

UNIVERSITE JEAN MOULIN LYON 3

FACULTE DE DROIT

DOCTORAT DE SCIENCE POLITIQUE

AIDE AU DEVELOPPEMENT ET COOPERATION DECENTRALISEE

Esquisse d'une désétatisation de l'Aide française

Les cas du Cameroun, Congo, Gabon, RCA, Tchad et Rwanda

Présenté et soutenu publiquement le 18 juillet 2005 par

GUY MVELLE MINFENDA

JURY

Directeur de thèse

- Monsieur Pascal CHAIGNEAU

Professeur de Science Politique à l'Université Jean Moulin, Lyon 3

Co-rapporteur

- Monsieur Le Recteur Charles ZORGBIBE

Professeur de Science Politique à l'Université Paris I, Panthéon-Sorbonne

Co-rapporteur

- Monsieur Michel BERGES

Professeur de Science Politique à L'Université Montesquieu, Bordeaux IV.

Suffragants

- Monsieur Jean-Paul JOUBERT

Professeur de Science Politique à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Directeur du Centre Lyonnais d'Etudes de sécurité et de défense (CLESID)

- Monsieur Taoufik BOURGOU

Maître de Conférences à L'Université Jean-Moulin, Lyon 3

**LA PRESENTE THESE A RECU LA MENTION
TRES HONORABLE AVEC FELICITATIONS DU JURY**

UNITE DE RECHERCHE

CLESID

Centre Lyonnais d'Etudes de sécurité et de défense/ Université Lyon III, Jean Moulin

15 Quai Claude Bernard/ BP 0638/ 69239 Lyon Cedex 02

Tel : +(33) 04 78 78 70 59

Fax : + (33) 04 78 78 75 25

Mail : clesid@iniv-lyon3.

DIRECTEUR DE RECHERCHE

Pascal CHAIGNEAU

Doctorat d'Etat ès Lettres (Université de Paris X), Docteur en Science Politique (EHESS - Paris X), Docteur en Droit (Université de Paris XI) et Docteur en Socio-économie du développement (Université de Paris I). Professeur des universités, Directeur du Master de Relations Internationales de l'Université Jean Moulin, Directeur Scientifique des Mastères HEC "*Management des Risques Internationaux*" et "*Management du Développement Durable*", Directeur de Séminaire au Collège Interarmées de Défense et chroniqueur à la Revue de Défense Nationale. Il a créé le Centre d'Etudes Diplomatiques et Stratégiques de Paris.

**A ma mère Dora,
Pour ma fille Francette!**

REMERCIEMENTS

*Nombreux sont ceux et celles qui ont, inlassablement, pendant ces dernières années, nous ont encouragé et aidé à la réalisation de cette thèse. Nous tenons à remercier tout spécialement **Monsieur le Professeur Pascal CHAIGNEAU** qui a accepté la direction de ce travail en nous guidant avec beaucoup d'esprit critique et de disponibilité.*

*Nous aimerions rappeler que c'est à **Monsieur le Professeur Jean-Paul Joubert** dont la présence réconfortante nous a accompagné tout au long de nos études que nous devons notre intérêt pour les questions d'Aide et de coopération avec l'Afrique*

Notre gratitude s'adresse à tous les membres du jury qui ont bien voulu accepter de lire ce modeste travail et y apporter leurs précieuses remarques.

*Nos profonds remerciements également à **Monsieur Bertrand Gallet** qui nous a ouvert les portes de l'Association Cités Unies France, laquelle a été l'unité de réalisation de nos enquêtes.*

*Cette thèse ne fut pas une entreprise solitaire. Nous adressons notre profonde reconnaissance aux familles **Mvelle, Nguiamba, Eko**, à **Christine Sylvie Mendo, Joël-Frédéric AIVO, Marième DIOP** à et à tous nos amis d'ici et d'ailleurs pour leur chaleur humaine, leur accueil amical, leurs judicieux conseils et leur soutien de tous les instants.*

*Nous manifestons notre profonde gratitude à mesdemoiselles **Amandine Delemarle, Sylvia Andanlogo** et **Noemi Simonel** pour leurs précieuses relectures. Immense reconnaissance enfin à **Théo- Claude Avom** (Université Lyon 2) et **Ben Wastler** (Université de Georges Town, Washington) pour la traduction en Anglais de ce travail.*

Très touchés pour toutes les marques de soutien et d'encouragement que vous nous avez manifestées tout au long de nos années de recherche, nous vous adressons à toutes et à tous notre très sincère gratitude.

« La société est le résultat de nos besoins, et le gouvernement, de notre perversité : la première contribue à notre bonheur positivement en conjuguant nos affections, le second négativement en contenant nos vices. L'une encourage le commerce des hommes, l'autre crée des distinctions. La première protège, le second punit. La société quelque'en soit la forme, est toujours un bienfait, mais le meilleur gouvernement n'est qu'un mal nécessaire, et le plus mauvais un mal intolérable. »

Paine Thomas : *« Common sense »*, in Bobbio Noberto: "L'Etat et la démocratie internationale", Editions Complexes, 2001.

« Vous ne pouvez pas aider les Hommes continuellement en faisant pour eux ce qu'ils pourraient et devraient faire eux-mêmes. »

Abraham LINCOLN (XVI^e Président des USA, 1861-1865)

RESUME EN FRANCAIS

Après les réformes de 1998 l'Aide française est toujours mise à rude épreuve. Si elle a protégé les populations de la famine, elle a difficilement suscité le développement et empêché la pauvreté. D'où la question de savoir comment et par qui les dernières réformes peuvent vraiment servir de levier de développement et de lutte contre la pauvreté ? Quel rôle doit continuer à jouer l'Etat dans la coopération pour le développement ? En raison de sa crise, l'Etat ne pourrait-il pas s'effacer dans la politique de l'Aide au profit des collectivités et autorités locales ? La coopération décentralisée ne pourrait-elle pas se dynamiser pour remplacer significativement et irréversiblement la coopération gouvernementale aujourd'hui en panne ? Ne faut-il pas procéder à une forte désétatisation de la politique de l'Aide ? Ne faut-il pas rationaliser l'action de l'Etat afin d'aboutir à une nouvelle gouvernance à l'intérieur des Etats et entre donateurs et receveurs ?

Summary

After the 1998 reforms the French Assistance is still put through the mill. If the French Assistance has protected population from hunger, it has hardly led to economic development, as well as stopped poverty. So the question is, how and by whom the latest reforms and policies relating to the French Assistance can really serve as a development lever and help fighting poverty? What part should the government and the concerned departments keep on playing in co-operation for development? Because of its crisis, can't the State withdraw from Assistance to the benefit of local authorities? Can't the decentralized co-operation be institutionalised in order to definitely replace governmental co-operation, which is not doing so well today? Shouldn't the Assistance then less be turned towards the State? Then we should rationalize the Assistance policy for lead to a new way of governing within countries and between donors and the recipients.

MOTS CLES

COOPERATION GOUVERNEMENTALE, COOPERATION DECENTRALISEE, AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT, ETAT, ETAT EN AFRIQUE, DESETATISATION, DECENTRALISATION, C2D, IPPTE, DETTE, POLITIQUES PUBLIQUES, ACTIONS PUBLIQUES...

SIGLES ET ABREVIATIONS

- AFVP : Association française des volontaires du progrès
- AFD : Agence française de développement
- AUF : Agence universitaire de la Francophonie
- BEAC : Banque des Etats de l'Afrique centrale
- C2D : Contrat de désendettement et de développement
- CAD : Comité d'aide au développement, organe de l'OCDE
- CEFEB : Centre d'étude financière, économique et bancaire
- CFD : Caisse française de développement, actuelle AFD
- CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
- CIRAD : Coopération international en recherche agronomique
- DGCID : Direction générale de la coopération internationale et du développement
- EPT/PA : Education pour tous, procédure accélérée
- FAC : Fonds d'aide et de coopération
- FEICOM : Fonds d'équipement et d'investissements intercommunaux
- FIDES : Fonds d'investissement pour le développement économique des territoires d'Outre-mer
- FMI : Fonds monétaire internationale
- FSP : Fonds de solidarité prioritaire
- IFORD : Institut de Formation et de recherche démographique
- IRCOD : Institut de recherche pour la coopération et le développement (Alsace)
- MAE : Ministère des Affaires étrangères
- MCNG : Mission pour la coopération non-gouvernementale
- OCDE : Organisation de la coopération et du développement
- OCEAC : Organisation de coordination pour la lutte contre les endémies en Afrique centrale
- ONG : Organisation non-gouvernementale
- ONU : Organisation des Nations Unies
- PIB : Produit intérieur brut
- PNB : Produit national brut
- PROPARCO : Société de promotion et de participation pour la coopération économique, filiale de l'AFD
- UNADEL : Union nationale des acteurs et des structures de développement local.

-

SOMMAIRE

UNITE DE RECHERCHE 3

DIRECTEUR DE RECHERCHE 3

A MA MERE DORA,	5
POUR MA FILLE FRANCETTE!	5

REMERCIEMENTS 7

RESUME EN FRANCAIS 11

SUMMARY 12

MOTS CLES13

SIGLES ET ABREVIATIONS 15

INTRODUCTION GENERALE 23

Vue d'ensemble	23
Intérêt et Originalité du sujet.....	24
Problématique.....	26
Limites dans le temps et dans l'espace	27
<i>Terminus a quo</i>	27
<i>Terminus ad quem</i>	28
Limites dans le sujet.....	29
Méthode de travail.....	30
<i>Observation</i>	31
Les difficultés.....	33
Enquête.....	36
Promesses.....	36

PREMIERE PARTIE 41

UN ETAT DE L'AIDE ET DE LA COOPERATION DECENTRALISEE 41

TITRE PREMIER	41
L'ETAT DE L'AIDE FRANCAISE EN AFRIQUE CENTRALE	41
ET DES GRANDS LACS	41
<i>CHAPITRE I</i>	43
<i>ESSAI DE DEFINITION, CARACTERISTIQUES</i>	43
<i>ET DETERMINANTS GENERAUX</i>	43
Section 1	46
ESSAI DE DEFINITION ET CARACTERISTIQUES DE L'AIDE	46
Section II	59
LES MOTIVATIONS OU DETERMINANTS GENERAUX DE L'APD.....	59
<i>CHAPITRE II</i>	81
<i>LES ACTEURS DE L'AIDE EN France</i>	81
<i>UNE CONFIGURATION PLURALISTE ET RENOVEE</i>	81
SECTION I.....	83
LES PRODUCTEURS DU POUVOIR CENTRAL.....	83
SECTION II	99

LES COPRODUCTEURS DE L'AIDE EN France : Les policy networks.....	99
<i>CHAPITRE III</i>	107
<i>LES CHAMPS D'ACTION ET MODALITES D'INTERVENTION DE L'AIDE</i>	107
SECTION I.....	107
LES CHAMPS D'ACTION :LES FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT ...	107
SECTION II	114
LES MODALITES D'INTERVENTION : DES FORMES D'AIDES DIVERSIFIEES	114
TITRE II.....	121
EMERGENCE ET DYNAMIQUE EXTERIEURE DES COLLECTIVITES LOCALES.	121
<i>CHAPITRE I</i>	127
<i>GENESE ET SEMIOLOGIE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE</i>	127
SECTION I.....	128
LA GENESE EN France ET DANS LES PAYS D'AFRIQUE CENTRALE ET DES GRANDS LACS	128
SECTION 2	155
L'APPROCHE SEMIOLOGIQUE ET CONCEPTUELLE	155
<i>CHAPITRE II</i>	167
<i>LES OBJECTIFS, CHAMPS ET MODALITES D'INTERVENTION</i>	167
SECTION I.....	167
LES OBJECTIFS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	167
SECTION II	177
LES CHAMPS D'ACTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	177
SECTION III.....	181
LES MODALITES D'INTERVENTION DE LA C.D EN FRANCE.....	181
<i>CHAPITRE III</i>	185
<i>LES ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE</i>	185
SECTION I.....	186
LES COLLECTIVITES, AUTORITES LOCALES ET LEURS GROUPEMENTS..	186
SECTION II	193
LES RESEAUX INTERTERRITORIAUX : LES ASSOCIATIONS DES POUVOIRS LOCAUX	193
SECTION III.....	196
LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS D'APPUI.....	196

DEUXIEME PARTIE 203

APPROCHE ANALYTIQUE ET FACTEURS DE BLOCAGE 203

TITRE I.....	205
--------------	-----

APPROCHE ANALYTIQUE ET FACTEURS DE BLOCAGE DE L'AIDE 205

<i>CHAPITRE I</i>	207
<i>L'ETAT EN France, FACTEUR D'INEFFICACITE DE LA POLITIQUE DE L'AIDE.</i>	207

SECTION I.....	208
LES REGLES DE PROCEDURE ET LES DISPOSITIFS PARTICULIERS EN FRANCE	208
SECTION II	221
LA COORDINATION ET LA PARTICIPATION EN FRANCE	221
<i>CHAPITRE III</i>	231
<i>LES SOURCES DE L'INEFFICACITE DE L'AIDE EN AFRIQUE</i>	231
SECTION I.....	231
LA RELATION A L'ETAT, SOURCE D'INEFFICACITE DE L'AIDE	231
SECTION II	238
LE PATRIMONIALISME ET SES CONSEQUENCES DANS LES RELATIONS DONATEURS/RECEVEURS	238
<i>CHAPITRE III</i>	249
<i>LE TRAITEMENT DE LA DETTE :</i>	249
<i>ILLUSTRATION DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'AIDE FRANCAISE</i>	249
SECTION I.....	250
A L'ORIGINE DU MECANISME FRANÇAIS : L'IPTE.....	250
SECTION II	262
LA POLITIQUE FRANCAISE DE TRAITEMENT DE LA DETTE : LE C2D.....	262
<i>CHAPITRE IV</i>	273
<i>LES VOLUMES ET LA QUESTION DE L'AIDE LIEE :</i>	273
<i>AUTRES EFFETS PERSVERS DE LA POLITIQUE FRANCAISE</i>	273
SECTION I.....	273
LES VOLUMES DE L'AIDE : LES RAISONS D'UNE BAISSSE GENERALE	273
SECTION III.....	281
LA LIBERTE DE CHOIX OU LA QUESTION DE L'AIDE LIEE.....	281
TITRE II.....	291
LA COOPERATION DECENTRALISEE A L'EPREUVE DES FAITS.....	291
<i>CHAPITRE I</i>	293
<i>LA COOPERATION DECENTRALISEE ET SON FINANCEMENT</i>	293
SECTION I.....	293
DES FINANCEMENTS LOCAUX FAIBLES OU INEXISTANTS.....	293
SECTION II	303
LES FINANCEMENTS ETATIQUES ET MULTILATERAUX.....	303
<i>CHAPITRE III</i>	309
<i>LES CONTRAINTES DITES SECONDAIRES</i>	309
SECTION I.....	310
DES LIENS EXAGERES ENTRE COOPERATION DECENTRALISEE ET DECENTRALISATION	310

SECTION II	316
LE PRETENDU ROLE DES COMMUNAUTES DE MIGRANTS.....	316

TROISIEME PARTIE 327

LA DESETATISATION DE L'AIDE POUR LA COOPERATION DECENTRALISEE

327

TITRE V.....	329
LE RETRAIT DE L'ETAT DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	329
<i>CHAPITRE I</i>	333
<i>LES PREALBLES A LA DESETATISATION DE L'AIDE LA France</i>	333
SECTION I.....	335
DES CONCEPTS ET DES PIEGES	335
SECTION II	348
LES REFORMES DE L'ACTION PUBLIQUE	348
<i>CHAPITRE II</i>	357
<i>LES PRINCIPAUX REAMENAGEMENTS DU SURPLUS ETATIQUE</i>	357
SECTION I.....	358
LA MISE EN ŒUVRE DES C2D :ESQUISSE D'UNE TERRITORIALISATION..	358
SECTION II	365
LE SURPLUS ETATIQUE DES ACTEURS ET DES INTERACTIONS	365
<i>CHAPITRE III</i>	383
<i>LA NOUVELLE GOUVERNANCE INTERNE DANS LA POLITIQUE DE L'AIDE</i>	383
SECTION I.....	383
LA NECESSITE DU POLYCENTRISME AU NIVEAU DES ACTEURS.....	383
SECTION II	393
LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DECESIONNEL : ELEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE.....	393
<i>CHAPITRE IV</i>	409
<i>UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ENTRE DONATEURS ET RECEVEURS</i>	409
SECTION I.....	410
ROMPRE DEFINITIVEMENT AVEC LES ARCHAISMES ET LES IDEES RECUES	410
SECTION II	419
LES PRINCIPES D'UNE NOUVELLE COOPERATION.....	419
<i>CONCLUSION GENERALE</i>	431
L'Etat, entrave à l'Aide et aux interventions de la coopération décentralisée.....	436
Les préalables à la désétatisation	439
Les principaux aménagements et réaménagements	440
<i>La territorialisation des C2D</i>	441
<i>Le retrait en tant qu'acteur</i>	441
<i>Retrait dans les interactions</i>	442

Des nouvelles gouvernances de l'Aide	443
La nouvelle gouvernance à l'intérieur des Etats	443
La nouvelle gouvernance entre donateurs et receveurs	445
La gestion par résultats	448
L'évaluation	449
La désétatisation de l'Aide	450
ANNEXE 1	452
Aperçu sur l'Afrique centrale	452
ANNEXE 2	455
Nouvelles mesures du MAE en faveur de la coopération décentralisée/11/03/05	455
17) La mobilisation de l'expertise de la Fonction publique territoriale, l'accueil et l'échange de fonctionnaires seront améliorés.	457
ANNEXE 3	457
Modifications législatives concernant la coopération décentralisée 24/08/2004	457
ANNEXE 4	458
Projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale - 08/12/2004	458
ANNEXE 5	458
GRAPHIC	458
VENTILATION GEOGRAPHIQUE ET PAR GROUPE DE REVENUS DE L'APD BILATERALE EN 2003 (en Millions d'euros)	458
GRAPHIC	459
PREFIGURATION DE LA LOI DES FINANCES 2005	459
TABLEAU	461
CHIFFRES ACTUELS DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	461
ANNEXE 6	462
Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement, HCCI/Assemblée plénière du 17 février 2005.	462
ANNEXE 7	466
Les textes juridiques sur la coopération en France/ 1959- 1988	466
I) OUVRAGES GENERAUX DE SCIENCE POLITIQUE	475
II) OUVRAGES SUR LES RELATIONS INTERNATIONALES	475
III) OUVRAGES SUR L'AIDE ET LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	476
IV) OUVRAGES SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET LA COOPERATION DECENTRALISEE	478
V) OUVRAGES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	479
VI) OUVRAGES SUR L'ETAT	479
VII) OUVRAGES SUR LES THEORIES DU DEVELOPPEMENT	481
VIII) LEXIQUES ET DICTIONNAIRES	481
IX) ETUDES ET RAPPORTS DES INSTITUTIONS PUBLIQUES	481
X) REVUES ET MAGAZINES	483
XI) TEXTES DE LOIS ET REGLEMENTS	484
XII) SITES INTERNET	484

INTRODUCTION GENERALE

Vue d'ensemble

La présente thèse traite d'une part, des dernières réformes françaises sur l'Aide au développement, les politiques et les déclarations inhérentes, et de l'autre, les programmes de coopération décentralisée avec certains pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs. Cette Aide en général sort des fonds baptismaux dans l'intense activité diplomatique qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale. Est ensuite né un système d'aide multilatérale conçu dans le cadre d'organismes multilatéraux à vocation de développement: PNUD, Programme des Nations Unies pour l'environnement, ONUDI, le groupe de la Banque mondiale...

La France emboîte le pas à ce système multilatéral de coopération avec l'accession des pays africains à l'indépendance et donc à la nécessité de concevoir une nouvelle politique en direction de ses anciennes colonies. Cette politique avait pour objectif principal d'assister ces nouveaux Etats dans l'amélioration des conditions de vie de leurs populations. L'objectif fixé était d'élever le niveau de vie des populations des Etats nouvellement indépendants grâce aux capitaux et aux technologies du monde développé. Il ne s'agissait alors pour les dirigeants occidentaux que d'une « *charge temporaire* » appelée à disparaître dès que l'essor économique de ces Etats le permettrait¹.

Mais après plus de quatre décennies de marche vers le développement et plus de quarante ans d'aide publique au développement, l'Afrique noire dont nombre de pays sont les principaux bénéficiaires de cette politique, va mal. Une large majorité de sa population croupit dans une misère indigne des temps modernes: niveau de vie très bas, état de santé délabré, analphabétisme croissant, taux de mortalité élevé, etc. Bref, nous ne sommes vraiment pas loin des prédictions du militant écologiste pour qui l'Afrique noire était mal partie. Pourtant, d'importants soutiens de différentes natures venus des bailleurs de fonds

¹ Il est intéressant de noter que les Etats du Nord et les Organisations internationales dont l'ONU avait au départ du développement et donc de la coopération au développement, une conception essentiellement, sinon uniquement économique. Cette approche propre au libéralisme et davantage au néo-libéralisme actuel et particulièrement à son interprétation anglo-saxonne a donc prédominé aux Nations Unies jusqu'au changement de majorité intervenu en 1960. Guy Feuer nous rappelle que bien que l'idée de « *développement intégré* » fit peu à peu son chemin, on avait tendance le plus souvent à passer sous silence les aspects extra-économiques du développement, et notamment les impératifs sociaux. Après 1960 c'est donc l'idéologie dite tiers-mondiste qui va prédominer à l'Assemblée générale des N.U et au sein des deux grands organes subsidiaires que sont le CNUCED et l'ONUDI, créés sous la pression des pays en développement. (Cf: Guy Feuer: « *Vers les changements de paradigmes dans l'action internationale pour le développement* », Annuaire français des relations internationales, 2002.)

bilatéraux et multilatéraux ont été apportés à cette partie du continent qui n'a malheureusement pas pu amorcer résolument son décollage. Des flux d'argent descendants ont été gérés en lieu et place des décaissements visant des besoins des populations. Des dysfonctionnements sur l'engagement des dépenses ont côtoyé une absence de doctrine précise de la coopération internationale et de l'Aide au développement. Parfois, on a simplement appliqué au sein de certaines institutions internationales telle l'Union européenne, l'idéologie de la pensée monétariste libérale dont la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en constituent des zéloteurs imperturbables, sans tenir compte des réalités locales des pays aidés.

Aujourd'hui, l'Aide au développement est mise à rude épreuve. Son bilan ne reçoit aucune faveur de la part des quelques rares observateurs objectifs qui s'évertuent à en dresser un état des lieux. Si cette aide a protégé les populations de la famine dans certains pays, elle a difficilement suscité le développement et a à peine empêché la pauvreté de se répandre et de s'aggraver. Mais l'Afrique continue à en avoir besoin, au moins sous des modalités différentes. Elle a donc besoin d'une coopération avec ses pays « amis » d'hier et d'aujourd'hui. Or, les politiques d'Aide élaborées en direction des populations se sont avérées jusque-là inefficaces et inefficentes. C'est dans ce sens que la France a engagé une série de réformes qui ont abouti aux changements survenus à partir de 1998. Mais ceux-ci, une fois de plus, ne font pas l'unanimité parmi les spécialistes. D'où l'idée de les examiner afin de voir en quoi elles peuvent oui ou non permettre à Paris d'atteindre ses objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté en Afrique.

Il n'est guère possible de présenter en quelques centaines de pages des analyses approfondies relativement à un tissu de questions dont la complexité n'échappe à personne. C'est pour cela que nous avons fait des choix et il est peut-être utile pour le lecteur de connaître les conditions qui ont présidé à la conception de notre recherche et les choix qu'elle a impliqués.

Intérêt et Originalité du sujet

L'intérêt principal d'une thèse tenant à l'originalité du propos, à la nouveauté des éléments qu'elle apporte à la réflexion générale, et à la créativité du chercheur, nous nous sommes attelés à remplir ce contrat de plusieurs manières :

- Par la proposition d'une théorie qui fait apparaître les pratiques de l'Aide au développement sous un jour nouveau, et qui, de ce fait, met à l'évidence les insuffisances des théories précédentes ou concurrentes

- Par la pratique d'une méthode originale d'identification ou d'analyse des pratiques de l'Aide et des coopérations gouvernementale et décentralisée
- Enfin par une interprétation nouvelle des faits connus, nous avons fait apparaître des liens insoupçonnés avec des représentations dont on avait jusqu'ici négligé l'importance, et établi des corrélations, voire des liens de causalité, entre des phénomènes apparemment éloignés les uns des autres.

Ainsi au nombre des thèses les plus admises au plan économique on a longtemps accredité celle de Walt Whitman Rostow sur les cinq étapes obligées de la croissance. Utilisant les concepts et les techniques de l'économétrie contemporaine, l'auteur s'est appliqué à reconstituer les grandes séries statistiques de la comptabilité nationale : investissements, production, prix... Rostow va donc s'appuyer sur les résultats de ces premières recherches historiques pour construire sa théorie du « *take off* » qu'il développe en 1960 dans son ouvrage « *Les étapes de la croissance économique* ». Ici il propose ainsi un schéma selon lequel toutes les sociétés humaines sont appelées. Ce schéma comporte cinq étapes : la société traditionnelle (qui correspond au sous-développement originel), la période où se réalise les conditions préalables au décollage (pendant laquelle l'économie s'installe dans la croissance), la période des progrès vers la maturité (pendant laquelle la société se transforme pour s'adapter aux nouvelles structures productives), et l'ère de la consommation de masse (qui constitue selon lui l'aboutissement du processus). Ainsi pour répondre à la question de savoir comment aboutir au décollage, l'auteur américain base son argumentation sur l'analyse de l'économie britannique au XIII^e et XIX^e siècle et met l'accent sur l'accumulation du capital. Selon Rostow, l'investissement productif qui représente environ 5% du PNB dans une économie préindustrielle, doit doubler pendant une période suffisamment longue (deux ou trois décennies dans le cas de l'Angleterre) pour que la machine économique soit véritablement lancée. A partir de cette analyse on en vient à penser que le message que Rostow adresse aux dirigeants des pays en voie de développement est « *clair* » comme le dit Bernard Kapp². Pour l'auteur les gouvernements des pays sous-développés « *...doivent impérativement donner une priorité absolue aux investissements. Ce qui suppose l'injection des capitaux extérieurs, sous forme d'Aide publiques (bilatérales ou multilatérales) pour les infrastructures et les capitaux privés pour l'appareil productif. Le salut des pays pauvres passe, en d'autres termes, par l'établissement des bons rapports*

² Kapp Bernard : « *L'invention du sous-développement* », Le Monde Dossiers et Documents, n°345, septembre 2005, p2.

diplomatiques et politiques aec les grandes puissances. Et par l'installation des multinationales sur les marchés locaux... »³

L'autre réflexion sur le développement qu'on pourrait signaler est celle de Jeffrey Sachs, directeur du Center for International Development, Harvard University, conseiller spécial de Kofi Annan. Pour cet économiste de renom ayant assisté plusieurs pays en transition dont la Bolivie et architecte des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM), le développement économique en cette période de mondialisation des échanges dépend en grande partie de l'écologie d'un pays et de son climat ou plus précisément de sa localisation, sa proximité vis-à-vis des marchés, sa proximité des côtes et son accès aux transport maritime. Rentrent donc dans la catégorie des pays au destin relativement sombre le Tchad, la RCA et le Rwanda. Jeffrey Sachs pense donc qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question de volonté et de bonne gouvernance et que les phénomènes qui maintiennent un pays dans un sous-développement économique « *sont plus complexes et doivent être analysées plus rigoureusement.* »⁴ Les solutions aux problèmes de sous-développement sont donc à chercher dans l'analyse de ces causes.

Mais tout en tenant compte de ces aspects, nous avons pensé apporté des éléments purement politique pour comprendre pourquoi l'Aide de la France n'arrive pas à produire des effets de levier pour le développement socio-économique dans les pays qui le reçoivent.

Notre analyse combine ainsi deux approches dans l'analyse de l'Aide: une approche interne (analyse des politiques publiques: comment s'élabore et se met en œuvre l'APD? Qui élabore et qui met en œuvre l'APD? Quels en sont les résultats pour les pays en voie de développement?) et une approche internationale (Théories des relations internationales: Quels sont les mécanismes qui guident la France dans ses relations avec les pays d'Afrique centrale et des Grands dans le cadre de l'APD?). En ce la nous soulevons la question de l'incidence de la crise de l'Etat sur l'efficacité et l'efficience de l'Aide publique au développement.

Problématique

Notre objet de recherche si partiel et si parcellaire soit-il ne pourra être défini et construit qu'en fonction d'une problématique théorique nous permettant de soumettre à une interrogation systématique les aspects de la réalité de la politique d'Aide mis en relation avec les questions qui leur sont posées. Et la science ne commençant pas avec des faits et des

³ Kapp Bernard, op. cit. p2

⁴ Sachs Jeffrey : « *Nouvelles approches en matière d'aide internationale* », conférence présentée au Centre de recherches pour le développement international le 19 juin 2001 à Ottawa.

hypothèses, mais avec un problème spécifié, nous avons pu deviner sous les apparences, les vrais problèmes et les bonnes questions que pose aujourd'hui l'efficacité de l'Aide française. De plus on s'est interrogé sur le rôle que peut jouer la coopération décentralisée dans le soutien au développement et la lutte contre la pauvreté en Afrique centrale et des Grands Lacs.

Comment et par qui les différentes réformes sur l'Aide au développement peuvent servir de levier au développement et à la lutte contre la pauvreté ? Plus précisément, comment aujourd'hui réduire les effets négatifs des interventions de l'Etat dans la politique d'Aide au développement ? A ce début de problématique, c'est-à-dire à ce cadre théorique initial de réflexion, correspond un ensemble de questions de départ qui portent sur le rôle que doit continuer à jouer l'Etat dans les questions de développement et de lutte contre la pauvreté; la place que pourraient désormais jouer les collectivités et autorités locales dans ces questions qui n'appartiennent pas aux domaines de souveraineté des Etats. La coopération décentralisée ne peut-elle pas se substituer à la coopération gouvernementale et non être une simple alternative ou un complément? En raison des critiques qui continuent à lui être adressées tant au niveau de ses méthodes que de ses modes d'intervention, l'Etat, que l'on soit en France ou en Afrique, ne peut-il pas s'effacer progressivement mais irréversiblement, de la politique d'Aide au développement pour faire place aux collectivités et autorités locales ? A notre avis c'est dans ces questions que se trouvent le cœur du débat.

Limites dans le temps et dans l'espace

Afin de répondre à ces questions, nous avons bien voulu aborder les thèmes que nombre de spécialistes de la question ont jusque-là négligés, car non seulement la science évolue par contradictions surmontées, mais aussi et surtout « *il n'y a de science que du caché* » (Bachelard). Pour ce faire, nous avons fait des choix en arrêtant un terminus a quo et un terminus ad quem.

Terminus a quo

Notre travail couvre la période allant de 1998 à 2005. Cette période correspond à la publication et à la mise en œuvre des dernières réformes sur la coopération en France. Nous remonterons le temps à chaque fois que cela sera nécessaire vu l'abondante littérature ayant précédé ces réformes. Sans faire œuvre d'historien, nous reconnaissons avec Mauss que tout fait social est un moment de l'histoire d'un groupe d'hommes, il est fin et commencement d'une ou plusieurs séries. L'année 1998 constituera le point de départ significatif de l'analyse. La France s'attelle depuis longtemps à réformer sa coopération pour mieux répondre aux

enjeux du développement par « *une stratégie cohérente* » au service du développement durable et de la lutte contre la pauvreté par le biais de stratégies sectorielles au service de ces objectifs. En 1998, toutes les convulsions intellectuelles, politiques et sociales ont abouti à trois révolutions qui caractérisent aujourd'hui son Aide au développement: une révolution institutionnelle, une révolution managériale et une révolution politique. Ce sont ces trois changements, leurs extensions et leurs conséquences que nous allons examiner afin de déceler leurs limites et les impacts qu'ils ont eus aujourd'hui sur la lutte contre la pauvreté et le soutien au développement. Ainsi nous en proposerons des solutions d'amélioration.

Terminus ad quem

L'espace géographique de notre recherche correspond d'une part à la France et de l'autre à six pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs que sont le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Centrafrique, le Rwanda et le Tchad. D'autres pays de la sous-région feront l'objet de commentaires à chaque fois que cela nous permettra d'enrichir notre analyse. C'est le cas de l'Angola, du Burundi, de la Guinée Equatoriale, la République démocratique du Congo et de Sao Tome et Principe. Le choix de cet espace d'analyse tient à plusieurs raisons. Premièrement, tous ces pays constituent un excellent laboratoire d'évaluation de l'Aide française parce qu'ils entretiennent avec la France des relations historiques à la fois harmonieuses et enrichissantes, mais aussi tumultueuses et régulièrement remises en cause.

Deuxièmement, ces pays appartiennent à ce qui est dénommé aujourd'hui « *Zone de Solidarité prioritaire* », hier « *pays du champ* ». Troisièmement, nombre d'entre eux sont parmi les Etats ayant toujours reçu, et ce jusqu'à présent, le plus d'Aide de la France et sont ceux dont la coopération a souvent touché presque tous les domaines de la vie quotidienne des populations, quand bien même les conditions politiques, économiques et sociales ne justifiaient pas toujours une sympathie particulière de la part de Paris.

Au Cameroun, la programmation pour 2004 du Ministère des Affaires étrangères s'élevait à 18,6 millions d'euros. L'effort de l'Agence Française de Développement (AFD), en termes d'engagements, était fixé en 2002 à 51,8 millions d'euros. Bien plus, ce pays bénéficiera du Contrat de désendettement et de développement (C2D) le plus important en Afrique et qui représentera un traitement de dette de plus de 100 millions d'euros par an sur 10 ans. Au Congo, les actions de la coopération française touchent pratiquement tous les domaines du quotidien des populations et sont centrées sur la consolidation de l'Etat de droit (justice, police et gendarmerie), l'amélioration des conditions de vie des populations (santé

publique, coopération éducative et culturelle), l'appui aux initiatives économiques et le renforcement des structures de l'Etat et des services publics.

Autre pays, le Tchad. L'intérêt de traiter de ce pays tient aux raisons déjà évoquées pour le Cameroun ou le Congo. En plus de cela, on sait que le Tchad est l'une des anciennes possessions de la France en Afrique les plus déshérités qui bien que comptant beaucoup sur le pétrole exploité dans le Sud, dépend en grande partie de l'Aide extérieure, dont celle de la France. Mais le pays a toujours représenté de par sa position au centre du continent, un rôle important dans la stratégie française. Il fut longtemps, et est encore, une base pour l'armée française. Du coup, la France a tout intérêt à maintenir les relations avec ces pays pour des raisons très souvent évoquées et qui tiennent d'une part au fait qu'elle veut conserver la haute main sur la potentiel économique en cours d'exploitation et d'autre part d'y parvenir au moindre coût économique et politique.

Mais tous ces pays, bien qu'ayant toujours été soutenus par la France dans leurs efforts de lutte contre la pauvreté et de soutien au développement, sont parmi ceux en Afrique où les populations vivent les plus grandes privations. Bien plus là-bas, les travers d'une gestion quotidienne du bien public sont les plus flagrants. Les violations des droits des populations sont préoccupants et les conditions de santé sont les plus déplorables alors même que nombre de projet d'Aide ont toujours porté sur l'élimination ou la réduction de ces carences. Aucun de ces pays, anciennes colonies françaises, n'est une grande puissance géographique, une puissance économique ou une puissance démographique. On regrette ainsi d'ailleurs que le « *pré-carré* » français, dont nombre de ces pays fait partie, ne soit constitué que d'Etats « *sans profil majeur*.⁵ » D'où l'intérêt d'aller chercher ce qui fait problème. C'est pour toutes ces raisons et bien d'autres encore que nous les avons choisis comme laboratoire d'expérimentation des dernières réformes françaises, des politiques inhérentes et des autres déclarations.

Limites dans le sujet

L'autre choix fait porte sur la sélection des questions que nous allons traiter à propos de l'Aide et de la coopération décentralisée. Plusieurs aspects ont été négligés non pas parce qu'ils ne sont pas essentiels à la compréhension de la relative réussite des politiques d'Aide au développement, mais en raison du bon traitement dont ils ont bénéficié jusque-là de la part de

⁵ Chaigneau Pascal : « *La France et l'Afrique* », in Enjeux diplomatiques et stratégiques, Economica, 2005, p127.

plusieurs spécialistes de la question. C'est ainsi que nous laisserons de côté les questions des formes d'Aide et plus particulièrement la question de l'Aide financière ou aide hors-projet. Ces aides, sorte de « *fonds de conversion des créances publiques* », sont destinées à des pays dits à revenus intermédiaires, plus touchés par la crise que les pays pauvres qui ont bénéficié dans les années 1990 d'annulations de dettes. C'était 4 milliards de FF réservés à la Côte d'Ivoire, au Gabon, au Congo et surtout au Cameroun dont la dette s'élevait à cette période à 164 milliards de FF (soit seize mille quatre cent milliards de FCFA). Cette formule était destinée au départ à financer des projets de développement, mais elle dépendait d'abord de la capacité des Etats concernés à dégager des budgets propres pour mettre en œuvre de tels projets. La France se contentait alors ensuite d'annuler la dette à concurrence des sommes dégagées⁶. Mais force est de constater que les analystes n'ont jamais été unanimes en ce qui concerne son efficacité et son efficience. D'où notre choix de la laisser de côté⁷.

L'autre question laissée de côté surtout au niveau des analyses porte sur les délais de procédures, tant il est vrai que la responsabilité en la matière incombe à la fois aux pays donateurs et aux pays receveurs. Les deux se renvoient la balle. Les premiers accusent les seconds d'être incapables de fournir en temps et lieux des projets viables et les seconds pointent du doigt les retards dans les décaissements. Toutes ces questions sont intimement liées à notre sujet. Mais leur mise à l'écart tient non seulement aux raisons que nous avons évoquées plus haut, mais aussi au fait qu'elles ne sont pas au centre de l'inefficacité de la politique de l'Aide ou des raisons pour lesquelles il faudrait aujourd'hui céder la place à la coopération décentralisée.

Méthode de travail

Selon un principe fondamental, nous sommes partis du général au particulier. Bien plus, nous avons suivi les étapes classiques de la recherche que sont l'observation,

⁶ Pour Stephen Smith, l'opération présentait un triple bénéfice tenant à l'annulation des créances que la France n'aurait jamais recouvrées, au renflouage des finances de la CCCE qui était chargée de gérer l'opération, et enfin au placement des entreprises françaises en première ligne pour bénéficier des futurs projets.

⁷ Mais l'observation qu'on peut faire sur cette forme d'aide est sans complaisance. Elle traduit ni plus ni moins l'échec des projets de développement élaborés et financés par la France en direction des pays aidés. Pour Sylvie Brunel: « *Si [les réalisations de la France] en Afrique étaient opérationnelles, les Etats pourraient compter sur elles comme source de revenus* ». Mais cela n'étant pas toujours le cas, l'auteur fait le constat selon lequel l'échec de l'aide engendre une nouvelle aide, l'Etat africain entrant peu à peu dans un système de perfusion permanente, aussi malsain pour celui qui reçoit que pour celui qui donne .

l'hypothèse et l'expérimentation. Ce dernier point se limite à l'observation systématique des résultats de nos enquêtes.

Observation

Dans notre observation de la politique française d'Aide et celle des actions de coopération décentralisée, la première des choses a consisté à chasser de notre esprit les idées préconçues car les relations entre la France et l'Afrique suscitent des passions parfois justifiées mais aussi souvent exagérées. Guy Feuer parle à ce sujet de « *réactions résignées, désabusées ou hostiles des pays en développement...* »⁸ Traitant de la perception africaine de la politique étrangère de la France, Anatole Ayissi reconnaîtra que de nombreux écrits sont publiés à ce sujet et « *...plus nombreux encore sont aujourd'hui ceux qui, en Afrique comme en France, écrivent contre cette politique* »⁹. Bien plus, dans ce qu'il appelle un contexte de « *diplomatie familiale* », il souligne qu'il « *...apparaît à la limite naturel que les passions l'emportent sur le raisonnement analytique dont l'une des qualités déterminantes est d'être à la fois lucide et froid dans l'observation et l'explication du monde* »¹⁰. Mais nous avons fait l'effort d'éviter ces passions, cette familiarité avec une politique de plus de quarante ans qui pouvait constituer pour nous un obstacle épistémologique dans la mesure où cette situation peut produire continûment « *des conceptions ou des systématisations fictives, en même temps que des conditions de leur crédibilité* »¹¹. C'est en étant étranger et en opérant une rupture épistémologique (Bachelard) que nous sommes entrés dans la politique d'Aide au développement et dans les pratiques de coopération décentralisée. Comme Louis Pasteur entrant dans son laboratoire, nous avons laissé notre foi sur le porte-manteau avant d'engager notre recherche.

Cette attitude s'est poursuivie par la systématisation des définitions provisoires de l'Aide, de la coopération décentralisée, de l'Etat, de la désétatisation de l'Aide et de plein d'autres concepts : la dette, le développement, la gouvernance, la participation... Le savant doit d'abord définir les choses dont il traite afin que l'on sache et qu'il sache bien de quoi il est question, disait Durkheim. Si nous consacrons des paragraphes entiers aux questions de

⁸ Feuer Guy : « *Vers des changements de paradigmes dans l'action internationale pour le développement.* », Annuaire français des relations internationales, 2000, p281.

⁹ Ayissi N. Anatole : « *Une perception africaine de la politique étrangère de la France* », Annuaire français des relations internationales, 2000, p373.

¹⁰ Ayissi N. Anatole op. cit. p373. Voir aussi à ce sujet Adjovi Roland : « *La politique africaine de la France* », AFRI 2000.

¹¹ Grawitz Madeleine : « *Méthodes des sciences sociales* », 11^e édition, Dalloz, 2000, p380.

définitions, c'est non seulement une question d'exigence pratique, mais aussi une règle élémentaire de la méthode. Emile Durkheim avait ainsi mis en bonne place la nécessité d'une définition préalable. Et comme le fait remarquer Patrick Lehingue à ce sujet, « *sans élever cette exigence au rang de canon d'un catéchisme méthodologique auquel chacun devrait pieusement sacrifier*¹² », il nous a semblé utile, vu les confusions conceptuelles présentes dans l'usage des différents aspects que nous allons étudier, de nous y soumettre. Marcel Mauss dira d'ailleurs de la définition préalable qu'elle transforme une impression indécise et flottante en une notion distincte. Elle évite à cet effet les déplorables flottements et ces interminables débats entre auteurs qui, sur le même sujet, ne parlent pas des mêmes choses. La définition permet de situer les prémisses de la recherche, ou alors elle situe « *l'ensemble source à partir duquel on arrive à l'ensemble but*¹³ ». Plus qu'un simple rituel, la définition est un préalable analytique qui permet donc d'éviter des confusions, des erreurs et des débats inutiles.

Hypothèses

Chaque thème de recherche comportant un objet différent, nous avons dû adapter notre construction à notre objet d'étude qui est principalement les réformes de l'Aide au développement. Cela a nécessité intuition, rigueur, connaissances, imagination, sens du réel et de l'abstraction. Notre but était de proposer une réponse ou une série de réponses à la question posée au niveau de la problématique. Sans être vraiment précises, nos hypothèses nous ont aidé ainsi à sélectionner les aspects à traiter. Elles permettront ainsi de les interpréter, de leur donner une signification qui comme le précise Madeleine Grawitz « *...constituera un élément possible de début de théorie*¹⁴ ».

Puisque l'Etat contemporain peine à s'adapter, à transformer ses modes d'intervention, mais aussi à justifier ses choix, à l'évidence, ne faut-il pas changer les concepts, assurer la cohérence dans les unités de commandement et de pilotage, réformer par simplification les procédures en renforçant évaluations et contrôles a priori, réallouer massivement les crédits vers des domaines prioritaires, augmenter les volumes de l'APD, rationaliser l'action de l'Etat et surtout céder un certain nombre de programmes et d'actions à d'autres acteurs à même de les réaliser avec brio. Ces acteurs ne sont autres que les collectivités territoriales décentralisées dans le cadre de la coopération décentralisée, que les différentes lois ont

¹² Lehingue Patrick : « *La loyalty, parent pauvre de la trilogie conceptuelle d'A. O. Hirschman* », in Josepha Laroche op. cit. p77.

¹³ Sindjoun Luc: « *L'Etat ailleurs* », Economica, 2002, p5.

¹⁴ Grawitz, op. cit. P398.

favorisé en France, et dont les mérites sont de plus en plus reconnus, y compris dans les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs. On pourrait se demander si l'Etat bénéficie encore dans le domaine de l'Aide et de la coopération au développement de la paisible immunité qui a longtemps été la sienne? En raison des différentes transformations et des résultats à tout le moins relatifs, on a l'impression que la distance qui sépare la puissance publique des foyers d'attaque divers est de plus en plus réduite. En nous limitant à ces quelques hypothèses nous avons gardé à l'esprit de retenir que des éléments vérifiables de façon empirique ou logique.

Les difficultés

Comme tout chercheur qui s'engage dans la lourde et quelque peu tâche ingrate du décryptage des rapports franco-africains, nous avons buté, malgré notre détermination et notre volonté, à plusieurs difficultés. C'est pourquoi nous avons accordé une place probablement exagérée mais pourtant insuffisante à la recherche documentaire. Cela pose une difficulté de s'impliquer véritablement dans l'étude participante de notre sujet.

Difficultés empiriques

Zones d'ombre, jugements partisans, nouvelles erronées, absence de statistiques récentes dans les pays d'Afrique, culture du secret au service d'un groupe de gouvernants conscients de leurs responsabilités dans l'échec de la gestion de l'Aide, mais incapables de les assumer. Même si l'analogie n'est pas de bonne aloi, on est d'accord avec Wole Soyinka, prix Nobel de littérature, qui traitant de la question de la traite négrière, reconnaîtra que s'il y a eu crime contre les noirs c'est qu'il y a forcément eu collaboration et participation actives des rois et des chefs africains. Autant la traite négrière n'aurait pas pu être alimentée sans une organisation, des relais et des savoir-faire locaux, autant l'échec de la politique de l'Aide ne saurait être possible sans la contribution des gouvernants locaux¹⁵. ...Des renseignements partiels aux informations partiales, en passant par un mutisme dû à la technicité des sujets évoqués ou au respect de l'anonymat des informateurs, les entraves à l'accomplissement de notre œuvre ont été nombreuses. En clair l'histoire de la coopération franco-africaine n'est pas le récit d'une marche paisible et inexorable vers le progrès.

Difficultés théoriques

Elle porte sur la situation de l'Afrique en politique comparée. Le continent noir en tant qu'objet d'étude n'a été investi que très récemment par la science politique. Dans la division

¹⁵ Comité pour la mémoire de l'esclavage : « *Mémoire de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions* », rapport à Monsieur le Premier ministre, 12 avril 2005, p15.

académique entre discipline des sciences sociales, c'est l'anthropologie (Evans Pritchard, Balandier) qui « a hérité des objets considérés comme exotiques » (Mamadou Gazibo). Pendant longtemps c'est presque exclusivement l'approche historique qui a permis de comprendre la dynamique des structures et formations politiques précoloniales et coloniales ainsi qu'on peut le voir dans les travaux d'auteurs africains comme Elikia Mbokolo, Joseph KI Zerbo ou Cheik Anta Diop. Dans le même ordre d'idées on peut citer l'ouvrage de Crawford Young consacré à une perspective comparative, à l'état colonial et à sa reproduction dans les Etats post-coloniaux en Afrique (1994).

Dans notre recherche, nous avons nous aussi confronté au débat plus vaste entre universalisme et culturalisme, auquel se greffe de fait la question de l'étalon conceptuel et théorique de référence en matière de comparaison. On s'est ainsi posé la question de savoir si l'Afrique est un objet d'étude comme tous les autres ou un objet singulier ? (Mamadou Gazibo) L'une ou l'autre réponse nous ont fait aboutir au constat de l'inexistence d'une science politique africaine en tant que champ structuré. Elle est plutôt caractérisée par une « *atrophie du cadre institutionnel, une faiblesse de l'appareil théorique, un enclavement ou une complète extraversion des politologues.* » (Mamadou Gazibo). Comme solution concernant le pouvoir public par exemple, nous avons considéré non pas systématiquement l'Etat en Afrique comme une réalité similaire à celle de la France, mais comme un mécanisme répondant aux mêmes méthodes et modes d'intervention. Les techniques de gestion de l'ordre politique ne sont –elles pas les mêmes que l'on soit dans l'hexagone ou en Afrique ? Il semble que les modèles d'organisation sociale et de domination politique sont les mêmes dans les différentes ères culturelles et géographiques que nous étudions, et reposent toujours sur le monopole de la violence légitime et la revendication de la souveraineté dans un cadre territorial¹⁶. Même si l'Etat occidental renvoie à un fondement culturel original comme le pense Badie (1983), le propre d'une culture n'est-il pas d'être dynamique comme l'ont été jusque-là les cultures africaines, elles qui ont accueilli à la fois le français, l'Anglais le portugais, l'espagnol, le christianisme, l'islam... D'où la possibilité de traiter comme une seule et même réalité l'Etat en France et l'Etat en Afrique¹⁷.

¹⁶ Ce n'est pas de l'avis de Bertrand Badie pour qui « *la profonde originalité de l'Etat occidental (qui) renvoie à un fondement culturel et particulièrement religieux dont la complexité le rend intransposable dans tout autre univers culture* », cf : Badie Bertrand : « *Culture et Politique* », Paris Economica, 1983.

¹⁷ Ce débat ressemble fort bien à celui qu'a suscité la rédaction par le missionnaire belge Placide Tempels, en 1945 d'un ouvrage qui paraîtra sous le titre *La philosophie bantoue*. On s'est mis à s'interroger alors en Afrique sur l'existence ou de la non-existence d'une « *philosophie africaine* ». Si oui, est-elle systématique ? Pour

Toujours au plan théorique, l'autre difficulté a porté sur le fait que l'analyse de l'Aide implique à la fois le recours aux théories internes, notamment celles des politiques publiques, mais aussi aux concepts d'analyse des relations internationales car elle met aux prises deux ou plusieurs Etats. D'où notre va-et-vient incessant entre l'ordre interne et les approches des relations internationales.

Entre autres solutions, nous avons privilégié les données des institutions publiques françaises, mais aussi et surtout celles des institutions internationales ayant des missions de développement et de lutte contre la pauvreté. Aussi avons-nous choisi de garder les chiffres de la coopération franco-africaine, ainsi que ceux des autres indicateurs socio-économiques publiés, en l'état (Dollars US, FF, euros ou monnaies locales) afin de ne pas buter sur la question des fluctuations monétaires. Si le nombre de statistiques est relativement limité, c'est parce que nous avons évité d'être confronté aux problèmes d'harmonisation du traitement des données recueillies et à celui de l'actualisation des statistiques nationales des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs qui souffrent toujours d'un manque d'instruments et de méthodes fiables. D'où le choix pour les données françaises et celles des instances internationales.

Chaque pays est présenté sur un nombre varié de pages : graphiques, tableaux et textes compris. Nous avons défini l'étendue des analyses en fonction de deux critères au moins : d'une part, l'importance intrinsèque du pays (poids économique, importance géopolitique, poids démographique, taille du territoire...) et de l'autre, le degré de développement de la coopération avec la France. Tout au long des traitements, nous avons donné systématiquement en notes de bas de page ou à la fin du texte, toutes les sources des données chiffrées. Mais pour alléger la lecture, nous avons omis volontairement la date et la source quand les données ont très peu évolué dans le temps, quand leur importance est relative et quand aucune confusion n'était à redouter.

Au niveau de la coopération décentralisée, nous avons été également confrontés à plusieurs difficultés. D'abord comme le fait remarquer Antoine Vion¹⁸, la littérature internationaliste a négligé le rôle des institutions locales dans le développement des relations

certaines auteurs, cette question est superflue et métaphysique. Pour d'autres elle relève d'une considération idéologique et identitaire. Le débat portait également sur le statut théorique d'une philosophie africaine par rapport aux autres formes de pensée, particulièrement à la pensée ethnologique. Cf : Abel Kouvouana (coordination) : « *Penser la politique en Afrique* », Politique africaine, n°77, mars 2000.

¹⁸ Vion Antoine : « *Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ? Notes sur quelques déplacements de frontières de la politique* », AFRI 2003, p362.

transnationalistes. Pire les institutions françaises y sont considérées comme « *des terrains d'analyse problématique* ». Pour l'auteur, en France, l'articulation théorique entre villes et relations internationales fait depuis peu l'objet d'un intérêt scientifique, mais elle reste influencée par l'approche macrosociologique des travaux anglo-saxons inspirés par l'œuvre braudelienne. C'est pourquoi ne font l'objet de descriptions et de commentaires, que les coopérations et partenariats actifs. Sont aussi traitées les coopérations dont les acteurs ont répondu à nos sollicitations ou qui disposent d'une base de données.

Enquête

Notre enquête a porté spécialement sur les actions de coopération décentralisée entre les collectivités françaises et celles de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Elle a nécessité environ 600 heures de travail, la visite de plusieurs collectivités françaises, le contact ou la rencontre d'une trentaine d'acteurs de la coopération décentralisée, sans oublier l'implication quotidienne et l'étroite collaboration de toute l'équipe permanente de Cités Unies France, notre unité d'accueil. Notre grille de travail contient globalement 13 rubriques principales, traitant chacune d'un nombre variable de questions en fonction de la disponibilité des informations et des arbitrages. Il s'agit des informations générales, des indicateurs socio-économiques, de la situation politique et institutionnelle de chaque pays concerné, son organisation administrative et territoriale et les actions de coopération décentralisée existantes (aperçu général, tableau des partenariats actifs, contraintes et pistes de solution).

Nous avons utilisé tout au long de notre travail sur le terrain la méthode dite de l'étude directe de processus. Elle nous a permis d'effectuer un travail d'enregistrement, d'analyse et d'interprétation des faits observés et des expériences dans lesquelles nous étions engagés. Les investigations ont été réalisées en temps réel, au moment même où se débattaient les questions sur la coopération décentralisée entre la France et les pays de l'Afrique centrale. Les investigations ont été réalisées sans distance, c'est-à-dire que nous avons tenté d'être physiquement présent dans les lieux où se déroulait le processus dont nous visions à rendre compte. Enfin, les résultats ont été analysés, interprétés et enfin intégrés dans nos recherches.

Promesses

Au regard de tout ce qui précède, les développements qui vont suivre tendent ainsi, à concevoir, organiser et construire notre travail dans la perspective d'analyser les dernières réformes françaises sur l'Aide au développement, les déclarations et les politiques

subséquentes et étudier leurs principales limites. Nous montrerons en quoi celles-ci entravent les objectifs de développement et la lutte contre la pauvreté. On prouvera par ailleurs qu'en rationalisant l'action de l'Etat et en laissant plus de marge de manœuvre aux collectivités locales dans le cadre de coopération décentralisée, plein d'objectifs peuvent se traduire en réalité. Ainsi la France pourra aider les gouvernements d'Afrique à transformer les vastes océans de misère en immenses terres de prospérité. Tous ces éléments d'analyse vont prendre forme et vie dans nos développements avec pour cadre théorique l'analyse des politiques publiques. Le choix de ce cadre tient au fait que « *l'objet Etat* » s'est profondément transformé depuis les analyses canoniques de Hegel, Marx ou Max Weber (Muller et Surel, 1998). Autrefois incarnation de « *la raison dans l'histoire* », « *bras armé de la bourgeoisie* », ou détenteur du « *monopole de la violence légitime* », l'Etat est aujourd'hui perçu pour l'essentiel à travers son action, que celle-ci soit considérée comme positive ou négative. Par là même, Pierre Muller et Yves Surel pensent qu'étudier l'action publique « *...ne consiste plus véritablement à réfléchir sur la place et la légitimité de l'Etat en tant que forme politique abstraite, mais à comprendre les logiques à l'œuvre dans ses différentes formes d'intervention sur la société, à identifier les modes de relation existant entre acteurs publics et privés et à comprendre comment l'action publique recouvre des dynamiques floues et évolutives de la frontière entre Etat et société.*¹⁹ » En cela nous allons nous poser tout au long de nos développements les traditions questions auxquelles se sont toujours intéressés les analystes des politiques publiques : Pourquoi l'Etat intervient-il ? Comment l'action publique est-elle mise en œuvre ? Les décisions sont-elles le fruit de processus rationnels ? Peut-on véritablement mesurer l'efficacité et le sens de l'action publique ? Quels types d'échanges se sont peu à peu instaurés avec les acteurs concernés ? Dans quelle mesure l'action publique est-elle évolutive, quelles sont les règles qui en régissent les transformations et le changement ?

Mais autant le dire d'entrée de jeu, nous ne nous alignons pas derrière les thèses tiers-mondistes selon lesquelles le sous-développement de l'Afrique a pour cause unique l'exploitation d'origine capitaliste et impérialiste. Nous avons tenté tout au long de nos développements d'être sourds « *aux sirènes marxistes-léninistes* » qui ont professé, jusqu'à la fin de la guerre froide les « *chants de libération et de prospérité* » (Guy Feuer 2002), tout en prônant la révolte contre l'occident « *dominateur* » et « *exploitateur* ». A ce sujet Achille Mbembe pense que le marxisme, et le nationalisme d'ailleurs, sont traversés de part en part, par la tension entre le volontarisme et la victimisation. Ils présentent tous, quatre

¹⁹ Muller Pierre et Surel Yves : « L'analyse des politiques publiques », Montchrestien, 1998, p9.

caractéristiques majeures. Premièrement une conception instrumentale de la connaissance et du savoir dans le sens où aucune autonomie n'est reconnue ni à l'un ni à l'autre. Deuxièmement, une vision métaphysique de l'histoire au nom de laquelle on récuse, d'emblée, l'idée de l'imprévisibilité du future, la volonté de destruction de la tradition et la croyance selon laquelle l'identité véritable est celle qui est conférée par la division du travail génératrice des classes sociales. Et quatrièmement un rapport essentiellement polémique au monde²⁰. Ces points de vue se sont réincarnés aujourd'hui dans les thèses « *altermondialistes*. »

Notre vision des rapports franco-africains se veut réaliste. Elle s'écarte de tout nationalisme anti-colonialiste et de tout socialisme anti-impérialiste et donc d'une idéologie anti-occidentale. Elle consiste à prôner la poursuite de la coopération franco-africaine mais dans un souci permanent d'adaptation aux contextes et aux enjeux contemporains. Tout en gardant à l'esprit l'intérêt des peuples du Nord et ceux du Sud dans le cadre de relations où se mêlent solidarité et défense d'intérêts nationaux, nous souhaitons dépasser cette « *diplomatie familiale* » où la France se sent tenue d'un devoir de solidarité envers les pauvres d'Afrique et parfois emprisonnée dans des sentiments « *obscurs ou avoués de culpabilité* ». L'Afrique quant à elle, et certaines de ses solidarités hypocrites du Nord, doit cesser de fonder son développement sur le principe d'une justice et d'une équité que le Nord doit absolument lui rendre. Est aussi nuisible pour son développement durable, cette mendicité militante dont se sont faits spécialistes nombre d'ONG qui savent bien que la transformation de nos sociétés passe d'abord par des réformes profondes de nos modes de gouvernement. En plus le développement ne saurait être greffé de l'extérieur. Nous reconnaissons globalement que la fracture croissante entre pays riches et pays pauvres, sans être la cause unique de l'agitation qui secoue le monde, en constitue l'un des facteurs les plus déterminants. Mais nous n'entendons pas ressusciter un tiers-mondisme primaire devenu classique et obsolète.

Aussi allons-nous adopter pour nos développements une progression en trois parties. La première porte sur la description de l'Aide française au développement et celle de la coopération décentralisée. Cette phase initiale est souvent la moins élaborée car elle est celle dans laquelle on ne sait pas toujours ce qu'on l'on cherche, parce que les problèmes ne sont pas bien précisés et que l'hypothèse n'a pas encore permis de sélectionner les éléments les plus intéressants. Mais afin d'éviter ce désagrément, nous avons fait attention à l'absence de conceptualisation d'une part, et à une conceptualisation inopportune et des découpages

²⁰ Mbembé Achille : « *A propos des écritures africaines de soi* », Politique Africaine, n°77, mars 2000, p20.

arbitraires d'autre part. La deuxième partie porte sur l'analyse de l'Aide selon les arbitrages effectués. Nous avons en outre soumis à l'épreuve des faits la coopération décentralisée afin de voir ses limites et les contraintes à son plein épanouissement. La troisième partie porte enfin sur la désétatisation comme remède à l'inefficacité des réformes de l'Aide, place étant ainsi faite à la coopération décentralisée. Chaque partie est divisée en plusieurs titres, eux-mêmes divisés en chapitres d'un nombre relativement égal. Aussi comme dans l'organisation générale d'une insurrection ou d'une contre-insurrection²¹, les chapitres ont été divisés en sections, à chacune desquelles sera affectée une idée ou un agrégats d'idées.

Mais d'ores et déjà, amendes honorables à tous ceux dont la relativité de certains propos ici va heurter l'intelligence.

²¹ Ici en direction des parcours labyrinthique de la bureaucratie.

PREMIERE PARTIE

UN ETAT DE L'AIDE ET DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Cette première partie comportera deux titres dont l'un porte sur le descriptif de l'Aide française au développement (Titre I) et l'autre sur la présentation du dynamisme extérieur des collectivités locales (Titre II).

TITRE PREMIER

L'ETAT DE L'AIDE FRANCAISE EN AFRIQUE CENTRALE ET DES GRANDS LACS

Notre premier titre composé de trois chapitres examinera la définition, les caractéristiques et les déterminants généraux de cette Aide (Chapitre I), ses acteurs (Chapitre II) puis les champs d'action et les modalités d'intervention (Chapitre III).

CHAPITRE I
ESSAI DE DEFINITION, CARACTERISTIQUES
ET DETERMINANTS GENERAUX

L'actuel système de coopération internationale pour le développement et donc de l'APD sort des fonds baptismaux dans l'intense activité diplomatique qui a marqué et suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Ensuite naît un système d'aide multilatérale conçu dans le cadre d'organismes multilatéraux à vocation de développement que sont les organes subsidiaires des Nations Unies (PNUD, Programme des Nations Unies pour l'environnement) ou ses institutions spécialisées (ONUDI) et dans le groupe de la Banque mondiale.

La France emboîte le pas à ce système multilatéral de coopération avec l'accession des pays africains à l'indépendance et donc de la nécessité de concevoir une nouvelle politique de Paris en direction de ses anciennes colonies.

De façon plus précise, les politiques de coopération internationale et partant d'aide au développement ont pu jusque-là suivre trois grandes phases telles que les décrit Gauthier de Villiers²²: la phase du « *développementalisme* », la phase de « *l'ajustement structurel* » et la phase de « *l'ajustement politique* ».

La première phase, celle du « *développementalisme* », correspondant aux trois premières décennies après les indépendances en Afrique : 1960-1970-1980. Durant cette période, on observe un triple consensus sur le développement en Afrique :

- Il existe une situation objective de « *sous-développement* » caractérisant les pays du tiers monde ;
- Il existe des politiques volontaristes de « *développement* » reposant sur des normes de validité universelle plus que sur des spécificités culturelles ;
- Les pouvoirs publics et leurs administrations sont appelés à jouer un rôle important dans la mise en œuvre de ces politiques.

²² Gauthier de Villiers « *La Décentralisation en Afrique de l'Ouest : entre politique et développement.* » in Marc TOTE, Tarik Dahou et René Billaz (sous la direction) : « *La décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement* », Cota, Karthala, Enda, Graf.

Ce dernier point traduit bien la réalité d'une époque où l'Etat était incontestablement « *l'intelligence personnifiée de la collectivité* » dont parlait Clausewitz²³, mais un point de vue qui retrouve en matière politiques publiques l'approche néo-institutionnelle qui pense que les institutions sont un facteur essentiel « ... *qui définissent le cadre où se déploient les comportements individuels, l'action collective ou les politiques publiques.* »²⁴ Les institutions ou les structures politico-administratives dans leur mode et méthode d'intervention peuvent être source d'efficacité ou non d'une politique publique comme celle de l'Aide ou d'actions publiques comme en matière de coopération décentralisée²⁵.

A ce stade l'Etat était l'entrepreneur du développement. « *Les approches de la question du développement s'inscrivent alors de façon générale dans une problématique de type étatiste (...)* »²⁶ La puissance publique était « *l'acteur majeur d'un développement axé sur l'industrialisation de l'économie et appuyé sur (...) une réforme agraire ou une révolution verte.* » Presque tous les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs ont évolué sous cette réalité avec les « *industries industrialisantes* » comme ce fut le cas au Zaïre du président Mobutu, où le Cameroun d'Ahmadou Ahidjo. Ce dernier avait adopté un code d'investissement très libéral et prétendait appliquer une forme de « *libéralisme planifié* » tout en conférant à la haute administration un rôle économique majeur.

Durant ces trois décennies donc les Etats restent les seuls partenaires de la coopération internationale, l'aide au développement consiste surtout « *en des mesures diverses d'appui (...) aux politiques de développement que les Etats africains mettent en œuvre ou sont censés mettre en œuvre.* »²⁷

²³ Karl Von Clausewitz est un tenant de la théorie réaliste des relations internationales. Celle-ci, à partir d'une approche empirique repose essentiellement sur quatre éléments dont « *la primauté du politique et de l'Etat* » dans les rapports entre les acteurs au plan international. L'Etat est considéré comme acteur privilégié des relations internationales même si les flux transnationaux se sont multipliés. Les néoréalistes, affirment que malgré l'arrivée de nouveaux acteurs, l'Etat est toujours au centre des relations internationales.

²⁴ Muller Pierre et Yves Surel : « *L'analyse des politiques publiques* », Montchrestien, 1998, p41.

²⁵ Voir aussi les articles de James March et Johan Olsen 1984, puis 1989 cités par Muller et Surel.

²⁶ De Villiers Gauthier : « *L'Etat en Afrique et les lignes de force de l'évolution des politique de coopération international...* » in Marc TOTE, Tarik Dahou et René Billaz (sous la direction) : « *La décentralisation en Afrique de l'Ouest, entre politique et développement* », Cota, Karthala, Enda, Graf, p38.

²⁷ De Villiers,op cit, p38.

La deuxième phase était celle de l'ajustement structurel²⁸. Le changement ici consiste à passer de la première phase volontariste, interventionniste, à « *une démarche visant à délester l'Etat d'une grande partie de ses moyens et attributions, à privatiser ou à reprivatiser nombre d'activités économiques.* »²⁹ Par l'ajustement structurel, on réajuste des économies plus ou moins étatisées afin, dit-on, de répondre aux exigences d'un marché dont le fonctionnement obéit à la logique économique du capitalisme mondial³⁰. Cette réorientation correspond à une époque où les Etats Unis de Reagan font une forte pression sur la Banque mondiale pour qu'elle rompe avec la démarche volontariste d'aide au développement que son président Robert Mc Namara lui avait imprimé durant son passage à la tête de l'institution, 1968-1981. Face aux pressions américaines et même britanniques, la Banque Mondiale trouvera alors un juste milieu entre l'approche volontariste du développement et la soumission aux contraintes financières et aux « *lois du marché.* » Il s'établit une sorte de consensus autour d'un « *régime de l'aide* » qui était une sorte de système universel de « *principes, normes, règles et procédures de décision gouvernant la régulation de l'assistance au développement.* »³¹

La troisième phase quant à elle, celle de l' « *ajustement politique* » et les perspectives récentes, correspond à celle de la « *conditionnalité démocratique* » dans l'octroi de l'aide. Les bailleurs de fonds font dépendre l'octroi des aides au développement au respect des droits de l'homme et de l'engagement du partenaire dans une démarche de démocratisation. C'est la fameuse question de la bonne « *gouvernance* », concept mis en avant par la Banque mondiale en 1992 et dont les critères de définition reposaient sur :

- La responsabilisation (*accountability*) des gouvernants et de leurs administrations
- L'information des citoyens et la transparence des décisions et des procédures
- La mise en place d'un Etat de droit et le respect de la loi.

²⁸ Pour Jean Coussy, les programmes d'ajustement structurel visent à « *dépolitiser* » les décisions de politique économique en les faisant relever de normes à la validité universelle et « *indiscutable* » (vérité des prix, rentabilité...), et par là « *(dépossèdent) les Etats de ce qui fait l'essence de leur pouvoir politique (à savoir la faculté de procéder à des arbitrages et des compromis en fonction d'objectifs et de rapports de force)* » (in De Villiers, p 43.)

²⁹ De Villiers, op cit, p41.

³⁰ Le credo des tenants de la mondialisation néolibérale repose sur deux éléments au moins : le rôle du marché dans les rapports internationaux est de plus en plus important et l'expansion du commerce international profite à tous à travers la primauté du libre échange.

³¹ B. Bonné in De Villiers, op cit, p41.

Nous verrons plus loin que ce concept de gouvernance qui a été longtemps analysé par de nombreux auteurs³² et qui se trouve déjà dans la littérature des philosophes de l'Antiquité renvoie non seulement à « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres, discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains* »³³ mais aussi selon les termes de Moreau Desfarges à une ère où rien ne s'impose plus et où tout se discute.

Ce rappel sur les grandes phases de la politique d'assistance au développement nous permet d'avoir un *back-ground* sur la dynamique de l'aide dans son ensemble afin de mieux la décrire et l'analyser tout au long de nos développements. Ceci nous oblige alors de traiter d'abord de l'essai de définition et des caractéristiques de l'APD (Section I) avant de parler des objectifs (Section II).

Section 1

ESSAI DE DEFINITION ET CARACTERISTIQUES DE L'AIDE

C'est dans la lancée du Plan Marshall que les Etats-Unis vont élaborer la doctrine de l'Aide au développement du tiers monde. Cette doctrine qui, comme nous le verrons plus loin, sera formalisée par les Nations Unies, est cependant marquée d'une « *confusion conceptuelle regrettable* ». Il est fait très peu de distinction entre ses différentes composantes, à l'instar du lien établi entre « *concours financier et aide au développement du Tiers Monde* ». Confusion qui avait sans doute amené le CAD de l'OCDE et de nombreux auteurs à faire des précisions sémantiques. Et Si nous consacrons des paragraphes entiers à ces questions de définitions, c'est non seulement en raison d'une exigence pratique, mais aussi une règle élémentaire de la méthode sociologique qui est l'une des approches qui nous servira à mieux conduire notre pensée. Emile Durkheim avait mis en bonne place la nécessité d'une définition préalable. Et comme le fait remarquer Patrick Lehinque à ce sujet, « *sans élever cette exigence au rang de canon d'un catéchisme méthodologique auquel chacun devrait pieusement sacrifier* »³⁴, il nous semble utile, en raison des confusions conceptuelles présentes dans l'usage du concept de l'Aide, de nous y soumettre. Marcel Mauss dira d'ailleurs de la définition préalable qu'elle

³² (Georges Cavalier, 1999 ; Anthony Pagden, 1998 ; Muller et Surel, 1998 ; Patrick Le Galès in Commaille et Jobert, 1999 ; Moreau Desfarges, 2001)

³³ Le Galès Patrick in Commaille Jacques et Jobert Bruno (sous la direction) : « Les métamorphoses de la régulation publique », LGDJ, 1999, p225.

³⁴ Lehinque Patrick : « *La loyalty, parent pauvre de la trilogie conceptuelle d'A. O. Hirschman* », in Josepha Laroche op. cit. p77.

« transforme une impression indécise et flottante en une notion distincte. » Elle évite à cet effet « les déplorables flottements et ces interminables débats entre auteurs qui, sur le même sujet, ne parlent pas des mêmes choses.³⁵ » Nous traiterons alors tour à tour de la définition de l'Aide française (I) et de ses caractéristiques dans les pays de l'Afrique centrale objet de notre étude (II).

I) FACE AUX IMPRECISIONS INDECISES ET FLOTTANTES

Rappelons que l'Aide apparaît en Afrique avec la décolonisation . Durant la période coloniale, il n'existait aucun système d'aide d'Etat à Etat, et notamment aucune aide officielle de la métropole vis-à-vis de ses colonies .Les relations étaient caractérisées par le protectionnisme et une politique d'investissement publique. Pour les pays de l'Europe, c'est après la deuxième guerre mondiale que cette aide a été instituée .Grâce à la création de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) appelée aujourd'hui « Banque Mondiale » et surtout avec l'apport du Plan Marshall, l'Europe a pu bénéficier d'une stratégie de reconstruction après les destructions et le traumatisme de la Grande Guerre. C'est bien après la création en 1949 par les Nations Unies du « Programme élargi d'assistance en vue du développement économique des pays sous-développés »- qui deviendra en 1965 le PNUD- que la notion même d'Aide publique au développement sera définie. Il est question de répondre à la question de savoir ce qu'est l'Aide publique au développement car la définition générale ne se différencie pas de la conception qu'on en fait en France (A). En plus, les définitions que donnent les auteurs et les instances publiques correspondent-elles à l'idée qu'on fait d'une politique publique ?(B)

A) Qu'entend-on par Aide publique au développement ?

La coopération internationale et l'Aide publique au développement sont deux concepts intimement liés. Le vocabulaire officiel a si souvent utilisé l'un pour l'autre avant de donner une nette préférence au terme de « coopération. » C'est ainsi qu'en 1959 l'Assemblée générale de l'ONU demandait que l'on substituât le terme de « coopération technique » à celui d' « assistance technique .» Bien plus, pour Sylvie Brunel l'un des deux termes en appelle l'autre : « la coopération Nord-Sud s'entend au sens de l'Aide que les pays développés peuvent octroyer aux nations les plus pauvres, théoriquement en vue de faciliter leur

³⁵ Mauss Marcel, Fauconnet Paul : « La sociologie, objet et méthodes », in Josepha Laroche, op. cit. p78

développent. »³⁶ D'autres auteurs comme Pierre Claver Maganga-Mousavou, traitant de l'Aide publique au développement de la France au Gabon n'hésitent pas d'utiliser les deux expressions de façon interchangeable. C'est le cas quand il s'interroge sur les raisons qui poussent la France à accorder son aide à ses « *pays amis* » ou encore « *Pour quoi la France coopère-t-elle ?* » Il s'interroge ainsi pour analyser ce que nous appellerons plus loin les déterminants généraux de l'Aide au développement³⁷.

Tout se passe comme si avant les indépendances africaines on parlait plus d'Aide et après le terme a été rebaptisé « *coopération* ». Sans doute car pendant des années, la notion d'Aide a constitué la base sur laquelle se fondait l'action internationale pour le développement. Seulement, le concept d'Aide au plan théorique et pratique était -et l'est encore- couvert de connotations péjoratives. C'est pourquoi autour des années soixante on a entendu lui substituer la notion de « *coopération* ». Celle-ci est présentée selon les termes de Guy Feuer comme « *un nouveau paradigme unificateur pour l'ensemble des rapports Nord-Sud en matière de développement.* »³⁸ Cependant la « *coopération* » n'a pas fait disparaître pour autant la notion d'Aide. Elle semble simplement l'englober dans un ensemble plus large. Les deux notions sont donc à la fois distinctes et liées. C'est peut-être pourquoi on proposera à la fin de nos travaux de les remplacer par la notion de partenariat qui répond le plus à l'idée que nous nous faisons aujourd'hui des rapports entre le pays riches et les pays en voie de développement.

Ceci dit, des définitions distinctes de ces deux notions ont été données par certains auteurs dont une partie de la littérature, très abondante, mérite d'être rappelée. Pour Fabien Brial, la coopération internationale est « *l'ensemble des actions susceptibles de promouvoir le développement des pays bénéficiaires, selon les modalités diverses et dans les domaines variés.* »³⁹ Pascal Chaigneau⁴⁰, tout en rappelant que l'un des objectifs fondamentaux de la Charte des Nations Unies est la réalisation de la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, sociaux, intellectuel et humanitaire, limite cette forme de coopération à un domaine techniquement précis ou, au contraire, l'étend à des

³⁶ Brunel, Sylvie, « *La coopération Nord-Sud* », PUF, 1997.

³⁷ Maganga-Moussavou, Pierre-Claver : « *L'aide publique de la France au développement du Gabon depuis l'indépendance, 1960-1978* », publications de la Sorbonne, 1982.

³⁸ Feuer Guy : « *Vers des changements de paradigmes dans l'action internationale pour le développement* », Annuaire français des relations internationales, 2002, p292.

³⁹ Brial, Fabien, op cit, p44 et S.

⁴⁰ Chaigneau, Pascal (sous la direction), « *Dictionnaire des relations internationales* », Economica, 1998.

acteurs étroitement liés les uns des autres. Besoins spécifiques des Etats ou logique politique, la coopération internationale, distincte de la politique étrangère en France à laquelle elle est intimement imbriquée, reste d'après Fabien Brial « *un moyen d'assurer la satisfaction des intérêts nationaux...Elle permet à la France sur l'autel de la solidarité, de conserver à travers le monde le maillage qu'elle a tissé et qui préserve ses intérêts stratégiques.* »⁴¹ Ces intérêts peuvent aussi être politiques, économiques ou culturels. On peut aussi signaler d'autres définitions de la notion d'Aide ou de coopération C'est le cas de celle pour qui « *L'aide publique au développement est le montant des dons et des prêts à des conditions très favorables accordés par des Etats et des institutions internationales aux pays figurant sur la liste des bénéficiaires dressée par le Comité d'Aide au développement.* »⁴² Une autre définition, très peu différente a été donnée par Pierre-Claver Maganga-Moussavou et qui considère l'aide publique au développement comme « *La part du financement fournie par les organismes officiels ou par leurs organismes gestionnaires sous réserve de répondre aux critères suivants : qu'elle soit dispensée pour favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays pauvres ; qu'elle revête un caractère de faveur et comporte un élément de libéralité au moins égale à 25 % par opération.* »⁴³

Dans ces définitions et éléments de définitions, on voit bien se dégager un certain nombre d'éléments qui constituent la trame permettant de savoir ce que c'est que l'Aide publique au développement. En 1969, le Comité d'Aide au développement (CAD)⁴⁴ énumère les ressources qui ressortent de l'APD. Elles sont constituées de celles qui sont fournies dans

⁴¹ Brial, Fabien op.cit, p44 et s.

⁴² Serge, Armand, Guillou, Michel et Salon, Albert, « *Les défis de la Francophonie, pour une mondialisation humaniste* », Alpharès, 2002, p88.

⁴³ Maganga-Moussavou, Pierre-Claver, op cit, p48.

⁴⁴ Le Comité d'aide au développement a été créé le 30 septembre 1961 pour une durée indéterminée. Il regroupe 23 membres dont 22 Etats et la Commission européenne. Aucun Etat en voie de développement n'en est membre. Ainsi qu'il a été décidé dans la Résolution ministérielle de l'OCDE en date du 23 juillet 1960, le Groupe d'aide au développement est devenu le Comité d'Aide au développement une fois que l'OCDE est entré en activité. Il a pour mandat : de poursuivre les consultations relatives aux méthodes à appliquer pour rendre disponibles les ressources nationales afin d'aider les pays et les régions en voie de développement économique, et pour accroître et améliorer l'afflux de capitaux à long terme et les autres formes d'aide au développement en faveur de ces pays et régions , etc. Les pays représentés au CAD fournissent à peu près 95 % de l'aide publique au développement (APD) mondiale. Environ 30 % de cet apport est dispensé par l'intermédiaire des institutions multilatérales, notamment le Groupe de la Banque mondiale ; les 70 % restants émanent directement des organismes d'aide bilatérale des pays donateurs.

le cadre bilatérale aux pays en développement ou accordées par le biais des institutions multilatérales. Y sont également pris en compte les ressources attribuées par des organismes publics ; celles dont le but est de favoriser le développement économique ; et enfin celles assorties de conditions financières favorables⁴⁵. Sont exclus de cette définition, les investissements privés, les crédits à l'exportation et les opérations du secteur public ayant pour but de faciliter les exportations et la gestion des réserves en devises.⁴⁶ Tous ces mécanismes ne constituent pas des « Aides » au sens technique, mais peuvent eux aussi- sinon plus- favoriser considérablement le développement s'ils prennent en compte l'intérêt des pays d'accueil et non le seul profit et enrichissement des fournisseurs.

Pour faire simple et préciser notre propos, on va retenir une définition de la coopération, une définition large et une définition étroite ou alors scientifique de l'Aide. Ainsi la coopération recouvre l'ensemble des mécanismes, procédés et procédures au moyen desquels les différents acteurs entendent donner corps à l'action internationale pour le développement. On parle aussi de coopération pour le développement pour désigner l'ensemble des activités par lesquelles un acteur public ou privé apporte sa contribution au développement économique et social des pays en développement. L'Aide au sens large renvoie à tout apport extérieur, de quelque nature qu'il soit et de quelque donateur qu'il émane, s'il est susceptible de contribuer d'une manière ou d'une autre au développement du pays receveur⁴⁷. Au sens étroit, sens scientifique, qui est le sens que lui donne le CAD, l'APD correspond aux ressources publiques accordées à des conditions favorables aux pays bénéficiaires de l'aide pour favoriser leur développement. Les prestations doivent être assorties d'un « *élément de libéralité* » dont le montant indique la différence avec la fourniture de capitaux aux conditions du marché. Pourront aussi être assimilés à des aides, des avantages commerciaux de type préférentiel, car, bien qu'ils ne comportent pas de prestations proprement dites, ils s'analysent comme des exceptions ou des dérogations au droit commun.

B) L'Aide : une politique publique ?

Après avoir dit ce que c'est que l'Aide publique au développement, il est maintenant important pour la suite de nos développements de trouver un cadre théorique qui nous

⁴⁵ Dons ou prêts dont l'élément de libéralité est au moins égal à 25%.

⁴⁶ Maganga-Moussavou, Pierre-Claver, op. cit, p48.

⁴⁷ Ici on range pêle-mêle sous cette dénomination les apports publics et ceux du secteur privé, la fourniture de capitaux ou de services, les dons en nature, l'octroi d'avantages commerciaux...

permettra de mieux comprendre ses différents mécanismes. Et pour cela il est important de savoir si toutes les approches sémiologiques et conceptuelles évoquées plus haut font de l'Aide une politique publique au sens où l'entend la théorie? Auquel cas ce sont les approches de l'analyse des politiques publiques qui nous serviront de cadre théorique d'analyse ; celles-ci nous permettront de présenter la situation actuelle de l'Aide et des actions publiques de coopération décentralisée, ce qui fait problème pour leur efficacité et efficience, et qu'elles sont les solutions envisageables pour faire mieux. L'intérêt de ce cadre théorique étant qu'il permet de porter un regard différent sur l'action publique dans son ensemble en se plaçant du point de vue de ce qui est devenu le centre de gravité de la sphère politique, à savoir la mise en place des politiques publiques. L'enjeu de l'analyse des politiques publiques va donc bien au-delà de la compréhension des ressorts décisionnels de l'Etat. *« Il s'agit en définitive, de s'interroger sur le fonctionnement de la démocratie à partir du moment où la dimension technique de l'action publique s'accroît fortement, au point que finit par se poser le problème de la réintégration du citoyen dans la boucle de décision. »⁴⁸ »*

J.P Nioche entend par politique publique, *«une séquence d'actions comportant la production d'une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique.»⁴⁹* Muller et Surel quant à eux proposent des éléments d'analyse permettant de spécifier ce que c'est qu'une politique publique. Trois grandes rubriques ressortent ainsi du résumé qu'en ont fait les auteurs sur la base des travaux d'autres chercheurs : une politique publique constitue un cadre normatif d'actions, elle combine des éléments de puissance publique et d'expertise, elle tend enfin à constituer un ordre local.

En tant que cadre normatif d'action, une politique publique est d'abord constituée par un ensemble de mesures concrètes qui constituent selon l'expression des deux auteurs, *« la substance visible de la politique publique. »* Cette substance est alors constituée de diverses ressources tant financières, intellectuelles, réglementaires, etc. Ainsi pour que l'on soit en présence d'une politique publique, *« un cadre général d'actions »* doit être défini. D'autres auteurs (Rose, 1985) l'appelle *«programme d'action gouvernementale.»* C'est donc *« une combinaison spécifique des lois, d'affectations de crédits, d'actions et de personnel dirigé vers la réalisation d'un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis. »⁵⁰*

Ensuite comme mode d'expression publique, une politique publique doit comprendre des éléments de décision ou d'allocation de ressources de nature plus ou moins autoritaire ou

⁴⁸ Muller et Surel, op. cit., p14.

⁴⁹ Nioche, Jean Pierre in Nioche, Jean Pierre et Poinard Robert, op cit, p5.

⁵⁰ Rose, Davies, 1994 in Muller et Surel, p18.

coercitive. Cette dimension autoritaire qui n'est pas toujours visible dans des politiques qui ne mobilisent pas explicitement des éléments de contrainte physique tire sa source de la conception weberienne de l'Etat⁵¹.

Pour ce qui est de l'ordre local que crée une politique, Muller et Surel citent à cet effet Friedberg (1993) pour qui une politique publique est *un «construit politique relativement autonome qui opère à son niveau la régulation des conflits entre les intéressés, et qui assure l'articulation et l'ajustement de leurs intérêts et de leurs buts individuels entre eux ainsi qu'à des intérêts et à des buts collectifs. »*⁵²

D'autres définitions peuvent éclairer notre horizon dans la compréhension d'une politique publique et surtout dans le parallèle que nous voulons faire avec l'Aide au développement. C'est d'abord celle d'André-J. Bélanger et Vincent Lemieux qui s'insurgent d'abord contre l'idée selon laquelle *« les politiques publiques ne sont rien de moins que ce que l'Etat, ou le gouvernement, fait ou ne fait pas. »*⁵³ Ils proposent ainsi de les concevoir comme *«... des actions gouvernementales visant à réguler des situations qui font problème ou qui sont susceptible de faire problème dans une collectivité ou encore entre collectivités. »*⁵⁴ Certes Cohen, Marsh et Olsen montrent en particulier dans le modèle de la *« poubelle »* qu'il n'est pas besoin qu'un problème soit posé pour que les acteurs mettent en avant une solution qu'ils vont essayer de *« placer »* à l'occasion de l'émergence du problème. Mais pour André-J. Bélanger et Vincent Lemieux, on peut retenir que les politiques publiques sont au moins une distribution de ressources et des contraintes dans une collectivité. En revanche, Yves Mény et Yves Surel, sans toutefois s'attarder sur ces préalables de définition, précisent alors que l'analyse des politiques publiques est un mode de compréhension des systèmes politiques contemporains qui nécessite par conséquent un déplacement de perspective et oblige à étudier les interactions concrètes associant acteurs publics et privés dans la production de l'action publique⁵⁵.

Au regard de tout ce qui précède et compte tenu des éléments de définition qui ont été donnés sur l'Aide, il n'est pas superflu de dire que celle-ci est au moins un ensemble de programme d'action des gouvernements donateurs. C'est une combinaison spécifique des lois

⁵² Friedberg in Muller et Surel op cit, p22.

⁵³ Bélanger André-J et Lemieux Vincent : *« Introduction à la l'analyse politique »*, Gaëtan morin éditeur, Quebec, Canada, 2003, p286.

⁵⁴ Bélanger et Lemieux, op. cit, p287.

déterminant les priorités ; d'affectations de crédits, d'actions et de personnel dirigés vers la réalisation d'un ensemble d'objectifs plus ou moins clairement définis et concernant comme nous l'avons dit et nous le verrons la lutte contre la pauvreté, le soutien au développement, la défense des intérêts... Nous pouvons ainsi poser que l'Aide française au développement est une combinaison de lois dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la dette...avec des crédits dont l'élément de libéralité est au moins égale à 25 % pour financer des actions avec éventuellement une assistance technique chargée de la réalisation d'objectifs plus ou moins définis en matière de lutte contre la pauvreté et de soutien au développement. De façon plus simple on pourrait aussi dire que l'Aide en tant que politique publique est un ensemble d'actions des gouvernements donateurs visant à réguler des situations de pauvreté et de sous-développement au sein des pays receveurs. C'est en tant que «*construit social* » et «*construit de recherche* » que nous l'aborderons, avec pour enjeu, la constitution d'un cadre d'analyse systémique de l'action de la France en Afrique centrale et des Grands Lacs qui puisse dépasser les limites d'une approche séquentielle de la coopération internationale. Notre but est d'apporter un peu plus d'éléments de compréhension, d'interprétation et de solution à son inefficacité.

II) LES CARACTERISTIQUES DE L'AIDE FRANCAISE

Quatre points principaux caractérisent la politique d'Aide au développement de la France. Il s'agit d'une coopération « *bimulti* » en pleine régression (A) et d'une Aide multisectionnelle et multiforme en pleine réforme (B°)

A) Une aide « *bimulti* » en pleine régression

L'aide bilatérale de la France est celle qui est octroyée directement aux gouvernements des Etats partenaires au cas par cas. Elle représente en moyenne sur la dernière décennie les trois quarts de l'aide française. Elle est répartie entre aide-projet (directement affectées à des projets de développement) et aide hors-projet (concours financiers sous forme de dons ou de prêts). Concrètement elle porte sur la coopération technique et culturelle, le soutien économique et financier et l'aide aux investissements. L'actuel gouvernement en France fait de la relance de l'aide proprement bilatérale une de ses priorités. L'Agence française de développement par exemple a ainsi vu sa capacité de don accrue de 25%, passant de 150 à 190 millions d'euros, contrairement à l'évolution générale de l'APD.

⁵⁵ Mény Yves et Surel Yves : « Politique comparée. Les démocraties Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie », 7^e édition, Montchrestien, 2004, p394.

Mais l'APD de la France en Afrique centrale et dans les Grands Lacs est aussi multilatérale car s'inscrivant dans le soutien que Paris apporte à ces pays par le biais des organisations internationales dont l'Union européenne. Et l'aide multilatérale, contrairement à l'aide bilatérale, augmente. Il y a une dizaine d'années, lorsque tout tournait autour de l'ajustement structurelle, elle augmentait encore très vite. Mais ce qui est intéressant de noter c'est la complémentarité qui existe entre le volet bilatéral de l'aide et son aspect multilatéral. Cette complémentarité est d'ailleurs soutenue par Jean Claude Faure pour deux raisons.

D'abord « *Depuis que le lien a été fait entre le traitement de la dette et la réduction de la pauvreté, la démarche est celle d'une approche stratégique que les pays en développement doivent élaborer eux-mêmes et mettre en œuvre avec le concours de la communauté internationale.* »⁵⁶. Cette complémentarité semble aujourd'hui incontournable dans les domaines tels que la gouvernance, les droits de l'homme, l'Etat de droit...

La deuxième raison qui lui fait dire que l'aide bilatérale et l'aide multilatérale se complètent tient au contexte de la mondialisation qui en appelle à une démarche nouvelle, plus cohérente dans les relations entre gouvernements et celles qui sont menées par le biais des institutions internationales.

En ce qui concerne les volumes, l'Aide de la France est en pleine régression. Pour soutenir les pays en voie de développement dans leurs efforts de réduction de la pauvreté et d'amorce de développement, l'ONU a préconisé depuis 1969 que les pays donateurs consacrent 0,7% de leur PIB à la politique d'Aide au développement. L'OCDE quant à elle fixait à 1% du PNB la part d'Aide devant être destinée par ses pays membres. Mais cet objectif n'a jamais été atteint et était revenu au taux de 0,7% préconisé par les l'organisation mondiale. Des efforts ont sans doute été faits dans ce sens, mais force est de constater aujourd'hui que cet objectif des Nations Unies n'a jamais été atteint bien que des sacrifices particuliers soient fournis par certains Etats tels que les pays scandinaves qui se placent respectivement au premier (Danemark avec un taux de 0,97%), deuxième (Norvège avec 0,86%) et quatrième rang (Suède 0,76%) des principaux donateurs de l'APD par rapport au ratio de leur PIB. Comparativement, les Etats-Unis première puissance économique de la planète consacre en général 0,08% de leur PIB à l'APD pendant que le Japon en est à 0,22%, même s'ils sont les premiers bailleurs en volume.

La situation de la France ne s'en éloigne guère de ce palmarès de baisse du volume de l'APD. Depuis longtemps, des alertes se faisaient déjà au sein de la classe politique

⁵⁶ Faure, Jean Claude, in HCCI : « *Coopérer au début du XXIe siècle* », Karthala, 2003, p188.

hexagonale .Dans le Rapport sur « *La politique de coopération avec les pays en voie de développement* » que Jean Marcel JEANNENEY réalise en 1963 pour le ministre d'Etat chargé de la Réforme administrative, le ton est donné dès les premières lignes du document. Il est écrit : « *L'amélioration du sort d'une population dépend d'abord et toujours d'elle-même, les pays déjà développés peuvent cependant aider les autres à vaincre certains obstacles...* » Par la suite on peut relever que dans l'avenir, la France ne pourra pas se diriger vers un accroissement brusque de l'Aide, car l'essentiel des ressources financières affectées à la coopération est prélevé sur fonds publics, et le sera de plus en plus, quelles que soient les techniques mises en place pour stimuler les investissements privés. Tout accroissement de l'Aide impliquera des mesures fiscales. Il est donc impératif, dit le Rapport, « *de mieux ajuster [notre] Aide aux besoins des pays en voie de développement, en les aidant à atteindre une meilleure gestion économique et utilisation de l'aide* ». Le document poursuit alors que la France doit mettre en place un programme à long terme dans le but de prévoir à temps les investissements et la formation des hommes, ainsi que d'établir dans les pays aidés des programmes d'action qui devraient être prélevés sur d'autres dépenses publiques, mais pas de celles déterminant directement le développement de l'économie française et celles dépendant de l'Aide affectée par d'autres pays.

Résultat: l'Aide de la France s'élevait à 0,57% du PIB en 1994 mais a chuté à 0,32% en 2000 avant de se relever légèrement en 2001. Au Cameroun la part de la France dans le total de l'APD a varié ces dernières années allant de 30 à 40% du total de l'Aide reçu par le pays avec bien sûr les annulations de la dette dans le cadre des C2D. L'Aide devait atteindre 0,39% en 2003. L'augmentation prévue devait se traduire surtout par une contribution accrue au Fonds européen de développement (FED) qui bénéficiera d'un financement supplémentaire de 277 millions d'euros, répondant aux engagements pris à l'égard des Etats ACP dans le cadre des Accords de Cotonou. Ainsi Dominique de Villepin et le ministre délégué à la coopération Pierre-André Wiltzer ne cessaient d'affirmer en leur temps que l'engagement pris par Jacques Chirac d'augmenter l'Aide au développement de 50% en cinq ans pour atteindre à terme l'objectif de 0,7% fixé par les Nations unies sera respecté.

Dans cette optique, la France favorisera la conclusion des contrats désendettement-développement (C2D) pour les pays pauvres très endettés (PPTE) qui représentait 91 millions d'euros. Les autorisations de programmes sur Fonds de solidarité prioritaires (FSP) et de l'AFD devront aussi augmenter: plus 25%, soit 190 millions d'euros pour chacun. Mais ces augmentations se font toujours attendre. Elles qui avaient pour but en 1992, à Rio, d'accomplir non seulement un devoir de « *générosité* » comme le rappelle Jean Louis Bianco,

à l'époque président du HCCI ; mais: «(...) *De permettre aux pays en développement de financer un développement alternatif moins agressif pour l'environnement que celui que [La France a] pratiqué pendant un siècle et demi.* »⁵⁷ Grosse inquiétude donc pour un Sud dont les besoins indispensables de financement du développement s'élèvent à environ 50 millions de dollars par an, selon le rapport Zedillo présenté lors de la Conférence de l'ONU sur le financement du développement à Monterrey en mars 2003.

B) Une aide multisectorielle et multiforme en pleine réforme

Les secteurs prioritaires

L'Aide au développement de la France intervient dans des secteurs aussi variés que divers. Il s'agit de l'économie, de l'administration du développement, du développement social, de la planification préalable ou de la prévention des catastrophes. Par ailleurs, cette aide revêt aussi de multiples formes qui vont des subventions aux facilités douanières et fiscales en passant par des prêts, des contrats commerciaux à conditions préférentielles ou alors des dons.

Le HCCI identifie cinq axes prioritaires de coopération en France : Les biens publics mondiaux (BPM), le développement durable, la lutte contre la pauvreté et l'affirmation des droits, la gouvernance et l'allègement de la dette. Nombre de ces axes seront développés dans le cadre du descriptif des champs d'action de l'APD. Mais d'ores et déjà nous pouvons retenir quelques clés pour la compréhension de nos développements.

Michel Griffon définit les « *Biens publics* » comme des biens qui sont en « *accès libre* » c'est-à-dire les biens pour lesquels on ne peut empêcher personne d'accéder à leur usage car ils sont physiquement disponibles. Ces biens sont aussi « *non divisibles* » lorsqu'on les consomme. S'ils sont mondiaux cela signifie que toute personne- non plus toute nation ou tout Etat représentant une nation- doit y avoir accès, et ceci à l'échelle mondiale.

La réforme du système de coopération

Ainsi la France s'attelle à reformer sa coopération pour mieux répondre aux enjeux du développement par une stratégie cohérente au service du développement durable et de la lutte contre la pauvreté par le biais de stratégies sectorielles au service de ces objectifs.

Pour Jean Michel Sévérino, directeur de l'Agence Française de développement, trois révolutions caractérisent la réforme de l'Aide publique au développement de la France: une révolution institutionnelle, une révolution managériale et une révolution politique.

⁵⁷ HCCI, op cit, p13.

La révolution des institutions de la coopération française est engagée depuis 1998. Le gouvernement que dirige, depuis un an, Lionel Jospin prolonge la dynamique suscitée par son prédécesseur Alain Jupé. Entre 1960 et 1999, près de quarante rapports de personnalités et institutions indépendantes souvent mandatées par le gouvernement ont été publiés. Nous en avons fait état de quelques uns à titre indicatif pour dire qu'elle a été la préoccupation de l'Etat français au fil des temps de reformer sa politique de coopération avec l'Afrique.

L'actuelle réforme en cours connaît donc sa première phase en 1996 avec le rapprochement des services de coopération sous l'autorité de l'ambassadeur, de l'extension du champ d'intervention et de la création d'un comité interministériel de l'aide au développement (Ciad), présidé par le Premier ministre. Ces grandes lignes sont reprises et précisées en février 1998. On a ainsi six décisions fondamentales qui interviennent:

1) création d'un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid); 2) création du Haut conseil de la coopération internationale (Hcci); 3) rationalisation administrative du système de coopération autour de deux grands pôles, l'un diplomatique issu de l'absorption du Secrétariat d'Etat à la coopération par le ministère des Affaires étrangères, l'autre financier, centré sur le ministère des finances; 4) abandon de la notion de champ qui fait place à celle de zone de solidarité prioritaire (Zsp); 5) définition d'un « *opérateur pivot* », l'Agence française de développement (Afd); 6) contractualisation des relations avec les pays aidés, au travers d'accords de partenariat.

Au plan managérial la révolution de l'Aide française a pour objectif une gestion efficace et efficiente de l'aide. Cette préoccupation qui a pris une évolution croissante depuis une dizaine d'années au sein de la communauté internationale et a engendré de nombreuses modifications de l'administration de l'APD, s'est traduite en France depuis la réforme de 1998 par la création, au sein du MAE, d'une direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Pour Severino, cette direction « *est le lieu d'un important effort de recomposition des cultures du travail, de coordination des moyens diplomatiques et de coopération, de réflexion stratégique et de définition de l'action internationale de la France* »⁵⁸ Au niveau de l'AFD, principal opérateur de l'aide, la réforme s'est traduite, à la demande de ses ministères de tutelle, par un Projet d'orientation stratégique (POS) approuvé en mars 2002, par le gouvernement.

Au plan politique enfin, c'est par le biais de la dernière campagne présidentielle de 2002 en France que l'on peut mesurer l'ampleur et le souci qu'ont eu les politiques français de

⁵⁸Severino, Jean-Michel, « *Les trois révolutions de l'Aide française* », géopolitique africaine, avril 2003, p 98.

procéder à une réforme de l'APD. Tous ont accordé une place à l'action d'aide et de coopération internationale. Dès leur entrée en campagne, les deux principaux candidats incluent dans leurs programmes la relance de l'aide française et en débattent. L'objectif de 0,7% du PIB, était devenu leur référence commune. En février 2002, Lionel Jospin qu'on a toujours dit ne pas s'intéresser à l'Afrique annonce la reprise de l'effort français d'aide au développement qui remontera effectivement, cette année-là, à 0,36% du PIB. Le président Chirac, quant à lui, précise son projet à l'occasion de la conférence de Monterrey: une augmentation de l'APD de 50% sur cinq ans, à hauteur de 0,5 points de PIB, avant de rejoindre en dix ans l'objectif onusien, le tout avalisé par un « *plan pluriannuel approuvé par le Parlement.* »

Cette triple réforme du système français de coopération suit un peu l'évolution général au sein d'autres pays donateurs d'Europe comme la Grande-Bretagne qui a procédé également depuis 1997 à la refonte de son Department for International Development (DFID). Cette institution est devenue une instance autonome, ce qui lui permet de mieux s'acquitter de son nouveau mandat élargi et lui a permis de jouer le rôle actif de promotion de la cohérence politique au sein du système britannique de coopération. Certes on pourrait dire que ces évolutions doivent beaucoup à la vigueur de la volonté politique manifesté par la ministre du Développement International, laquelle siège au Cabinet. Même son de cloche en Allemagne où depuis 1998 le système d'Aide connaît quelques changements par la réorganisation interne du BMZ, le refonte du GTZ et la rationalisation de l'organisation de la Banque pour la reconstruction (KfW). Le GTZ connaît aussi un processus de décentralisation de grande ampleur et un redimensionnement à la baisse de ses services. L'on peut aussi signaler l'intégration des activités de la kfw avec celles de l'Agence allemande de la promotion des l'investissement et du développement (DEG) et de quelques établissements de formation allemands, et une politique visant à encourager la GTZ et la KfW à unir leurs efforts sur le terrain. Ces mesures, faut-il le signaler, s'inscrivent également dans le cadre d'un vaste programme de modernisation de l'administration toute entière intitulé « *Deutschland Erneuern* » (Renouveau en Allemagne.)

Mais au-delà de ces multiples réformes qui augurent un souci qu'ont les donateurs de reformer leur système d'Aide, il serait alors intéressant de s'interroger sur les raisons qui les poussent à élaborer les politiques publiques et autres actions publiques en direction des pays en voie de développement en général, et les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs en particulier pour ce qui est de la France dans le cadre de ces travaux.

Section II

LES MOTIVATIONS OU DETERMINANTS GENERAUX DE L'APD

Parler de déterminants généraux ou des motivations de l'APD en France revient à poser la question de savoir pourquoi la France accorde-t-elle de l'Aide aux pays qui en bénéficient ? En d'autres termes, pourquoi la France coopère-t-elle ou intervient-elle dans ces pays en voie de développement en général et ceux l'Afrique centrale et des Grands Lacs en particulier ? Cette partie nécessite pour une bonne compréhension un rappel de quelques controverses doctrinales (I) pour montrer que l'Aide est bien une conjonction de solidarité et de stratégie de défense d'intérêts (II).

I) QUELQUES CONTROVERSES DOCTRINALES

Empruntons ici l'analyse faite par Vincent Lemieux sur les finalités des acteurs dans les politiques publiques (A) avant de voir ce qu'il en est au plan international, puisque la politique d'Aide met aux prises deux ou plusieurs Etats (B).

A) Les finalités des acteurs: le modèle des coalitions plaidantes

En traitant des démarches explicatives des politiques publiques, Lemieux a identifié les éléments qui reviennent de façon récurrente dans les travaux des auteurs. Il s'agit des explications tenant à l'environnement et celles ayant trait aux activités. D'autres s'appesantissent sur les relations entre les acteurs ou encore sur l'évolution des politiques publiques. Mais l'explication qui nous intéresse ici est celle qui porte sur les finalités des acteurs. Elle nous permet d'apporter un début de réponse à la question de savoir pourquoi la France accorde-t-elle de l'Aide aux pays du Sud ? Pourquoi élabore-t-elle les politiques publiques d'Aide ?

Pour Vincent Lemieux, le modèle le plus important à l'intérieur de l'explication par les finalités est sans doute celui des « *coalitions plaidantes* » (*advocacy coalitions*) de Sabatier et Jenkins-Smith (1999). Ici ce sont les croyances des acteurs plutôt que leurs intérêts qui motivent l'action. Ces coalitions sont des alliances qui durent pendant plusieurs années et qui comprennent généralement des acteurs de plus d'un échelon de gouvernement, de groupe d'intérêts, avec en plus des spécialistes et des experts dont l'influence s'exerce à longue échéance. Le plus important pour eux c'est donc les croyances. Celles-ci se situent à plusieurs niveaux : les croyances fondamentales, les croyances politiques enfin les décisions instrumentales et l'information. Les croyances fondamentales portent sur la nature humaine,

sur les relations des êtres humains avec la nature, les priorités qu'ils établissent entre les valeurs fondamentales... Les croyances politiques ont pour objet les positions prises par les acteurs pour inscrire les valeurs fondamentales dans le secteur de politiques concernées. Enfin les décisions et l'information servent à réaliser les croyances politiques. C'est dire donc que selon le modèle de coalitions plaidantes, la France accorderait de l'Aide aux pays pauvres en raison des valeurs fondamentales qui fondent la vie en communauté, donc la solidarité. Mais présenter de façon simple sur la base des travaux de Vincent Lemieux, les raisons pour lesquelles un Etat comme la France pourrait allouer de l'Aide, intervenir ou élaborer des politiques publiques en direction des pays en voie de développement, revient en quelque sorte à présenter le processus décisionnel en la matière sous forme d'un mécanisme emprunt de rationalité. C'est penser, selon la synthèse de la rationalité décisionnelle de Muller et Surel (1998) que la décision d'allouer de l'Aide est un processus rationnel dans lequel il est possible d'isoler le ou les acteurs étatiques ou subétatiques responsables en la matière, que ce ou ces acteurs sont capables de définir clairement et durablement des préférences explicites et hiérarchisées qui définissent des objectifs d'action souhaitables ; qu'il (s) est ou sont capables de balayer l'ensemble du « *spectre des solutions possibles* », d'en évaluer les conséquences en termes de gains et de pertes ; et enfin que ces différents acteurs sont en mesure de choisir « *une solution et une seule à partir d'un ensemble de critères objectifs et hiérarchisés, qui reposent en définitive sur un critère de choix unique et légitime (reconnu comme juste)* »⁵⁹

Or la décision plus ou moins d'Aide au Cameroun ou au Gabon dans les domaines de la santé ou de l'éducation avec en appui une assistance technique fortement rémunérée ne saurait être un processus rationnel au point où on pourrait en déterminer de façon aussi évidente les raisons pour lesquels les Etats en général et la France en particulier élaborent ces politiques publiques d'Aide au développement. Ce sont les travaux de Herbert Simon qui ont ouvert la voie à la critique des modèles classiques de la décision en remettant en cause, de manière décisive les hypothèses sur lesquelles reposait le modèle de la décision rationnelle ouvrant ainsi d'autres champs et perspectives de recherche⁶⁰.

On peut donc faire des remarques avec Muller et Surel sur la base des travaux de multiples auteurs. D'abord l'idée d'un décideur unique est un mythe aisément falsifiable. C'est dire que le système de coopération en France comme dans d'autres pays donateurs fait intervenir plusieurs acteurs (ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Economie et des Finances, Agence française de développement...) C'est aussi le cas dans d'autres pays

⁵⁹ Muller et Surel op. cit. p112. Lire aussi à ce sujet Mény, Thoenig, 1989 ou encore Parsons, 1995.

⁶⁰ Herbert Simon, 1957, March, Herbert Simon, 1964, Cyert, March, 1976, March, 1991.

donateurs comme l'Allemagne où la configuration en la matière met aux prises le BMZ, la GTZ et la Banque pour la reconstruction (KfW). L'unité de l'organe décisionnel n'est donc pas possible même si les responsables politiques peuvent tenter de s'approprier ou de se réclamer la paternité de nombre de décisions en prononçant les phrases du genre « *j'ai décidé* ».

L'analyse des processus de décision montre ensuite que ces processus fonctionnent de manière systémique, une pluralité de décideurs interagissent en permanence pour un résultat en général différent de celui attendu. Nous le verrons plus loin en France dans la mesure où des organes comme le ministère des Finances sont beaucoup plus portés vers l'accomplissement des objectifs de rentabilité économique avec ce que cela comporte en terme de restrictions budgétaires. Même son de cloche avec l'AFD qui est une administration dotée d'un statut d'établissement public et d'institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire de 1974. Elle intervient soit en qualité de bailleur de fonds, soit en tant que banquier à travers des prêts accordés aux conditions de marché. Des orientations qui sont quelque peu différentes de celles des autres intervenants institutionnels comme le ministère des Affaires étrangères et de la coopération. Le ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie par exemple prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière de coopération culturelle, scientifique et technique et de coopération au développement. Ici on retrouve plus des volet ayant très à la promotion des valeurs culturelles de la France en direction des pays en voie de développement dont ceux de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. On voit donc par là que le système de coopération n'est pas épargné par la logique plurielle des acteurs intervenant, chacun faisant valoir ses préférences, même au sein d'un même gouvernement. L'Etat n'est donc pas « *un* ». Comme le souligne Jacques Lagroye et al, la structure étatique « *...n'agit pas comme un acteur cohérent capable d'imposer sa volonté ; il est multiple, son action résulte des initiatives, des activités éparses et parfois contradictoires de diverses institutions qu'opposent leurs intérêts, leurs savoir-faire spécifiques, leurs conceptions divergentes de la « bonne solution...* ⁶¹ » Et même en cas de solution pivot qui fait apparaître une « *ligne générale d'action* », celle-ci n'est que le résultat de « *compromis laborieusement négociés entre représentants et, au mieux, de l'acte d'autorité d'un acteur dominant qui met fin aux affrontements, au moins pour un temps.* ⁶² »

⁶¹ Lagroye Jacques et al. : « *Sociologie politique* », 4^e édition revue et mise à jour, Presse de Sciences PO et Dalloz, 2002, p509. Voir aussi à ce sujet Graham T. Alison (1971 ; Graham T. Alison, Morton H. Halperin (1972).

⁶² Lagroye et al.op. cit, p509.

Par ailleurs, les préférences des acteurs ne sont jamais complètement explicites, les acteurs des politiques ne sachant pas exactement ce qu'il veulent ou plus exactement, souhaitant le plus souvent atteindre plusieurs choses à la fois. On le verra plus loin dans la mesure où la politique d'Aide de la France est une sorte de conjonction de défense d'intérêts et de solidarité envers les plus démunies du monde. Un acteur politique au plan interne, peut à la fois vouloir faire un choix qu'il juge juste et celui qui lui donnera les meilleures chances d'être réélu. De plus les préférences des acteurs ne sont pas stables, évoluant tout le long du processus d'élaboration et de la mise en œuvre de la politique. Tout se passe alors comme si les acteurs « *découvraient* » au moins en partie, le sens de leur action au fil de cette même action.

Un acteur politique n'est enfin en mesure de balayer l'ensemble du champ d'information, pour des raisons qui tiennent à la fois à ses capacités cognitives et à la structure du système d'information. Les acteurs des politiques publiques sont en effet confrontés à un flux continu d'informations de tous ordres qui renvoie à des univers de sens très différents... Dans ce cas, on voit clairement que les matrices cognitives qui permettent de trier et de décoder le flux d'information ne sont plus opérantes. Cette abondance peut dès lors facilement (et le paradoxe n'est qu'apparent) se transformer en rareté : « *Ensevelis sous un grand nombre d'information, les acteurs ne savent pas quelles sont les bonnes informations, celles qui permettent de donner du sens à la situation à laquelle ils sont confrontés.* ⁶³ » C'est cela sans doute qui a causé pendant longtemps et jusqu'alors l'absence en France d'une véritable doctrine de la coopération internationale, faisant ainsi du système français, une « *exception* ». On a l'impression d'ailleurs que les autres systèmes européens sont plus stables. En Allemagne par exemple, le BMZ a décidé de concentrer ses moyens sur 37 pays « *prioritaires* » et 33 pays « *partenaires* », et de réduire le nombre de secteurs couverts dans chaque pays. Ceci permet d'éviter d'une part du saupoudrage en donnant un peu à tout le monde, et de l'autre part l'intervention dans tous les domaines sans efficacité réelle. Par là les décideurs vont souvent se fixer sur une solution « *pivot* » (Mény, Thoenig, 1989, p311) et construire leur stratégie autour de cette position.

A cet effet Herbert Simon dans son concept de rationalité limitée ne prétend pas que les décideurs sont irrationnels, mais que la rationalité de leurs actions n'est que partielle fragmentaire et limitée.

⁶³ Muller et Surel, 1998, p114.

Lindblom quant à lui parle d'incrémentalisme disjoint. L'idée de base ici est que le processus de décision est d'abord une forme de négociation et d'arrangement mutuels entre acteurs. Cela signifie que le compromis est au cœur même du processus, contrairement à l'idée selon laquelle les décisions seraient à « *prendre ou à laisser* ». La notion d'incrémentalisme entend ainsi décrire une démarche « *pas à pas* » dans laquelle le décideur, loin de brusquer les choses, dans une sorte de logique de rupture, va entreprendre de modifier progressivement et de manière continue, le système sur lequel il veut intervenir. Une telle approche sur un modèle d'action sensiblement différent, dans lequel le décideur loin d'affirmer des objectifs fixés une fois pour toute, acceptera de modifier ses buts en fonction des résistances qu'il rencontre. Il n'hésitera donc pas à faire de concessions, à multiplier les alliances, quitte à réviser ses ambitions, à jouer avec le temps, ce qui suppose d'être patient. Souvent on privilégiera les procédures au détriment des objectifs, de même que les solutions se seront envisagées qu'en fonction des moyens disponibles.

Une autre critique de la rationalité absolue est celle du modèle de la poubelle proposé par Cohen, Marsh et Olsen. Elle constitue en effet le point d'aboutissement du processus de déconstruction du modèle de la décision rationnelle. Le modèle s'applique aux acteurs en présence des situations d'anarchie organisée qui correspondent à des organisations caractérisées par des préférences incertaines, une technologie floue et une participation fluctuante. Les modalités de la prise de décision dans de telles organisations suivent un développement chaotique définie par analogie à une poubelle, par le fait que les différents éléments qui constituent la décision (problèmes, solutions, acteurs, occasions de choix), semblent jetés par les participants au fur et à mesure de leur apparition. C'est ainsi que l'on va trouver dans le désordre des problèmes de tous ordres portés à l'attention des acteurs concernés, des solutions qui n'ont pas besoin de problème pour être proposés, des participants qui vont et viennent et des occasions de choix.

Le grand intérêt du modèle de la poubelle est de poser en effet la question du « *chaînage* » des éléments qui composent le système. Les trois auteurs montrent en particulier qu'il n'est pas besoin qu'un problème soit posé pour que les acteurs mettent en avant une solution qu'ils vont essayer de « *placer* » à l'occasion de l'émergence du problème.

Il nous reste donc à voir si les théories des relations internationales peuvent nous permettre d'enrichir notre débat sur les motivations des Etats au plan international, et précisément dans leur politique d'Aide au développement.

B) Les motivations des Etats au plan international : Wendt/ les libéraux/les réalistes...

Pourquoi agir au plan international ? Globalement, on peut apporter un début de réponse à cette interrogation en se référant aux Anciens qui ont réfléchi sur les raisons pour lesquelles les Etats nouent des relations entre eux sur la scène internationale.

C'est le cas du Florentin Nicolas Machiavel (1469-1527) qui, au sujet des relations internationales, décrit les rapports entre les Cités comme étant faits « *d'ammoralisme et d'opportunisme politiques* ». D'après lui, ce sont des relations de puissance dont l'objet est l'appropriation des territoires et de leurs ressources. L'auteur dont l'intention est d'enseigner l'art du gouvernement en partant de la connaissance des passions humaines, s'inscrit dans le courant « *réaliste* » des relations internationales. Un courant qui rejette l'idéalisme dans la politique extérieure des Etats. C'est dire que si l'on s'en tient aux théories réalistes des relations internationales on pourrait être amenée à conclure, mais de façon hâtive, que la France intervient en Afrique ou accorde son Aide aux pays en voie de développement pour des raisons de pure calcul politique, stratégique, économique ou financier. Mais cela dénoterait d'une vision partielle et même partielle des rapports de coopération franco-africaine.

Wendt donne une interprétation substantielle « *originale* » des motivations des Etats dans la politique internationale, différentes de celles des (néo) réalistes, (néo)libéraux et des (néo) marxistes. D'après lui le comportement des Etats est bel et bien guidé par les intérêts nationaux. Il ne le nie pas d'autant qu'il ne nie pas que ces intérêts sont souvent égoïstes. Ces intérêts portent sur la survie physique, l'autonomie, le bien-être économique et la valorisation collective de soi. Mais la différence dans l'interprétation de Wendt se trouve au niveau où il affirme que si le comportement international d'un Etat est guidé par les intérêts nationaux, « *...ces intérêts sont fonction des identités d'un Etat, elles-mêmes co-constituées par les idées que partagent à son sujet les autres Etats.*⁶⁴ » Comme l'affirment les réalistes, les Etats sont guidés par le souci d'assurer leur survie, leur autonomie, leur bien-être. Mais Wendt pense que parce qu'ils ont également des identités de type et de rôle, leur comportement est également façonné par les croyances partagées par les autres Etats qui, en interaction avec eux, s'attendent à certains comportements de leur part⁶⁵.

⁶⁴ Bastistela Dario : « *Théorie des relations internationales* », Presses de Science Politique, 2004, p284.

⁶⁵ Jean-Louis Martres présente en cela un tableau sur la déconstruction de la théorie réaliste en présentant les positions qu'ont les différents paradigmes internationaux sur les motivations des Etats à défendre leurs intérêts sur la scène internationale. Cf: Jean-Louis Martres : « *De la nécessité d'une théorie des relations internationales : l'illusion paradigmatique* », AFRI, 2003.

D'après Dario Batisttela, pour Wendt, l'intérêt national qui guide le comportement d'un Etat, bien qu'il se réfère aux exigences de sécurité et de survie d'un Etat « *...est enchâssé [...] dans les normes et valeurs qui façonnent [...] ses identités.* ⁶⁶ » Alors que chez les réalistes l'intérêt national d'un Etat s'impose à lui- ou à ses décideurs- de par la configuration des rapports de puissance, alors que chez les libéraux, il est la résultante des préférences sociales, chez les constructivistes « *...les intérêts nationaux sont constitués par les idées et croyances internationalement partagées qui structurent la vie politique internationale et lui donnent signification.* ⁶⁷ » Tout ceci nous amène à examiner la nature des motivations de la France dans sa politique d'Aide.

II) L'AIDE : UNE CONJONCTION DE SOLIDARITE ET DE DEFENSE D'INTERETS

Au regard de ce qui précède on peut résumer que les motivations des Etats dans leurs politiques internes comme extérieures bien que ne suivant pas un schéma rationnel, naviguent donc soit entre leur survie physique, l'autonomie, le bien-être économique et la valorisation collective de soi (les réalistes), soit selon des croyances internationalement partagées et qui consistent à assurer le bien-être à tous les peuples de la planète en apportant aux plus démunies une solidarité. C'est peut-être le cas des politiques d'Aide au développement. C'est dire que d'une part on a des exigences de solidarité (A) et de l'autre la défense d'intérêts (B) .

A) Les exigences de solidarité internationale

Les orientations de la politique d'aide au développement de la France sont définies par le gouvernement et s'inscrivent dans le cadre du consensus du Sommet du Millénaire, des conférences de Monterrey et de Johannesburg. Ce consensus auquel la France a concouru, porte les objectifs du développement sur les politiques que les pays du Sud doivent entreprendre afin de les atteindre et sur les moyens accrus que doivent mettre en œuvre les pays développés afin de les y aider.

Selon le discours officiel, la France souhaite favoriser , dans le monde en développement, l'émergence des sociétés capables de répondre aux besoins de leurs populations, d'assurer leur participation aux affaires publiques, d'accéder aux processus de production et de diffusion du savoir et de la culture. A cet égard, elle accompagne trois types

⁶⁶ Basttistela Dario, op. Cit. P285.

⁶⁷ Basttistela Dario, op.cit. p285 et 286.

d'évolutions : le développement durables et la gouvernance démocratique puis l'accès à la culture et au savoir

L'APD : Un soutien au développement durable et à la gouvernance démocratique

La France entend par « *développement durable* » « *une croissance non seulement productrice des richesses, mais aussi équitable sur le plan social et respectueuse de l'environnement* »⁶⁸. Dans son volet économique, la politique française en faveur du développement durable soutient l'essor d'agriculture susceptibles d'assurer la sécurité alimentaire des populations et de générer des revenus. Elle appuie la création d'un cadre incitatif à l'investissement et à l'activité du secteur privé. Dans son volet social, elle soutient l'accès universel aux services sociaux de base que sont l'éducation primaire et la santé. Dans son volet environnemental, cette politique de promotion du développement durable s'inscrit dans le cadre des engagements internationaux auxquels la France a souscrit, notamment au sommet de Johannesburg en 2002.

Dans le cadre de la gouvernance démocratique, la France accompagne les processus de réformes politiques dans lesquels ses partenaires sont engagés de deux manières. D'abord, afin d'aider les Etats à se doter d'institutions assurant la participation du public et le respect des droits de la personne, la France apporte son expertise aux institutions clés de l'Etat de droit et de la démocratie comme les assemblées parlementaires, les hautes juridictions, les institutions judiciaires, la police. Elle intervient également auprès des associations de défense des droits de l'homme et des organisations professionnelles susceptibles de renforcer la société civile. Elle apporte un appui aux médias désireux de se professionnaliser et d'affirmer leur indépendance. Ensuite afin de renforcer la capacité des administrations à mettre en œuvre des politiques publiques, elle apporte son expertise aux programmes de réforme et de modernisation de l'Etat. Elle soutient les pouvoirs publics locaux et accompagne les processus de décentralisation qui permettent d'étendre les libertés et d'améliorer le service rendu aux citoyens. Elle les aide à relever le défi d'un développement urbain maîtrisé et d'un aménagement harmonieux du territoire.

L'APD : Un soutien pour l'accès à la culture et au savoir

A ce titre la France apporte son appui au développement culturel en intervenant auprès des Etats en les aidant à mettre en place des politiques culturelles, notamment dans les

⁶⁸ Source : Bilan 2003 et perspectives, DGCID, MAE.

domaines de la préservation et de la valorisation du patrimoine, du soutien à la création, du développement des infrastructures culturelles, de la lecture publique, de l'appui aux médias, et à la création audiovisuelle. La France intervient aussi auprès des milieux artistiques, des professionnels de la culture et de la communication par des fonds de soutien à la création et à la diffusion, par l'organisation de manifestations et par des actions de formation. Toujours dans le domaine culturel, elle aide les productions du Sud à accéder aux circuits de distribution internationaux. Bref elle se veut un avocat de la « *diversité culturelle*. »

A côté de la culture, la France appui aussi la recherche du savoir par le développement de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans ce cadre, elle a pour ambition d'aider les pays du Sud, d'une part à acquérir des savoirs nécessaires à leur développement, d'autre part à se doter des cadres publics et privés compétents, susceptibles de concourir à la formation des classes moyennes « *qui sont un élément moteur du développement*. » Enfin dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'objectif est la réduction de la « *fracture numérique* » qui laisse un grand nombre des pays en développement en marge de la société de l'information. Présenté sous cette forme, les déterminants de l'aide ne se limitent pas à cet élan de solidarité que veut bien présenter le discours officiel en France.

B) L'axiomatique de l'intérêt et la promotion de valeurs

L'expression « *axiomatique de l'intérêt* » découle de l'analyse que fait Adam Smith entre l'échange et le lien social. Elle nous oblige d'exclure explicitement le recours à la bienveillance des autres pour établir le lien social. Pour l'auteur : « (...) *Ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière ou du boulanger que nous attendons notre dîner, mais bien du soin qu'il apporte à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité mais à leur égoïsme.* »⁶⁹ C'est dire que les rapports sociaux n'ont pas toujours pour fondement la pratique de la générosité, des échanges de dons et de contre-dons. Tout au contraire si l'on adhère à la logique d'Adam Smith, c'est l'échange marchand, reposant sur l'intérêt individuel, qui constitue le meilleur gage du lien social. C'est là une vision libérale des relations sociales, laquelle peut être transposée dans les relations entre les Etats et permettra de déceler les motivations qui poussent les gouvernants de coopérer entre eux. Bentham appréhende ces relations à partir de son regard théorique utilitariste, c'est-à-dire de la problématique de l'intérêt. Pour lui la morale n'est pas absente, elle est purement et

⁶⁹ Adam Smith, « *Recherche sur la nature et les cause de la richesse des nations in Rist, Gilbert, « Le développement, histoire d'une croyance occidentale* », Presses de Sciences Po, 1996, p34.

simplement assimilée à l'utilité. Pour l'auteur anglais comme pour les libéraux qui se réclament de lui, la scène internationale ne présente pas de spécificités par rapport au fonctionnement interne des sociétés. Les Etats sont eux aussi mus par l'utilité. La société internationale est donc constituée d'Etats indépendants qui rivalisent pour la défense de leurs intérêts comme les individus compétitionnent eu sein de chaque Etats⁷⁰.

Ainsi l'on pourrait alors transposer cette analyse dans le domaine de la coopération internationale en générale et de l'aide au développement de la France en particulier, rejoignant la conception qu'ont les réalistes des relations internationales. Le ton est même souvent donné, bien que rarement, par les officiels. Ce fut le cas avec Robert Galley, à l'époque responsable de la politique de coopération en France pour qui, cette politique que mène le gouvernement « (...) *n'est pas désintéressé. A long terme, c'est la place de la France qu'il s'agit, c'est-à-dire non seulement du rayonnement intellectuel et culturel, mais aussi de sa sécurité politique et économique. Il doit être clair que la coopération n'est pas un luxe mais correspond à une stratégie de développement et doit prouver son efficacité.* »⁷¹»

Ainsi, de multiples auteurs se sont penchés sur l'étude des objectifs avoués et inavoués de la coopération internationale de la France et en ont décelé chacun un certain nombre d'objectifs, qui sans être contradictoires, se formulent tout de même pas de la même façon. Pire, nombreux sont ceux qui pensent comme Sylvie Brunel que l'aide sert à tout sauf à lutter contre la pauvreté. Fabien Brial lui en a une idée quasi arrêtée. Pour lui, la coopération internationale, donc l'aide au développement, « (...) *Inspirée par la mission historique de la France et la solidarité avec le tiers monde... [lui] permet aujourd'hui, sur l'autel de la solidarité, de conserver à travers le monde le maillage qu'elle a tissé et qui préserve ses intérêts stratégiques... Ensuite, de conserver les intérêts économiques du pays développé, à défaut de son partenaire, comme le prouve la détérioration des termes de l'échange depuis les*

⁷⁰ Les précurseurs du libéralisme, bien qu'influencés par les idées de certains philosophes grecs dont Platon et Aristote, sont essentiellement des auteurs ouest-européens, philosophes, économistes, financiers, juristes et médecins des XVII, XVIII et XIXe siècles. Bien que plusieurs d'entre eux, dont les Allemands Leibniz, Kant, Fichte, Spinoza et les français Montesquieu, Rousseau et Say, aient apporté une contribution décisive à cette théorie, les idées des libéraux anglais ont eu une influence plus marquée parce qu'elles ont été adoptées et appliquées par les deux puissances dominantes des XIX et Xxe siècles. La Grande-Bretagne et les USA. Les auteurs les plus en vue sont alors David Hume, Adam Smith, Ricardo, Bentham et Locke.

⁷¹ Galley, Robert in Maganga-Moussavou, op cit, p 62.

*années soixante. Enfin de satisfaire les intérêts culturels, trait discriminant de la politique de coopérations française. »*⁷²

A ce niveau ressortent déjà les différents piliers qui articulent les objectifs de la politique française d'aide publique au développement : les intérêts stratégiques, économiques et culturels, à côté du volet de solidarité. Fabien Brial n'y croit visiblement pas. Marie-Christine Kessler quant à elle retient les quatre et souligne : « *Les finalités de l'Aide publique au développement se rattachent à quatre objectifs : la solidarité, la stratégie visant à la réduction des tensions avec les pays en voie de développement, une volonté commerciale et un but culturel.* » Dans le même ordre d'idées, Jean-Jacques Gabas parlent d'une multitude de motivations de l'aide française ou celle des autres donateurs, l'éloignant même de son objectif qu'est le développement et la lutte contre la pauvreté. Pour l'auteur, « *Il n'y a pas une raison unique et louable à l'existence de cette aide, mais une série d'incitations qui s'imbriquent, plus ou moins éloignés du développement et qui ont bien sûr des effets souvent anthropiques de par leur conjonction.* »⁷³ Comme quoi pour l'auteur, dans les relations de coopération, les transferts entre les gouvernements du Nord et ceux du Sud sont aussi intéressés que ceux faits par les firmes multinationales ou les banques avec leurs investissements directes et leurs prêts. Ce serait donc une affaire « *d'alliance politique* » « *d'opportunités économiques* », mieux de « *confirmation d'influence dans un pays ou une région* », du chantage politique... Visiblement on n'est pas loin de la vision *machiavélique* des relations internationales. Une vision qui n'a pas seulement pour but de défendre des intérêts d'ordre matériel, mais qui tient aussi à assurer le rayonnement international de certaines valeurs culturelles.

Au regard donc de ce qui précède, nous pouvons déceler à côté de l'idéal de solidarité envers les plus pauvres d'autres objectifs d'expansion culturelle, d'influence et de captation de clientèle d'une part et de recherche, de maintien de puissance, mais aussi à visées économiques de l'autre part.

L'expansion culturelle, la recherche d'influence et de la captation de clientèle

L'idée qui ressort de cette sous-partie est qu'en octroyant ou en finançant des programmes liés à la francophonie, l'APD de la France poursuit un objectif d'expansion de la culture française à travers le monde. Et comme le souligne Sylvie Brunel, ce ne sont pas les 60 millions des Français de France qui peuvent légitimer l'importance de la langue française,

⁷² Brial, Fabien, « *Décentralisation territoriale et coopération internationale, la cas de l'outre-mer français.* » L'Harmattan, 1998, pp 45 et 46.

⁷³ Gabas, Jean-Jacques, « *Nord-Sud : impossible coopération ?* », Presses de Science Po, 2002, p47.

mais bien l'ensemble des pays, en Afrique noire, au Maghreb, etc. Sans savoir quel est l'ordre des priorités dans les objectifs que poursuivent la France dans sa politique de coopération internationale, le moins que soulignent les auteurs c'est que c'est toujours autour du concept linguistique que s'articule la politique de Paris. Dans l'extrait du rapport d'activité de la DGCID de 1957 que cite Marie-Christine Kessler, il ressort « (...) *L'expression de sa langue, le rayonnement de sa culture et de ses idées, l'attrait de sa littérature, de sa science, de sa technique, de son art, la valeur de ses méthodes de formation des hommes constituent pour la France, par l'influence qu'elle exerce grâce à eux, des moyens d'actions essentiels de sa politique étrangère.* »⁷⁴ Selon le discours officiel, « (...) *Avec l'appui de la France mais aussi d'autres Etats francophones, la communauté francophone est devenue une véritable enceinte de coopération linguistique et culturelle.* »

Cette politique d'expansion de la culture française est connue aujourd'hui sous l'appellation de la « *Francophonie* ». L'expression apparaît en 1880 sous la plume du géographe Onésime Reclus pour décrire la communauté linguistique et culturelle que la France constituait avec ses colonies. Dans son acception la plus large, elle englobe l'ensemble des actions de promotion du français et des valeurs qu'il véhicule sans considération des pays dans lesquels elles s'inscrivent. Au sens institutionnel, elle qualifie l'organisation internationale qui regroupe les 56 États et gouvernements qui ont choisi d'adhérer à sa Charte. Des efforts sont faits pour que cette notion, mieux ce concept, soit débarrassé de sa connotation coloniale pour revêtir une acception renvoyant à au moins à ces deux visions différentes et complémentaires

Au niveau des actions de promotion de la langue française, un bilan provisoire peut aujourd'hui être établi au sujet de l'expansion de la culture française par le biais de la politique d'Aide au développement. La francophonie c'est : 350 millions de locuteurs francophones, dont 110 de langue maternelle française qui font du français la 5^e langue la plus parlée dans le monde ; 83 millions d'élèves qui font de cette langue la 2^e langue étrangère enseignée dans le monde ; 900 000 professeurs de français enseignant la Français dans le monde...⁷⁵ Depuis 1990 cette politique active de promotion de la culture française s'organise autour de deux grands axes : des projets de coopération couvrant les secteurs les plus variés (agriculture, santé, environnement, administration publique, urbanisme, énergie...) et des actions sur un réseau de lycées, d'écoles et d'établissements culturels installés à travers

⁷⁴ Rapport d'activité de la Direction générale de 1957 in Kessler, op cit, p322 et 323.

⁷⁵ Source : Direction générale de la Coopération internationale et du développement (DGCID), « *Bilan 2003 et perspectives* », 2004, p 90.

le monde et offrant entre autres des cours de français à environ 140. 000 adolescents et adultes. Au plan institutionnel, la promotion de la langue française et de sa culture est concrétisée dans le cadre de L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) qui est une institution fondée sur le partage d'une langue et de valeurs communes. Elle compte 56 pays membres ou observateurs, soit plus d'un quart des pays de la planète. Elle conduit des actions dans les domaines de la politique internationale et de la coopération multilatérale et s'appuie sur un opérateur principal, quatre opérateurs directs et une assemblée consultative.

En trente ans , la Francophonie institutionnelle a vu le nombre de ses membres augmenter. De simple communauté linguistique, elle se veut aujourd'hui un acteur de développement. La somme accumulée des interventions de ses opérateurs auxquels la France contribue à hauteur de deux tiers, est de 200 millions d'euros par an. Les programmes ont été recentrés autour de quelques axes prioritaires : langue, culture, éducation, démocratie, réduction de la fracture numérique.

Au plan des méthodes, l'Agence intergouvernementale de la Francophonie privilégie désormais l'aide à l'élaboration de politiques nationales dans le but de faciliter l'accès des pays du Sud aux financements des grandes institutions internationales et l'animation de la concertation. Celle-ci vise à permettre aux pays francophones de mieux défendre leurs intérêts dans les enceintes où s'élaborent la plupart des normes de portée mondiale.

Outre l'objectif d'expansion culturel que poursuit la politique d'Aide, la recherche d'influence et la captation de clientèle sont-là aussi des motivations de nombre d'Etats donateurs comme la France⁷⁶. A ce stade de l'examen des actions publiques de l'Aide on se rend compte que la décision d'allouer une dotation budgétaire à un pays et dans un secteur donné (santé, environnement, éducation) n'est donc pas un acte isolé pouvant avoir une explication unique. Au contraire comme le souligne Pierre Muller et Yves Surel, cette décision prend la forme d'un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action qu'il faut analyser comme un ensemble de processus décisionnel. Il ne s'agit donc plus d'aller à la recherche d'une décision fondatrice, ni de

⁷⁶ Cette attitude tire bien sa source de la doctrine Truman du « *Containment*. » Cette politique « *d'endiguement* » élaborée par le 33^e président des Etats-Unis consistait à offrir de l'aide militaire et financière américaine aux pays qui sont décidés à préserver leur liberté et à s'opposer aux pressions communistes. Cette politique adressée dans un premier temps aux pays comme la Grèce, la Turquie ou l'Iran s'étendra bien en Afrique pendant toute la période de la Guerre Froide. Elle sera pratiquée par presque toutes les grandes puissances dont l'URSS, mais aussi la France.

s'interroger de manière illusoire sur les questions de savoir qui a pris la décision et pourquoi, mais de se demander comment l'analyse des logiques à l'œuvre dans les multiples flux décisionnels permet de reconstituer l'enchaînement qui conduit au résultat observé après coup.

Le flux décisionnel conduit donc à un enchaînement qui nous fait déceler plusieurs objectifs de la politique française de l'Aide à l'Afrique centrale et des Grands Lacs, d'où l'idée d'une multitude de motivations qu'évoque Jean-Jacques Gabas⁷⁷. À côté des exigences de solidarité que la France voudrait remplir grâce à sa fonction tribunitienne, on pourrait donc aussi parler d'une motivation portée sur la recherche de puissance et la captation de clientèle de la France, d'autant plus qu'on peut bien s'interroger sur ce qui reste de la puissance de la française aujourd'hui.

Recherche de puissance

Comme s'interroge Jean-Jacques Roche, Paris « ...en affirmant sa volonté de changer le monde [...] parvient-elle à faire entendre une voix différente dans le concert des nations et participe-t-elle activement à l'élaboration des grands débats internationaux. ⁷⁸ » Sur la base d'une triple spécialisation- fonction tribunitienne, fonction initiatrice et fonction médiatrice⁷⁹- on pourrait bien dire que la France à travers la politique d'Aide au développement est à la recherche ou au maintien de sa puissance car en disant contribuer au développement de certains pays en voie de développement par le biais d'allocation de ressources humaines, financières, matérielles, elle s'assure une arrière court qui lui donne l'illusion d'être encore une grande puissance. En plus de cela cette Aide lui permet de faire entendre sa voix dans le concert des nations, d'autant plus, comme le souligne Jean-Jacques Roche, elle « ...a compris

⁷⁷ Jean-Jacques Gabas, op. cit.

⁷⁸ Roche Jean-Jacques : « *La France et l'universel* », Annuaire française des relations internationales, 2000, p391.

⁷⁹ Jean-Jacques distinguent ces trois fonctions comme étant celles que la France la diplomatie française poursuit à travers le monde entier. La fonction tribunitienne (défense des plus défavorisées) se fonde pour l'essentiel, sur l'utilisation de symboles. Cette fonction est à la fois déclaratoire et revendicatrice. En référence à son passé et dans la perspective d'un futur qu'elle entend anticiper activement, la France s'active inlassablement à promouvoir son image pour cultiver sa différence. Dans la fonction initiatrice, le verbe est ici l'instrument de la politique où les intentions déclarées comptent plus que les applications concrètes. Ici la France affirme haut et fort son rôle dans la préparation de l'avenir en se prévalant de son statut de « *puissance d'influence mondiale* » selon l'expression d'Hubert Védrine. L'action en faveur du désarmement, la diplomatie des droits de l'homme et la politique culturelle sont les domaines privilégiés de cette pratique. Enfin la fonction médiatrice est liée à l'évolution des capacités de la France.

*depuis de longue date que sa puissance était derrière elle.*⁸⁰ » Elle qui n'a plus, selon la définition de Serge Sur, « *la capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire ou de refuser de faire.* »⁸¹ Avec cette arrière courbe que lui offre les pays en voie de développement bénéficiant de son Aide au développement la France peut donc maintenir d'une manière où d'une autre sa puissance devenue, selon l'expression de Stanley Hoffmann une « *capacité d'influence.* »⁸² Pour De Gaulle, une fois revenu au pouvoir en 1958, point n'est question de laisser tomber son projet de constitution fédérale pour l'Union française, et ce pour une double raison: la grandeur et la puissance de la France. Il fallait défendre l'indépendance de la France. C'est pourquoi il était prêt à rejeter tout ce qui pouvait « *mener les populations à l'agitation, à la dislocation et notamment le principe de libre disposition* ». ⁸³

Relevant l'importance fondamentale de la politique extérieure d'un Etat, De Gaulle avait bien une idée fixe du rôle que jouait cette politique pour l'avenir du peuple français. Ce n'était en rien une juxtaposition d'intérêts particuliers d'où ne peuvent jamais sortir que de faibles compromis, mais bien « *une institution de décision, d'ambition, n'exprimant et ne servant que l'intérêt national* ». Nous sommes déjà là dans une certaine conception réaliste des relations internationales telle qu'elle se matérialisera au fil des années dans les relations franco-africaines à travers la multitude des réseaux qui se sont formés à gauche comme à droite de la classe politique française. Au sujet de l'empire coloniale, pour De Gaulle, point n'est question de se faire des illusions, celui-ci sert les ambitions de puissance de la France. Il le fait déjà savoir dans ses différentes déclarations lors de son premier règne. Le 27 août 1946, il déclare : « *Unie aux territoires d'outre-mer qu'elle a ouvert à la civilisation, la France est une grande puissance. Sans ces territoires, elle risquerait de ne l'être plus.* » Abondant dans le même sens, il précise le 15 mai de la même année : « *Pour nous, perdre l'Union française,*

⁸⁰ Roche Jean-Jacques, op. cit. p398.

⁸¹ Sur Serge in Roche Jean-Jacques ,op. cit, p398.

⁸² Roche Jean-Jacques, op. cit. p398.

⁸³ NB: La décolonisation est un mouvement qui correspondait à une certaine logique de l'Histoire des peuples. De Gaulle ne l'a pas octroyé aux peuples africains comme aiment à le dire certains, ils l'ont récupéré après revendications. En plus c'était une logique de l'histoire. Tout en déplorant la déposition du sultan du Maroc et souhaitant son retour sur le trône, il confia à Louis Terrenoire: « *Nous sommes en présence d'un mouvement général dans le monde, d'une vague qui emporte tous les peuples vers l'émancipation* ». Il refusa de condamner les *fellaga* (guérilleros) tunisiens comme le lui demandait le RPF de Tunisie, et ne se mépris pas sur la portée de l'insurrection déclenchée en Algérie en novembre 1954. (C.R Ageron, op, cit, p132)

ce serait un abaissement qui pourrait nous coûter jusqu'à notre indépendance. La garder et la faire vivre, c'est rester grand et par conséquent rester libre. »⁸⁴

Quand arrive Georges Pompidou en 1969, c'est le stutu quo ; même doctrine des relations extérieures, celle de la recherche et de maintien de puissance. En avril 1970 répondant à un journaliste sur la question de savoir si un pays doit chercher à être heureux ou puissant, il disait : « ...*La France ne peut trouver l'élévation de son niveau de vie, la prospérité, et donc tout de même une des sources fondamentales du bonheur, que par l'ouverture sur l'extérieur, et à ce moment là, elle ne peut pas se désintéresser de cet extérieur, et donc du rôle qu'elle joue, du rapport de forces, des pressions qu'elle subit, de la façon dont elle se défend, etc. Ce qui fait que pour moi, et pour la France, je ne crois pas qu'il y ait de bonheur en dehors d'un certain degré de puissance. »⁸⁵ Le chef d'Etat suivra pour ce qui est de sa politique extérieure l'exemple de son prédécesseur dont il fut bien sûr le collaborateur pendant vingt-quatre ans et premier ministre de 1962 à 1968.*

Ainsi, les différents Chefs d'Etat qui se sont succédés en France sont conscients qu'aucun Etat désireux de se donner un rayonnement internationale ne peut se passer d'un ensemble de pays satellites, « *diplomatiquement liés, financièrement aidés et qui appuient les initiatives de leur leader sur la scène internationale. »⁸⁶ C'est dire à la suite de Sylvie Brunel, qu'à travers les volumes d'aide octroyés aux pays pauvres, les pays occidentaux notamment la France, se constituent une « *arrière-cour* » qui leur donne « *l'illusion* » d'être des grandes puissances. Et la sentence de Brunel semble sans appel : « *Seule l'Afrique donne encore à la France une chance d'exister mondialement. Ni sa puissance, ni sa population, ni son PNB ne suffisent aujourd'hui à légitimer son siège permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies. »⁸⁷**

Avec l'apparition des premiers germes de contestation pour les indépendances, la France met en place un « *Plan de modernisation outre-mer* » visant à apporter, comme le rappelle Sylvie Brunel, « *des ressources gratuites importantes pour l'équipement des territoires. »⁸⁸ Par la notion de transfert financier important et systématique vers l'Afrique, le montant des investissements publics effectués sera porté à une valeur dix fois plus élevée entre 1946 et 1960 qu'entre 1900 et 1940. Un certain nombre d'outils constituent le support*

⁸⁴ Ageron op cit p132.

⁸⁵ Pompidou, Georges in Grosser op.cit, page 230 et 231.

⁸⁶ Sylvie Brunel, op cit, p106.

⁸⁷ Sylvie Brunel, op cit,p107.

⁸⁸ Brunel, Sylvie, op.cit, p6.

de cette politique : le FIDES⁸⁹ et la Caisse centrale de France d'outre-mer. *Nous y reviendrons dans l'étude des acteurs de l'APD.*

Avec ce « *Plan de modernisation* », la présence de la France dans son empire colonial se poursuit. François Gouttebrune en décèle les trois piliers sur lesquels cette présence s'appuyait et ce de 1948 à 1994 : Un lien monétaire et institutionnel pour le maintien de la zone franc ; la poursuite et même le développement marqué par l'envoi des coopérants français en Afrique et le maintien d'une présence militaire sur le continent. Cette stratégie a-t-elle permis à la France de maintenir sa clientèle dans son « *pré-carré* » africain ? Difficile de le savoir. Mais ce déploiement d'initiatives a pu être décrit pour certains comme du « *néo-colonialisme* ». Pour d'autres à l'instar de Gouttebrune, ce « *nouveau système d'avantages réciproques* » permettait de « *préserver de bonnes relations bilatérales et éviter toute mésaventure comparable à la glaciation des relations bilatérales entre la France et Madagascar après la Révolution de 1972 à Antananarivo.* »⁹⁰

Le clientélisme

Il remonte à la période de la Guerre Froide quand les rivalités Est-Ouest avait pour terrain d'affrontement le Tiers-monde. Tous ces pays en voie de développement, dont ceux d'Afrique centrale et des Grand Lacs sont devenus après leur indépendance, un enjeu de l'affrontement Est-Ouest. Et comme le soulignent Justine Faure et Yannick Prost « *si à la fin des années 1950, Américains et Soviétiques parvinrent à se retrouver autour de l'objectif commun de la décolonisation, ils s'affrontèrent ensuite dans une course poursuite visant à créer dans le Tiers monde des réseaux d'Alliance ou de clientèles.* »⁹¹ Ce clientélisme s'est poursuivi en Afrique via sa politique d'Aide publique au développement au sein des organisations internationales dans lesquelles les pays africains brillent par leur nombre élevé. Au sein de ces enceintes, les pays africains sont un moyen d'assurer la pratique de la langue française et d'obtenir des votes s'inscrivant dans la ligne française. C'est le cas à l'Onu . L'exemple le plus récent porte sur la guerre en Irak où la France fut obligée de parcourir les capitales africaines alors membres non permanents du Conseil de Sécurité pour les convaincre de voter en faveur de ses positions au cas où les Américains acceptaient le passage à une ultime Résolution avant des bombardements en Irak. Le Cameroun et l'Angola furent l'objet d'une cour assidue de la part de Paris via son ministre des Affaires étrangères, Dominique de

⁸⁹ FIDES : Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer.

⁹⁰ Gouttebrune, François, op cit, p1037.

⁹¹ Faure Justine et Prost Yannick : « Relations internationales : histoire, questions régionales, grands enjeux », Ellipses, 2004, p93.

Villepin, qui avait pour mission de susciter l'adhésion à l'option antimilitariste de la France pour le désarmement de L'irak.

Une politique à visée économique

L'objectif économique de la politique de l'Aide quant à lui est un déterminant qui se fait ressentir dans le cadre de l'octroi des marchés publics dont les fonds de l'APD en constituent l'une des principales sources de financement et au niveau des retro commissions perçues à l'issue de la conclusion de ces marchés. C'est en s'appesantissant sur les missions et les produits financiers de l'AFD que l'on voit ressortir clairement le volet matériel et notamment commercial et financier de la politique d'Aide au développement de la France en Afrique. L'AFD- principal acteur de l'APD- est à la fois un établissement public à caractère industriel et commercial et une institution financière spécialisée, soumise de ce fait aux dispositions de la loi bancaire. Mais certains auteurs refusent de reconnaître que la présence de la France en Afrique est dictée par des motivations d'ordre économique et financière. Avant les indépendances, on soulignait déjà la pauvreté du continent africain et le peu d'intérêts qu'il offrait. Pour ceux-là, l'indépendance était en fait l'aboutissement logique d'un processus dont les forces capitalistes françaises étaient responsables, désireuses de se séparer des colonies devenues financièrement coûteuses et gênante pour l'expansion de la France sur les marchés étrangers.

Mais malgré ce raisonnement, force a été de constater que les atouts économico-financiers de l'Afrique n'ont pas toujours été négligeables. D'où la nécessité de les retenir comme des motivations de la politique de coopération de la France en Afrique. Il peut y avoir matière à débat. Mais au moment où interviennent les indépendances, la présence de la France sur le continent est très massive. Les pays comme le Gabon ou le Cameroun accueillent de nombreux ressortissants français. Les intérêts français étaient présents dans 81% des firmes industrielles en Afrique. Quelques firmes de grandes tailles y avaient des filiales ou des participations importantes⁹². Les investissements directs concernaient les activités de négoce, les industries de substitution, et l'exploitation des matières premières. Les échanges commerciaux directs entre la France et l'Afrique francophone étaient alors très développés. Le continent étant importateur et exportateur principale. Il s'est créée une situation de dépendance mutuelle qui se perpétuera bien après les indépendances et ce jusqu'à présent avec certaines entreprises qui sont en situation de monopole et qui trouvent le continent

⁹²Pechiney-Rhône-Poulenc, Elf, Peugeot, Mokta, Rougier, etc.

comme un marché privilégié. Du coup des lobbies formés d'entreprises se sont constitués pour maintenir une certaine politique de la France en Afrique et bien évidemment le maintien de la politique d'Aide au développement. Sylvie Brunel pense: « (...) *La volonté de vendre au tiers monde est bien plus grande que le désir de lui venir en aide.* »⁹³ Et pour cause.

Les entreprises françaises gagnent de grands contrats internationaux pour la réalisation des projets financés par l'aide. C'est d'ailleurs avec l'Afrique que Paris enregistre des excédents commerciaux records: entre 10 et 20 milliards de FF chaque année. L'Afrique par ce fait est le premier partenaire commercial de la France hors OCDE, avec près de 30% de ses échanges. La France détient 20% du marché africain devant l'Allemagne qui est le deuxième partenaire du continent noir avec 11%, suivi des Etats-Unis avec 9%. Et une fois de plus l'Afrique tient cette place grâce à l'aide que la France lui octroi. Selon une étude du ministère de la Coopération datant de 1980 avec pour but d'évaluer l'impact de l'aide publique au développement sur l'économie française, on peut lire qu'une aide de 100 FF accordée par le FAC entraîne un achat de produit français qui peut être évalué entre 67 et 72 FF. Quant à l'AFD son taux de retour se chiffre à 80%, pendant que les taux de retour du Trésor français atteignent les 100% et ceux de l'aide multilatérale 150 et 300%, selon les organismes bénéficiaires dont la Banque africaine de développement. Même la coopération technique est intéressante pour la France car son taux de retour des salaires est évalué à 70%. A titre d'exemple, dans les années 1980, pour une coopération technique qui engendrait une dépense globale de 4,9 milliards de FF, la France ne déboursait elle-même que 3,9 milliards, le reste étant pris en charge par les Etats africains eux-mêmes. Sur le total, 3,5 milliards revenaient en France, au titre des comptes bancaires, placements et dépenses diverses des expatriés. C'est dire qu'on n'est vraiment pas loin de la réflexion de Richard Nixon selon laquelle: « ...*Le but de la coopération au développement n'est pas d'aider des pays tiers, mais [d'aider les pays développés].* » L'Afrique c'est donc environ 20% de gros contrats pour les industriels français à l'étranger. Par ailleurs l'on peut citer dans la mêlée des profits matériels et financiers que tire la France dans l'aide aux pays pauvres, les retombées de la zone franc qui permettent à Paris de détenir en moyenne un cinquième des marchés des pays africains, et la moitié pour le Gabon. Dans les pays de l'Afrique faisant l'objet de notre recherche il est à remarquer⁹⁴ :

⁹³Brunel, Sylvie, « *Le gaspillage de l'aide* », Seuil, 1993, p66.

⁹⁴ Source : site Internet MAE

- **Cameroun** : la France est un partenaire très important et suivant les années, représente entre 30 à 40 % de la part de l'aide au développement apportée de l'extérieur par les bailleurs de fonds.
- **Congo** : la France est le 1^{er} partenaire commercial et le 1^{er} investisseur avec près de 200 entreprises sur place. TotalFinaElf contribue à exploiter près de la moitié de la production pétrolière ;
- **Gabon** : au plan commercial, les échanges sont marqués par la forte présence française dans tous les secteurs de l'économie (80 % des investissements étrangers). La France est le premier fournisseur du Gabon (40 % des achats gabonais) et son deuxième client ;
- **Tchad** : la France est le premier partenaire commercial du Tchad avec des entreprises représentant les deux tiers du secteur formel

Au final il n'est pas superflu de remarquer que l'Aide a des motivations d'ordre économique à l'observation de la question de sa liaison, dans la mesure où environ 97 % de l'Aide de la France est en ce moment liée. Liaison aux sources d'approvisionnement, liaison à des moyens de transport (voir France Cargo toujours bénéficiaire), liaison à des projets spécifiques, liaison à des entreprises spécifiques (voir conseil des investisseurs pour l'Afrique, rapport 2005, CIAN). Voir aussi rapport Georges Serre qui avait évalué ce que la France perdait si elle désétatisait une bonne partie de son Aide).

Ainsi définie, l'Aide publique au développement de la France présente une dynamique tout en oscillant entre exigence de solidarité envers les plus démunies et défense des intérêts français comme c'est le cas dans toute relation mettant aux prises des Etats sur la scène internationale. Faut ensuite voir, comme c'est le cas dans toute politique publique, qui élabore la politique d'Aide et qui la met en œuvre. C'est la question des structures support des politiques publiques. Elle nous permet de voir que la structure étatique n'est pas monolithique et massive. Bien plus, comme l'enseigne la sociologie des organisations, l'Etat, comme toute organisation humaine, est traversée par des lignes de clivage. La puissance publique ne forme pas une unité ou un bloc⁹⁵.

⁹⁵ Lire aussi à ce sujet Marie-Christine. Kessler qui a montré que l'unité de l'administration n'est qu'une apparence : « *Les grands corps de l'Etat* », Presses de Science Po, 1996. P. Briandaum : « *Les sommets de l'Etat* », l'auteur montre que la boîte noire étatique est faite de clivages. Dans les Etats totalitaires, il a été montré que l'unité n'est qu'une unité de façade. Voir aussi « *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles* », Ezra N. SULEIMAN, Paris : Ed. du Seuil, 1979 ; « *La haute fonction publique sous la Ve République* », Jean-Luc BODIGUEL et Jean-Louis QUERMONNE, Paris : Presses Universitaires de France, 1983 ; « *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires XVIIIe-XIXe siècle* », Dominique CHAGNOLLAUD,

Paris : Fayard, 1991 ; « *L'appareil administratif de l'Etat* », Jean-Louis QUERMONNE, Paris : Ed. du Seuil, 1991 ; « *Le système administratif français* », Pierre SADRAN, Paris : Montchrestien, 1992 ; « *Les grands corps* », Jean-Claude THOENIG, in *Pouvoirs*, n° 79 (1996) ; « *L'ENA : est-elle une business school ? Etudes sociologique sur les énarques devenus cadres d'entreprise de 1960 à 1990* », Michel BAUER, Bénédicte BERTIN-MOUROT, Catherine LAVAL, Paris : L'Harmattan, 1997 ; « *Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une élite du Welfare* », William Genieys et Patrick Hassenteufel, in *Revue française des affaires sociales*, n° 4 (octobre-décembre 2001).

CHAPITRE II
LES ACTEURS DE L'AIDE EN France
UNE CONFIGURATION PLURALISTE ET RENOVÉE

Si nous partons de l'hypothèse que l'Aide est une politique publique comme nous l'avons démontré au chapitre précédent, il sera question de voir dans celui-ci quels sont les acteurs qui y interviennent. Quelque soit la définition donnée à une politique publique on retrouve l'un ou l'autre des éléments suivants : les acteurs et les actions, les problèmes et les solutions. Tous les auteurs ayant défini les politiques publiques⁹⁶ les voient comme des activités ou des absences d'activités de la part d'acteurs plus ou moins précis.

Mais l'Etat ne constituera pas le seul acteur qui fera l'objet d'examen dans la mesure où plusieurs auteurs (Mac Farland, 1987) ont démontré sur la base de l'approche pluraliste que, l'Etat, et donc les politiques publiques qu'il coordonne, est le résultat de processus sociaux irréductibles. Les politiques publiques sont dès lors le produit de l'interaction entre des groupes librement formés, et l'Etat constitue à cet effet une sorte de « *voile* » totalement perméable aux intérêts et à la compétition des groupes qui caractérisent les logiques sociales⁹⁷. La plupart des travaux (Cobb et Elder) se sont dès lors penchés sur les modalités de participation des acteurs concernés à l'émergence d'un problème et à la structuration des modes de traitement possibles de ce même problème par les acteurs politico-administratifs. Et la question des acteurs et de leurs interactions renvoie à ce que Yves Mény et Yves Surel (2004) appellent les « *styles* » des politiques publiques qui repose au fond sur la composition des acteurs appelés à participer au processus décisionnel dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des actions publiques. A cet effet dans les années 60 deux paradigmes se sont affrontés dont l'un porte sur une vision moniste des acteurs des politiques publiques et l'autre sur une vision pluraliste de ces acteurs.

Le monisme encore appelé « *élitisme* », repose pour l'essentiel sur l'ouvrage de Mills, « *The Power Elite* », paru en 1959 et se base sur l'idée « *...d'une concentration d'un petit nombre d'individus à la tête des institutions politiques américaines, issus pour l'essentiel de l'industrie, de l'armée et de la politique, dont la position dominante nourrissait une*

⁹⁶ Thomas R. Dye, 1984, Richard Simon, 1976, Michel Bellavance, 1985, Muller et Surel, 1998...

⁹⁷ Muller et Surel, 1998.

*séparation avec les simples citoyens.*⁹⁸» Ces acteurs associés à la défense des intérêts communs, concentrent ainsi tout le pouvoir de décision et détournent au moins pour partie la volonté populaire. En somme, en dépit des différences sensibles dans les approches du monisme ou de l'élitisme comme le souligne Jacques Lagroye, cette approche repose sur le fait que « *des liens très étroits rapprochent les gouvernants et les porte-parole de groupes contrôlant les secteurs d'activités essentiels...* »⁹⁹»

Au rebours de cette vision s'inscrit les travaux de Robert Dahl pour qui le processus décisionnel fait appel à une pluralité d'acteurs, et par là il est donc pluraliste. Il parle de « *répartition fluide et plurielle* » du pouvoir de décision¹⁰⁰. Cette approche provient de ce que les sociologues attentifs au pluralisme des groupes et des intérêts contribuant à la définition des politiques publiques ont insisté « *...sur la diversité des organisations et des élites [...] inégalement intéressés par les problèmes traités...* »¹⁰¹» C'est aussi le point de vue de Vincent Lemieux qui tout en reconnaissant que les acteurs étatiques ne sont pas les seuls à participer aux politiques publiques, cite une multitude d'acteurs qui y contribuent : les groupes de pression, corporatistes ou non, les médias et les spécialistes des milieux universitaires et des bureaux privés, sans compter les populations des électeurs qui « *... à l'occasion des élections, des référendums, ou même des sondages d'opinion, peuvent influencer d'une façon ou d'une autre le déroulement d'une politique publique.* »¹⁰²»

D'une part Mills se fonde sur les positions des acteurs étudiés et de l'autre Dahl lui se base sur la prise de décision effective en matière de politique publique pour donner une image moins pessimiste sur la démocratie, comme le pensent Yves Mény et Yves Surel (2004). Ainsi dans un cas comme dans l'autre nous examinerons l'ensemble des acteurs de l'Aide en France afin de voir leur configuration et les interactions qui existent entre eux.

Dans le cadre de cette thèse, nous aborderons ces aspects pour mieux expliquer et permettre la compréhension de notre thème en examinant les acteurs du pouvoir central (Section 1), l'acteur pivot qu'est l'Agence Française de Développement (Section 2) et les autres acteurs de l'aide au développement en France (Section 3).

⁹⁸ C. Wright Mills : « *The power elite* », in Mény Yves et Surel Yves, op. cit, p395.

⁹⁹ Lagroye et al. Op. cit. p505.

¹⁰⁰ Dahl Robert in « *Who Govern ? Democracy and power in an American city* », in Mény et Surel, op. cit. p395.

¹⁰¹ Lagroye et al. Op. cit, p504.

¹⁰² Lemieux Vincent, op. cit. p287.

SECTION I

LES PRODUCTEURS DU POUVOIR CENTRAL

Si nous commençons par les acteurs du pouvoir central c'est parce que comme le rappelle Vincent Lemieux (2001) toutes les définitions sur les politiques publiques insistent sur les acteurs gouvernementaux, aussi nommés autorités publiques, ou encore autorités politiques et administratives. Ces définitions négligent de faire une place à d'autres acteurs qui font eux-aussi partie directement ou indirectement du processus décisionnel ou aux non-décisions dont sont faites les politiques publiques. Nous tenterons dans nos développements de pallier ce manque car comme le relève Vincent Lemieux « *En limitant les politiques publiques aux actions des autorités gouvernementales on adopte volontairement ou involontairement le point de vue de ceux qui ont à gérer les politiques publiques.* ¹⁰³ » Nous tenterons d'éviter cette posture qui a été reprochée aux spécialistes de la sociologie des organisations, d'autant plus que notre objectif in fine consiste à réduire au maximum le rôle de l'Etat, du pouvoir central, dans les politiques publiques de l'Aide au développement.

Mais nous nous appesantissons tout d'abord sur les institutions dans la mesure où l'approche néo-institutionnelle, initiée par un article de James March et Johan Olsen (1984, puis 1989), a pu démontrer que les institutions constituent un facteur d'ordre dans la réussite des politiques publiques. Elle avait été formulée avec l'intention explicite de rompre avec les approches behavioristes¹⁰⁴ en considérant les institutions comme un facteur « *d'ordre essentiel* », qui définissent les cadres où se déploient les comportements individuels, l'action collective ou les politiques publiques. Soucieuse également de ne pas retomber dans les travers descriptifs de l'institutionnalisme traditionnel ; centré sur l'étude des organes politico-administratif, la perspective néo-institutionnaliste est posée comme une tentative de « *relativiser la dépendance du système politique par rapport à la société au profit d'une interdépendance entre les institutions sociales et politiques relativement autonomes* ¹⁰⁵ »

Ainsi nous traiterons dans cette partie du sommet de l'Etat (I), du Ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Economie et des Finances (II) et de l'Agence Française de Développement (III).

¹⁰³ Lemieux Vincent : « *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir* », Les presses de l'Université de Laval, 2001, p4.

¹⁰⁴ Le behaviorisme est une doctrine psychologique élaborée à partir de 1913 aux USA par JB Watson qui propose de substituer une psychologie du comportement à une psychologie introspective qui cherchait à décrire et à expliquer les états de conscience.

¹⁰⁵ (March, Olsen, 1984, p138).

I) LE SOMMET DE L'ETAT : PREPONDERANCE A L'ELYSEE ET SOUS-TRAITANCE A MATIGNON

A chaque fois qu'on veut parler de l'Etat, on est tenté de le présenter comme un vaste dispositif unifié par un objectif commun dont le but est de servir l'intérêt général ou l'intérêt collectif. Bien plus, on a tendance à avoir de la puissance publique l'idée d'un corps « *apte à réaliser des objectifs clairement affichés en engageant des actions rationnellement calculées pour parvenir à des fins désirables, capable d'une action cohérente pour peu que les gouvernants aient l'autorité requise.*¹⁰⁶ » Mais l'Etat ne saurait être « un » quand on s'appuie sur l'analyse des politiques publiques. Et les actions publiques de la coopération pour le développement en France n'échappent pas à cette logique dans la mesure où il existe une diversité d'institutions et de dispositifs historiquement constitués qui font qu'on est capable de déceler autant de logiques de pouvoir qu'il en existe de structures politico-administratives, toutes n'ayant bien évidemment pas les mêmes chances de participation dans le processus décisionnel en la matière. C'est le cas au sommet de l'Etat où depuis le début de la cinquième République en France la coopération avec l'Afrique a toujours été la chasse gardée de l'Elysée (A) face à un Premier ministre considéré comme un simple sous-traitant en la matière (B).

A) La prépondérance élyséenne en matière de coopération avec l'Afrique

Une fois de plus cette prépondérance tend à montrer que l'Etat n'est pas « un ». Il n'est pas un acteur cohérent. Il est multiple et son action résulte à cet effet « des activités éparses et parfois contradictoires des diverses institutions qu'opposent leurs intérêts...¹⁰⁷ » C'est le cas dans le système français de coopération en général et d'Aide au développement en particulier. Au sommet de la hiérarchie on a le président de la République et ses proches collaborateurs de l'Elysée. Que l'on soit dans une situation de cohabitation ou en cas de fait majoritaire, il a été démontré depuis le début de la Cinquième République que c'est le Chef de l'Etat qui orchestre la conduite des relations avec les pays bénéficiant de l'Aide de la France. La politique extérieure de la France en général et les Affaires africaines en particulier sont apparues comme un attribut essentiel du seul président de la République qu'il conduit avec ses proches collaborateurs de l'Elysée.

¹⁰⁶ Lagroye Jacques, op. cit. p508.

¹⁰⁷ Lagroye Jacques, op. cit. p509.

Il a toujours été observé depuis les années 60 que le Ministre des Affaires étrangères s'occupe en principe des affaires diplomatiques avec les Etats devenus indépendants. L'Aide qui est accordée à ces pays est gérée par le ministre de la coopération qui assure également la tutelle des organismes publics et semi-publics d'Aide agissant en Afrique ou pour l'Afrique. Mais aucun des ces ministères ne conçoit dans les faits, ni n'exécute directement le politique africaine de la France et n'a jamais même de véritable droit de regard sur elle. Le pouvoir est à l'Elysée, et à partir des directives du président de la République et en liaison quotidienne avec lui, il est exercé dans une large mesure par les chefs successifs de la Cellule africaine dont la figure emblématique a été Jacques Foccart. Sous François Mitterrand par exemple, la politique africaine de la France était aussi affaire de la présidence de la République. C'est d'abord un conseiller spécial permanent du président qui s'en occupera, Guy Penne, doyen de la faculté de chirurgie dentaire de Paris, puis son propre fils Jean-Christophe Mitterrand. En tout cas pour le Président socialiste, ayant la charge de la défense des intérêts de la France dans le monde, il serait surprenant que le Président de la République n'ait pas d'attache directe avec l'Afrique. D'où son droit de regard particulier sur les affaires africaines, reléguant ainsi le Premier à un rôle de second plan.

B) Le premier ministre : un sous-traitant de la politique africaine de la France

L'idée est de Marie Christine Kessler (1996) qui, présentant le système diplomatique français en action, affirme que la participation du premier ministre est ici marginale car l'expérience montre que tous les titulaires de ce poste n'ont pas été indifférents à la coopération, mais sont intervenus de façon sporadique, n'assurant pas le suivi réel des politiques. Pourtant, dit l'auteur, « *...plusieurs d'entre eux ont manifesté leur intérêt pour la coopération en mettant en place des commissions de réforme de structures de la coopération française.* ¹⁰⁸ » C'est le cas de Michel Debré, Jacques Chaban Delmas, Pierre Moroy ou de Michel Rocard.

Remarquons tout de même que cette presque mise à l'écart du premier ministre de la politique de coopération avec l'Afrique trouve ses origines dans la conception qu'avait le Général de Gaulle des relations extérieures de la France, conception elle-même découlant d'événements successifs. C'est donc un concours de circonstances qui a favorisé l'extension des pouvoirs du président de la République en la matière, en l'occurrence le problème algérien qu'il fallait régler personnellement car il engageait l'intégrité territoriale de la France. Mais avant la question algérienne c'est la situation de 1945 qui a fait que Charles de Gaulle

adopte cette attitude de prépondérance dans les affaires extérieures de la France. Pendant la guerre, le personnel de sa diplomatie ne se conformait que de loin à l'attitude qu'il adoptait. Pour beaucoup des hommes qui étaient en charge des relations extérieures, l'Accord avec l'Angleterre était une sorte de principe. Il y avait par ailleurs un grand décalage entre l'impulsion qu'il cherchait à donner et le comportement de ceux qui dirigeaient la diplomatie. Ce qui altérait selon le Général, l'effet de sa propre fermeté. D'où la nécessité de surveiller de trop près et de tenir en main les relations extérieures de la France. On a connu ces derniers temps quelques évolutions du rôle du ministre des Affaires étrangères avec Dominique de Villepin pendant la crise entre les Etats-Unis et l'Irak où il a donné l'impression d'occuper le devant de la scène, mais aussi dans le conflit ivoirien avec des résultats qu'on qualifiera tout de même aujourd'hui de relatifs.

II) LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET CELUI DE L'ÉCONOMIE

Nous traiterons d'une part d'un ministère des Affaires étrangères (A) et de l'autre du ministère de l'Économie (B)

A) Le MAE: Un rôle sans cesse évolutif

Traiter du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération revient à examiner la question de son rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre la politique étrangère de la France en générale, et de la Coopération avec les pays en voie de développement en particulier. Marie-Christine Kessler, en traitant de « *La politique étrangère de la France* » (1999)¹⁰⁹, s'était posée la question de savoir qui la fait ? Pour elle, ce ne sont certainement pas les Présidents successifs de la Ve République comme veulent nous le faire croire certains ouvrages consacrés à la Politique étrangère de la France qui sont les seuls maîtres à bord. Il faut donc rechercher, dans le cas particulier de la coopération pour le développement qui sont les acteurs qui oeuvrent au nom de la France, règlent ses rapports avec les gouvernements

¹⁰⁸ Marie-Christine Kessler, op. cit. p308.

¹⁰⁹ Ce livre n'est toutefois pas une histoire secrète des coulisses de la Vème République. C'est un travail de science politique qui entend présenter de façon synthétique le système diplomatique français en action. Jamais, en France, aucun ouvrage n'avait traité de cette question de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Politique étrangère. Si l'auteur s'était risquée sur ce terrain non défriché, c'est parce que qu'elle disposait d'un bon capital de départ, ayant notamment travaillé sur les grands corps de l'Etat - donc sur le corps diplomatique - et ayant pu lors d'un passage de plusieurs années au ministère des affaires étrangères, se familiariser avec certains processus décisionnels. L'ouvrage permet ainsi de constater la présence toujours forte de l'Etat dans un dispositif qu'il cherche à contrôler, l'essor d'une diplomatie des conférences et des sommets internationaux, une stabilité des grandes options diplomatiques, indépendamment des engagements partisans des dirigeants au pouvoir.

étrangers, dans les domaines d'activité de plus en plus nombreux qui ont des implications sur le bien-être des populations. Ceci nous entraîne à voir d'abord le cas du ministère des Affaires étrangères et de la coopération. On rappellera dans ce paragraphe l'évolution de ce ministère avant de traiter des réformes institutionnelles de 1998

Les différentes évolutions : de l'autonomie à la fusion

On commencera par parler du ministère de la coopération avant de parler du ministère des Affaires Etrangères. Le Ministère de la Coopération a été créé par un décret du 10 juin 1961. Mais avant cela il existait une administration qui avait été mise en place dès 1959, dans le prolongement de l'indépendance des colonies françaises d'Afrique subsaharienne, sous l'autorité du Premier ministre. Cette administration avait été chargée de veiller aux relations entre la France, les Etats membres de la Communauté et, en particulier « *l'action d'aide et de coopération dans les domaines économique, financier, culturel et social* »¹¹⁰ Dans ce cadre, un « *conseil interministériel pour l'aide et la coopération entre la République et les autres Etats de la Communauté* » avait été institué, doté d'un Secrétariat réunissant des fonctionnaires de l'ancien ministère ainsi que des contractuels. Cette administration traitée d'« *embryonnaire* » avait été complétée sur le terrain, en Afrique, par des missions d'aide et de coopération et la mise en place du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) qui a succédé au FIDES, destiné à appuyer sous forme de subventions d'investissements le développement des pays issus de l'ancien empire colonial français. Tout ce dispositif avait d'abord relevé du ministre d'Etat auprès du Premier ministre avant de constituer une administration autonome sous l'appellation du ministère de la coopération chargé de « *l'action d'aide et de coopération à l'égard des Etats africains situés au sud du Sahara et de la République malgache.* ».

On peut aussi noter que ce ministère a connu au fil des temps des titulaires différents tout en conservant sa spécificité jusqu'à la réforme de 1998. Il fut tantôt sous l'autorité d'un ministre de plein exercice, tantôt d'un ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, tantôt confié à un Secrétaire d'Etat. Mais comme le note un rapport du Sénat en date de 2001-2002 « *son principe ne fut jamais remis en cause même si son champ d'abord rigoureusement limité aux anciennes colonies françaises avait été progressivement étendu à l'ensemble des pays francophones de l'Afrique subsaharienne, puis en 1995, aux Etats africains anglophones ou lusophones et aux pays de la région des Caraïbes.* »¹¹¹

¹¹⁰ Ces dispositions sont du Décret du 27 mars 1959.

¹¹¹ Sénat, Session ordinaire de 2001-2002, Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la réforme de la coopération.

Le Ministère des Affaires Etrangères s'occupait quant à lui de la coopération avec les autres pays du monde appelé pays « *hors champ* » et ce par le biais de sa Direction de la coopération scientifique et technique. Les interventions ici portaient le plus souvent sur les échanges culturels. Actuellement le MAE est en charge de l'ensemble des relations internationales de la France. A ce titre, il conduit les relations de coopération et négocie les accords de partenariat qu'il met en œuvre avec des services et des moyens budgétaires propres. Ensuite, il assure la gestion directe des opérations relevant des secteurs institutionnels et de souveraineté (justice, Etat de droit, administration économique, défense, police, etc.), ainsi que des actions de développement culturel. En matière de coopération internationale et de développement, le ministère des Affaires Etrangères est alors assisté d'un ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie.

Selon l'article 1^{er} du décret N° 2002-951 du 03 juillet 2002, le ministre délégué à la coopération et à la francophonie « prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en matière de coopération culturelle, scientifique et technique et de coopération au développement dans les pays étrangers. A ce titre, il participe à la définition de la politique française d'aide au développement. »¹¹² Et le texte poursuit en précisant le rôle du ministre dans les instances internationales traitant des questions de coopération internationale et de développement, sa présence en vue de favoriser la cohérence des actions d'aides au développement, etc. Selon le décret, le ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie « est consulté sur les interventions publiques et sur toute décision pouvant avoir une incidence sur le développement des pays concernés. » Enfin il est entre autres associé aux négociations. La fusion des deux ministères des Affaires étrangères et de la Coopération s'est alors matérialisée dans une structure fondamentale qu'est la Direction générale de la coopération internationale et du développement.

La dynamique des réformes de 1998 : la création de la DGCID

La révolution des institutions de la coopération française a été engagée depuis 1998. Le gouvernement que dirigeait, depuis un an, Lionel Jospin prolonge la dynamique suscitée par son prédécesseur Alain Jupé. Ce qui fait qu'entre 1960 et 1999, près de quarante rapports de personnalités et institutions indépendantes souvent mandatées par le gouvernement sont

¹¹² Article 1^{er} du décret n°2002-951 du 03 juillet 2002 relatif aux attributions déléguées au ministre délégué à la coopération et à la francophonie, site Legifrance.gouv.fr

publiés. C'est dire quelle a été la préoccupation de l'Etat français au fil des temps de reformer sa politique de coopération avec l'Afrique, notamment au niveau des institutions.

Ainsi la réforme institutionnelle du système de coopération en France porte au moins sur la création de la DGCID sur laquelle nous nous appesantirons ici, car nous reviendrons plus loin sur les autres aspects de la cette dynamique. Nous parlerons de ses missions puis de ses instruments.

La DGCID veille à renforcer la cohérence et l'efficacité de son action et à y associer l'ensemble de la société française selon quatre axes : interministériel, société civile, multilatéral puis expertise et maîtrise d'ouvrage. Au plan interministériel, le dispositif français de coopération internationale associe tous les ministères concernés, selon les orientations fixées par le Comité interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), présidé par le Premier ministre. La DGCID assure, aux côtés de la direction du Trésor, le co-secrétariat du CICID qui élabore les stratégies - pays, les orientations sectorielles, et les réflexions sur l'aide publique au développement. Par le concours de la mission pour la coopération non gouvernementale, la DGCID favorise la concertation avec les acteurs non gouvernementaux et développe des synergies avec des actions des collectivités territoriales. De part cette mission, elle est alors le partenaire privilégié du Haut Conseil de la coopération internationale et du développement. Enfin grâce à un vaste panel d'expertise et de maîtrise d'ouvrage dont dispose la coopération française, la DGCID peut mettre à la disposition des pays de la zone de solidarité prioritaire le nécessaire pour la réalisation des différents projets de développement¹¹³.

Quatre grands axes d'intervention constituent l'essentiel de l'œuvre de la DGCID : concevoir et mettre en œuvre l'aide publique au développement de la France, favoriser la recherche et la formation des élites, promouvoir la pensée française et renforcer la présence française dans le paysage audiovisuel mondial. La DGCID conçoit et met en œuvre la politique française d'aide publique au développement par le biais de quatre points principaux : participer à la définition et à l'enrichissement de certains concepts tels que « *lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale* », « *Biens publics mondiaux* »...Elle élabore des cadres d'action : « *documents pays* », « *analyse sectorielles* »...Ensuite elle concourt à

¹¹³ ADIT, ADPF, AEFÉ, AFAA, AFD, Alliance française, CIEP, CIRAD, CNC, CNOUS, CNRS, Edufrance, Egide, ENA, FIPF, FNSP, IRD, RFI, TV5, TVFI, Unifrance ...Des laboratoires universitaires et de recherche spécialisés aux "grands" opérateurs, tous ces organismes participent, de près ou de loin, à la réalisation des programmes de coopération et d'aide au développement coordonnés par la DGCID.

l'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) ; contribue à la lutte contre les grandes endémies : Fonds mondial Sida, Tuberculose, Paludisme ; gère l'aide projet bilatérale au titre du Fonds de solidarité prioritaire : plus de 500 projets en cours annuellement...

Six principaux instruments sont mis en œuvre par la DGCID dans la cadre de ses missions : le fonds de solidarité prioritaire, les contrats de désendettement et de développement, les programmes de bourses, les partenariats universitaires et de recherche, les aides aux professionnels de l'audiovisuel et les aides au volontariat associatif de la solidarité internationale. Ce dispositif du MAE est complété à la tête du gouvernement par celui du MINEFI.

B) Le MINEFI :rôle principal, interlocuteur privilégié...

Beaucoup s'accordent à dire que c'est ce ministère qui joue le rôle principal en matière de coopération pour le développement à travers les responsabilités qu'il assume dans les relations avec les pays de la zone franc ainsi que par le biais des prêts accordés aux pays en développement. Par ailleurs, ce ministère est également l'interlocuteur privilégié des grands acteurs internationaux du développement : Fonds monétaire international (FMI) et Banque mondiale. Enfin le ministère de l'économie et des finances, conjointement avec les ministères de la coopération, des affaires étrangères et de l'Outre-mer, exerce la tutelle de l'AFD, opérateur principal de l'aide publique au développement. A partir de ce rôle principal que joue le ministère de l'Economie et des finances dans les politiques publiques d'Aide au développement, on se rend compte effectivement, comme l'on fait la plupart des travaux qui se sont intéressés sur le rôle des acteurs en matières de politiques publiques (Cobb et Elder, 1972), que la participation n'est pas ici équitable, y compris entre les structures d'un même Etat. L'émergence d'un problème et la structuration des modes de traitement possibles de ce même problème par les acteurs politico-administratifs fait apparaître dont une sorte d'inégalité dans la participation. En matière d'Aide de la France en Afrique, on a l'impression de vivre une sorte d'élitisme de second degré au sein des structures politico-administratives avec le rôle prépondérant du ministère de l'Economie et des Finances. Il serait donc intéressant de visiter son rôle dans la politique de l'Aide, avant de voir sa position au plan international.

D'un rôle de réflexion à celui de soutien

Le ministère de l'Economie et des Finances contribue à l'aide au développement et est associé à la réflexion sur les axes de la coopération. Il conduit l'instruction des concours financiers et avec le ministère des Affaires étrangères, conduit les relations avec les institutions multilatérales à caractère économique et financier, en particulier les institutions de Brettons Wood (Banque mondiale, Fonds monétaire international, SFI...). Alfred Grosser pense que c'est l'acteur qui tient la plus grande place dans le dispositif de l'Aide publique au développement.

L'idée naît depuis la IV^e République avec la nécessité de mettre en place une nouvelle coopération économique internationale, en raison des bouleversements liés à l'accession à l'indépendance des diverses colonies françaises et à l'émergence du tiers monde. En 1955 déjà, la coopération technique et économique bilatérale est confiée à un Secrétariat d'Etat aux Affaires économiques. A cause des tensions entre différents acteurs responsables de la diplomatie française au sujet de l'autonomie des décisions et les modalités d'attribution du budget du Secrétariat, un Conseil supérieur de l'Assistance technique et un comité de gestion de cette assistance sont institués en 1957 afin de coordonner les différentes actions des acteurs chargés des dossiers de coopération technique.

Une position réaffirmée au plan international

La Cinquième République va perpétuer cette orientation en consolidant la position internationale du ministère des Finances. La raison tient alors au fait qu' « *une politique publique internationale claire ne peut être conduite que par des professionnels de l'économie et des finances.* »¹¹⁴ Une amélioration des instruments d'action et quelques aménagements institutionnels seront alors nécessaires au ministère de l'Economie et des Finances pour mener à bien ses missions internationales. En 1960, la loi de finances crée de nouveaux prêts du secteur public d'une durée de quinze à vingt ans assortis d'un taux d'intérêt de 3 à 3,5%, destinés aux pays extérieurs à la zone franc. En 1965, une réorganisation de l'administration centrale des Finances et des Affaires économiques a lieu, supprimant la direction des finances extérieures et créant au sein de la Direction du Trésor une sous-direction des Affaires internationales qui va concentrer sous sa houlette des attributions importantes et devenir un acteur de poids de la diplomatie financière.

Concrètement, en raison du volume des sommes allouées ou gérées par lui, le ministère de l'Economie et des Finances peut alors être considéré comme « *le bailleur de fonds le plus important* » de l'APD. En 1998, il dispense plus de la moitié des sommes

consacrées à la coopération au développement¹¹⁵ 50,8%, soit 11 529,9 millions de FF (environ 1.733.684 euros). Par le biais de la Direction du Trésor, le ministère de l'Economie et des Finances instruit dans les pays africains les aides à l'ajustement structurel. Notons aussi que c'est le ministère de l'Economie qui apporte l'essentiel de ses ressources publiques à l'AFD. En définitive, le ministère de l'Economie et des Finances est présent dans toutes les instances de décision et de coordination de l'aide au développement.

III) L'AFD: BANQUE ET POURVOYEUR D'AIDE

Nous faisons d'abord une présentation de l'AFD (A), avant de parler de ses missions et instruments (B).

A) L'AFD : Le cœur de cible de l'Aide au développement en France

L'AFD est l'un des principaux acteurs de l'Aide au développement. C'est une administration dotée d'un statut d'établissement public et d'institution financière spécialisée soumise à la loi bancaire de 1974. Elle intervient à un double titre : en qualité de bailleur de fonds en accordant des prêts privilégiés ou des subventions pour des projets d'investissement aux producteurs¹¹⁶, et en tant que banquier à travers des prêts accordés aux conditions de marché. Ces deuxièmes types de prêts sont dits de « *deuxième guichet*. » Par ailleurs l'AFD soutient par le biais de sa filiale PROPARCO, le secteur privé ou les entreprises publiques en voie de privatisation sous la forme de fonds au capital ou de prêts participatifs. Pour faire simple on dira que l'AFD fort d'un réseau de quarante-cinq agences et bureaux répartis dans le monde exerce ses missions à la fois pour le compte de l'Etat et pour son propre compte.

L'AFD au service de l'Etat

Pour le compte de l'Etat, l'AFD met en oeuvre et gère certaines aides financières du Ministère de l'Economie du MAE. Elle assure notamment la gestion des prêts et dons du Trésor qui, utilisés seuls ou en mixage avec des crédits privés garantis consentis par les banques commerciales, permettent le financement de projets inscrits sur les protocoles financiers, négociés par le pays bénéficiaire et la Direction des relations économiques extérieures (DREE).

¹¹⁴Grosser, Alfred, op cit, p328.

¹¹⁶ Ce sont des prêts dits de « *premier guichet* » comportant une proportion minimale de dons à hauteur de 50% pour les pays les moins avancés et de 35% pour les pays à revenus intermédiaire.

L'AFD assure en outre le financement de la part consacrée par la France à la facilité pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la croissance (ex FSAR) du Fonds Monétaire International.

Par des fonds d'études, elle finance en partie des études de faisabilité de projets d'investissement pouvant déboucher sur des financements ultérieurs du groupe.

Elle gère aussi le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), créé en complément de la participation française aux actions entreprises pour la préservation de l'environnement à l'échelon de la planète, dans le cadre de sa contribution au Fonds multilatéral.

En 2000, le Groupe AFD a été désigné comme opérateur pivot de la mise en œuvre du volet français des programmes internationaux PPTE de réduction de la dette.

Par ailleurs, le groupe gère le programme de coopération délégué par le MAE qui lui confie l'exécution, soit de projets de coopération dans les Etats de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), soit de projets régionaux ou sectoriels en fonction des engagements de la France, comme par exemple dans la gestion des sorties de crise. Dans ce même cadre, l'AFD gère également des fonds destinés à financer les études préparatoires au montage des projets d'investissement qu'elle est susceptible de financer. L'AFD gère enfin des crédits affectés à des opérations spécifiques contrôlées par le MAE ou en faveur du ministère d'Outre-mer. Ces opérations spécifiques n'ont pas de limite géographique, avec des interventions à la fois en Europe Orientale, au Maghreb, dans le Pacifique Sud, en Asie et en Amérique Latine.

L'AFD pour son propre compte

Pour son propre compte, l'AFD finance des projets de développement au sein de la ZSP qui regroupe un ensemble de pays en développement dans différentes régions du monde. Ses contours sont définis périodiquement par le gouvernement français. Elle représente selon ses dirigeants : « *le cœur de cible de l'aide publique au développement.* »

Elle finance, par « *des moyens adaptés* », des projets dans la quasi totalité des secteurs de l'économie. Ces projets ont pour vocation de « *lutter contre la pauvreté* », en développant les infrastructures, en favorisant l'emploi par la création ou le développement d'entreprises dans le respect de l'environnement. Ces projets impliquent les populations, notamment les femmes et, de plus en plus, les ONG et les collectivités de terrain. Pour ce faire, l'AFD intensifie régulièrement sa collaboration opérationnelle avec les autres bailleurs de fonds, bi et multilatéraux, notamment par des cofinancements de projets, des accords de partenariat et des échanges de personnel. Sa filiale PROPARCO, spécialisée dans le financement du secteur

privé, intervient directement en faveur des entreprises ou au travers de structures financières de proximité.

B) Les missions et les instruments

Commençons d'une part à parler des missions et des instruments avant de parler des activités et projets dans certains pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs.

Les missions et les instruments de l'AFD

Issue de la Caisse centrale de la France Libre créée à Londres en 1941¹¹⁷, l'AFD a le statut d'établissement public industriel et commercial et d'institution financière spécialisée. Le Groupe de l'AFD se compose ainsi de l'Agence elle-même, de sa filière secteur privé PROPARCO, du CEFEB (Centre d'études financières, Economiques et bancaire) et d'un réseau d'Etablissements bancaires et financiers qui complètent ou relaient son action dans plusieurs de ses zones d'intervention. Placée sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Economie et des Finances, l'Agence conduit des opérations sur dons et sur prêts dans de nombreux domaines. Elle fait ainsi de l'« *Aide-projet* »¹¹⁸ en accordant des prêts et des subventions pour des projets d'investissement productif. Ces opérations sont désignées sous le nom de « *premier guichet* » et comportent au minimum 50% d'éléments de dons pour les PMA (pays les moins avancés) et 35% pour les PRI (pays à revenus intermédiaires).

Les prêts du « *second guichet* » sont consentis aux conditions du marché ou proche du marché et sont réservés à des opérations présentant des garanties. Dans plus de 96 pays et dans l'Outre-mer français, l'AFD participe au développement économique par les réalisations d'infrastructures dans les secteurs de la production, des communications, des transports, de la santé, de l'éducation et de l'environnement. Elle gère les concours d'ajustement structurel décidés par le gouvernement français. Grosser pense qu'elle est un instrument lié à la politique d'Aménagement et de développement planifié de type keynésien, très caractéristique de l'Après Guerre en France. Et malgré qu'elle soit sous la double tutelle des ministères de

¹¹⁷Les appellations de l'AFD ont varié avec le temps. Créée en 1941 par le Général de Gaulle, elle fut d'abord appelée Caisse centrale de la France Libre, puis Caisse centrale de la France d'outre-mer en 1944, et Caisse centrale de coopération économique de 1958 à 1992. Elle est désignée aujourd'hui sous le nom de l'Agence française de développement.

¹¹⁸L'aide projet est une catégorie ou instrument de l'Aide. Elle est aussi appelée aide à l'investissement et est attribuée sous forme de dons et de prêts pour la réalisation d'études, d'infrastructures ou d'actions pour le développement.

l'Economie et des Affaires Etrangères, elle jouit d'une grande indépendance. Forte de ses 1 655 agents au 31 décembre 1996 et de ses 40 Agences sur le terrain, son champ d'intervention est très vaste comme nous l'avons souligné plus haut.

Les activités et projets dans la sous-région

Au Cameroun l'AFD œuvre sur la base d'un certain nombre d'Axes d'intervention prioritaires dont : l'amélioration de l'efficacité de l'ensemble de la chaîne des transports, l'appui au secteur privé et plus particulièrement aux privatisations, le développement urbain, l'amélioration des conditions de vie des populations ou encore l'aménagement plus équilibré du territoire. Ainsi à la mi-juin 2000, les engagements du Groupe pour le Cameroun atteignent 30 millions d'euros dont en particulier: un concours de 10 millions pour le financement d'un programme de développement régional dans l'ouest Bénoué, un prêt de 8 millions d'euros pour la mise en œuvre d'un programme de travaux prioritaires visant l'amélioration des conditions de circulation dans la ville de Yaoundé et enfin des opérations destinées au secteur privé (création d'un fonds d'investissement régional et privatisation des filières agro-alimentaires). De nouveaux projets sont à l'étude, notamment pour les infrastructures de transports et l'accompagnement de la politique forestière.

En République Centrafricaine, l'AFD a financé de 1999 à 2004 un Projet d'Appui à la Réalisation de Plan d'Aménagement Forestier (PARPAF), avec l'objectif *« d'assurer une production soutenue et durable de bois d'œuvre, tout en permettant le maintien sur le long terme des fonctions écologiques et la fourniture aux populations locales des biens et services produits par la forêt. »* Le projet PARPAF bis, qui a fait l'objet de la signature d'une convention de financement de 1,5M d'euros à Bangui le 6 octobre 2004, vise à *« renforcer et à étendre cette dynamique à l'ensemble du bloc forestier du Sud Ouest qui couvre 3,5 millions d'hectares, en maintenant la continuité des actions d'appui au gouvernement et au secteur privé »* : Cela porte sur la mise en œuvre des deux plans d'aménagement existants sur 600.000 ha, la préparation de six nouveaux plans sur 2.800.000 ha, et le renforcement de l'administration forestière dans ses missions de suivi et de contrôle.

Au Tchad au cours de ces dernières années (1999-2003), l'AFD a engagé 86,7 millions d'euros dont 14,1 au titre de l'ajustement structurel (16 %) et 72,6 au titre de l'aide projet (84 %). Sur cette période, on peut remarquer que les financements consentis par l'Agence au Tchad se sont élevés en moyenne à 14,4 M d'euros (2,5 projets) par an. Les secteurs économiques ont été le développement rural (40 %), le développement urbain (25 %),

les infrastructures (28 %) et la santé (8 %), conformément dit-on, à la définition des secteurs prioritaires¹¹⁹.

Il n'est pas superflu d'examiner le cas du CICID et celui du HCCI dans le cadres des acteurs du pouvoir central.

LE CICID : LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE

Le CICID a été créé par décret du 4 février 1998 en vue d'assurer la coordination interministérielle de la coopération française. Présidé par le Premier ministre chef du gouvernement, il remplit quatre séries de fonctions: Définir les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide au développement dans l'ensemble de ses composantes; Déterminer la zone de solidarité prioritaire, comprenant les pays vers lesquels seront concentrés l'aide au développement bilatérale; veiller à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles, en particulier par l'établissement annuel des orientations d'une programmation globale; assurer une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés et aux moyens assignés des politiques et instruments de l'aide au développement.

Les priorités en 2004 :Education, eau, assainissement...

Afin d'apporter un soutien à la réalisation des objectifs du Millénaire le CICID a élaboré en juillet 2004, des stratégies pluriannuelles dans les secteurs prioritaires. Une première version de ces stratégies de référence avait été élaborée pour les six secteurs d'intervention prioritaires : l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte le Sida, l'agriculture et la santé alimentaire, le développement des infrastructures et la protection de l'environnement et de la biodiversité.

Par ailleurs il a été prévu qu'un document pluriannuel sera établi pour la fin de l'année pour le développement du secteur production dans les pays les plus pauvres, en accordant une attention particulière au développement et à la modernisation des petites entreprises du secteur formel. A côté des objectifs du Millénaire, la France s'engage par la voie du CICID de poursuivre sa coopération dans les domaines traditionnels de la gouvernance, de l'appui aux politiques publiques, de la promotion de la diversité culturelle, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹¹⁹ Source : Site Agence française de développement : Rapport « *L'activité de l'Agence Française au développement au Tchad* », octobre 2004.

LE HCCI : INSTANCE DE CONSEIL ET D'ORIENTATION

Tout commence en février 1990 avec un rapport de Stéphane Hessel sur les relations de la France et les pays en développement, préconisant la création d'un Haut conseil chargé de définir une nouvelle approche de la politique de coopération, en renforçant « *le dialogue entre les différents ministères et les autres partenaires de la présence de la France dans les pays en développement: entreprises, collectivités locales, associations, universités, centres de recherche, etc* ». Juin 1990, c'est le rapport d'Alain Vivien sur la rénovation de la coopération française, préconisant la mise en place d'un Haut conseil associant les partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux de la coopération pour assurer une fonction de coordination.

Octobre 1997: assise de la coopération et de la solidarité internationale recommandant la création d'un lieu de concertation entre tous les acteurs à propos de la politique de coopération. Février 1998: fusion du ministère des Affaires étrangères et de la coopération. Mise en place du comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID). 10 février 1999: décret portant création du Haut conseil de la coopération internationale. Octobre 1999: rapport de mission sur la coopération française au développement, souhaitant un Haut conseil de la coopération comprenant des élus experts en matière de coopération décentralisée, et du côté de la société civile, des personnalités connaissant de manière concrète « *les problèmes de l'APD* ».

Les missions du Haut Conseil : Conseil et orientation

Le Haut Conseil de la coopération internationale¹²⁰ est une instance de conseil et d'orientation. C'est un miroir de la société civile française engagée dans l'action internationale. Pour son premier président, le socialiste Jean-Louis Bianco, « *c'est un espace de concertation qui répond aux exigences d'une démocratie moderne et d'un Etat conscient de ses responsabilités comme de ses limites.* » L'Etat français par le biais de cette institution n'a plus le monopole de l'initiative et de l'expertise dans un domaine qui met en jeu les conditions de vie des générations futures, et réclame à ce titre une stratégie de développement durable et solidaire.

Le HCCI, nouveau partenariat entre l'Etat et la société civile, remplit des missions principales de par sa composition, ses compétences et ses méthodes de travail. L'institution remplit une série de trois missions:

- Participer à la réflexion sur les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement
- Améliorer les échanges et la concertation entre les divers acteurs publics et privés afin de faciliter la convergence entre les actions de l'Etat et celle de la société civile;
- Favoriser la circulation et l'utilisation des connaissances sur les sociétés du Sud, les relations internationales et les politiques de coopération.

Le Haut Conseil est d'abord une autorité indépendante rattachée au Premier ministre. Il est composé de 60 membres choisis pour leurs engagements personnels en faveur de la coopération: représentants d'organisations de solidarité internationale, de collectifs de migrants, d'organisation socioprofessionnels, de chercheurs, experts et personnalités qualifiés dans le domaine de l'aide au développement, de l'environnement, de la coopération culturelle, scientifique et technique et surtout des collectivités territoriales. Certains de ses membres sont également des parlementaires.

Ensuite, au sein du Haut conseil, des représentants de la Présidence de la République, du Premier ministre, ainsi que des ministères et organismes publics concernés par la coopération participent aux travaux, en tant que « *correspondants* » avec voix consultative.

Les compétences du Haut Conseil à la coopération internationale se situent à deux niveaux.

Les champs d'actions du HCCI : Une couverture de tous les domaines

Placé auprès du Premier ministre, il est un « *lieu de rencontre, au plus haut niveau politique, entre les acteurs publics, les membres du parlement et les agents de la société civile...* » Il passe au crible divers aspects de la politique française d'aide par un partenariat avec les ONG sous forme d'une implication multilatérale.

Le HCCI a pour champ d'action les pays en « *transition* » d'Europe centrale et orientale tout comme les pays « *émergents* », les pays industrialisés comme « *les pays les moins avancés* ». Sa compétence couvre à cet effet tous les domaines de la coopération: coopération économique, militaire et sociale, aide au développement, échanges culturels, actions humanitaires, appui à la démocratie et aux droits de l'Homme.

Le Haut Conseil peut être également convoqué à la demande d'un tiers de ses membres. Des commissions et des groupes de travail constitués au sein du Haut Conseil sur la base des propositions des membres et pour une durée variable peuvent s'ouvrir à des collaborations extérieures et procéder à des auditions d'experts. Mieux, le Haut Conseil s'envisage comme un lieu de réflexion de la société civile sur les problèmes de la

mondialisation, du développement et de la démocratie. A ce titre, il entretient des contacts avec de nombreux partenaires, notamment avec les conseils consultatifs qui lui sont similaires en Europe. Il a constitué autour de lui des réseaux de partenariats étrangers.

Comme l'a souligné Lionel Jospin le 26 novembre 1999 lors de son installation, le Haut Conseil marque une nouvelle étape dans la réforme de la coopération tout en renforçant ou en légitimant le rôle joué par les collectivités territoriales dans les relations avec d'autres pays du monde. D'où l'importance pour nous de lui accorder un intérêt aussi particulier que celui des autres acteurs de l'APD dans ses multiples champs et modalités d'intervention.

Nous remarquerons que tous les acteurs cités plus haut sont ceux qui sont désignés par les textes comme étant les opérateurs principaux et officiels de l'aide. Cela revient à avoir une lecture à tout le moins institutionnels du mécanisme de l'aide. Or ce travail de science politique a pour obligation d'aller au-delà des simples organigrammes juridiques. Il a pour but de s'intéresser au fonctionnement des institutions plus qu'à leur structures théoriques, à l'usage qui est fait du pouvoir en matière d'aide plus qu'aux formes juridiques qui le déterminent ou aux problèmes philosophiques qu'il pose. C'est ainsi qu'à côté ou en parallèle de ces acteurs officiels de l'aide on retrouve une panoplie d'intervenants sur lesquels nous n'allons pas nous appesantir dans ce chapitre mais que nous nous ferons l'obligation d'énumérer afin de rappeler qu'ils jouent au moins un rôle ou influence le processus décisionnel dans le politique de l'aide. Il s'agit : des opérateurs économiques, les mercenaires du développements, les Barbouzes, les agents de l'économie de l'ombre, les sociétés philosophiques (franc-maçonnerie et Rose-croix)... Ils agissent de plus en plus pour leur compte, à la marge ou à la périphérie des Etats pour les uns ou en formulant une vigoureuse critique de la coopération traditionnelle pour les autres. Les acteurs du pouvoirs central ainsi décrits, bien que jouant selon les textes le rôle principal, sont accompagnés par bien d'autres.

SECTION II

LES COPRODUCTEURS DE L'AIDE EN France : Les policy networks

Reprenons l'idée que l'émergence, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques met aux prises une pluralité d'acteurs dont l'objectif est de faire valoir leurs différents intérêts (Dahl, 1961, Lemieux, 2003). En examinant donc la politique de coopération au développement en général et les politiques publiques d'Aide au développement de la France en direction des pays africains, on se rend compte qu'interviennent aussi, non seulement les acteurs politico-institutionnels, mais une panoplie de « *co-producteurs* » qui jouent un rôle aussi déterminant que celui des premiers acteurs. Il

s'agit entre autres des opérateurs économiques, des « *mercenaires du développement* » ou autres barbouzes, les agents de l'économie de l'ombre, les sociétés philosophiques, mais aussi les partis politiques. Cela nous fait avancer dès lors qu'il existe des réseaux¹²¹ qui œuvrent à l'ombre ou en marge de l'Etat. On rejoint la notion de « *policy networks* » qui, contrairement à la vision étatiste, conduit à relativiser la frontière entre Etat et société civile ; elle met l'accent sur la diversité des acteurs participant à la construction de l'action publique et sur le caractère relativement fluide des groupements ainsi constitués. Symétriquement par rapport à l'approche pluraliste, la notion de réseau introduit une certaine subtilité dans les relations et offre différents outils analytiques pour comprendre comment sont construits ces espaces de rencontre entre acteurs publics et privés. On n'est pas loin de la notion de groupe d'intérêts, qui selon Philippe Braud est une « *organisation constituée qui cherche à influencer le pouvoir politique dans un sens favorable aux préoccupations sociales qu'elle prétend défendre.* »¹²². L'important ici c'est de souligner que ces groupes, qu'ils soient sous forme de groupes d'intérêts, de pression ou de réseaux agissent, soit comme veto groups, c'est-à-dire en contrant toute modification législative ou réglementaire susceptible de léser les intérêts qu'ils représentent, soit comme des acteurs cherchant à susciter des réformes, voire initier des politiques publiques globalement favorable.

En nous basant sur la distinction que font Rhodes et Marsh (Le Galès, Tatcher, 1995, p44), nous subdiviserons les coproducteurs de l'Aide en France en plusieurs types de réseaux du plus ouvert au plus fermé. Les deux auteurs parlent de réseau thématique (issue network), réseau de producteurs, réseau intergouvernemental, réseau professionnels ou sectoriel et la communauté des politiques publiques (policy community). L'utilisation efficace du concept de réseau repose sur la prise en compte de différents facteurs supplémentaires, qui tiennent notamment à la multipositionnalité des acteurs. En essayant de jumeler ces différents idéaux-types de réseaux on peut déceler un certain nombre de co-producteurs de politiques publiques en matière d'Aide au développement en France. Il s'agit principalement des réseaux politiques (I) et les réseaux économiques (II).

¹²¹ Selon Rhodes et Marsh un réseau c'est un groupement ou un complexe d'organisations ; liées les unes des autres par des dépendances en termes de ressources, et qui se distinguent des autres groupements et complexes par des différences dans la structure de cette dépendance (Rhodes, Marsh, in Le Galès, Tatcher, 1995, p43).

¹²² Braud Philippe : « *Sociologie politique* », 7^e édition, LGDJ, 2004, p337.

D) LES RESEAUX POLITIQUES

Considérons de façon simple que les réseaux sont des groupes de personnes ayant en commun un rôle, une activité ou une passion et dont les membres interagissent pour la défense d'intérêts sectoriels. Tout en ayant pour fonction de fédérer des forces et donc de détenir un certain pouvoir, les réseaux constituent, notamment dans le cadre du système français de coopération, un moyen puissant d'atteindre les objectifs visés. Les réseaux politiques, qu'ils soient de Gauche ou de Droite, d'extrême Gauche ou d'Extrême Droite, ont de tout temps cherché à influencer les choix en matière de politiques publiques dans la mesure où l'administration elle-même a toujours été soumise aux choix politiques. Certes ce degré de soumission varie en fonction du système de partis. Mais même dans une société qui repose sur le pluralisme idéologique et qui admet le multipartisme comme en France, il est difficile de garantir l'autonomie de l'administration par rapport au pouvoir politique, et donc par rapport au réseaux politiques. Contrairement à certains Etats comme les Etats-Unis où « *la légitimité des pressions partisans sur l'administration est reconnue*¹²³ », les pays comme la France ou la Grande-Bretagne s'efforcent, au contraire, « *de construire une administration neutre détachée de la politique.*¹²⁴ » Mais cette neutralité n'est pas garantie dans le domaine de la coopération au développement avec les pays africains. Il a été démontré qu'il existe une forte activité des mécanismes parallèles qui influencent peu ou prou les orientations et interviennent fortement dans la mise en œuvre des politiques publiques d'Aide en direction des pays africains. Ces mécanismes parallèles ou réseaux sont appelés selon les cas « *groupes d'amitié* », ou encore « *Alliances* ». Tous les bords politiques en France en sont concernés, mais la distinction la plus courante est celle qui est faite entre les réseaux de Gauche (A) et les réseaux de Droite (B).

A) Le PS et les réseaux de Gauche

Au plan de la théorie politique (Duverger, 1983), la distinction Gauche Droite permet de définir une classification assez précise des stratégies politiques dans les démocraties pluralistes comme en France. Ici le Parti socialiste est chef de file de la Gauche alors que l'UMP dirige la majorité des partis de Droite. Les deux bords politiques se distinguent ainsi toujours en matière de stratégie politique et d'idéologie dans la mesure où la Droite est plus portée à la conservation de l'ordre social existant, qui semble lui convenir, alors que la

¹²³ Debbasch Charles : « *Science administrative* », 5^e édition, Dalloz, 1989, p56.

¹²⁴ Debbasch, op. cit, p56-57.

Gauche, régulièrement insatisfaite souhaite le remplacer. Mais dans le domaine de la coopération avec l'Afrique, force a été de constater que cette distinction n'est pas toujours évidente. On constate même que les croisements Gauche/Droite relèvent de l'évidence. Théoriquement, pour le parti socialiste de France, parce qu'il n'y a pas d'hommes et de femmes libres dans une nation asservie ou sujette, parce que tous les problèmes majeurs sont devenus mondiaux, son action s'inscrit dans un cadre national et international. Dans l'ordre international, le Parti socialiste condamne toute exploitation d'un peuple par un autre et soutient le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; il lutte pour un développement économique respectant l'environnement et les équilibres naturels de la planète. « *Parti de paix* », le parti socialiste a toujours lutté contre la logique des blocs, il œuvre pour l'instauration de nouveaux rapports mondiaux, il agit pour le développement du Tiers-Monde, pour un désarmement général équilibré. Mais dans la coopération avec l'Afrique, il y a écart entre les textes et la pratique.

Il est communément admis que la Gauche française n'a été en matière de réseau qu'une excroissance de la Droite. Ce sont des mouvances moins étriquées aux composantes militaires, économiques et administratives du système de décision français. Mis à part le réseau Mitterrand, la question de l'implication de la Gauche dans les mécanismes parallèles de la coopération avec l'Afrique a toujours été posée. Mais l'activité d'un certain nombre de courants et de sous-courants a été révélée au grand jour dans la Gauche plurielle comme c'est le cas des sous-groupe Mitterrand, Fabius, Chevènement, ou Rocard. Comme dans l'action de tout groupe d'intérêt classique, les réseaux ici agissent selon plusieurs formes, celles-ci variant et produisant des effets en fonction des ressources disponibles à chaque réseau et selon que c'est la Gauche ou la Droite qui est au pouvoir en France. Au plan théorique (Braud, 2004) on a coutume de distinguer schématiquement les pressions externes indirectes, ou directes et la participation au processus décisionnel. Nous y reviendrons plus loin.

B) L'UMP et les réseaux de droite

L'Union pour le Mouvement Populaire, en tant qu'organisation, « *relativement stable* » mobilisant des soutiens en vue de participer directement à l'exercice du pouvoir, ne limite pas son action au seul plan national ou local. Elle s'efforce à l'étendre à travers le monde par le biais de sections nationales dont les ressortissants en sont membres comme c'est le cas au Cameroun qui avait déjà en 2003, cinq mois après la création du parti en France, 130. 000 adhérents. Tout en étant présent dans ces pays africains, particulièrement ceux appartenant à la ZSP de la France, le parti au pouvoir cherche aussi à influencer l'action du

gouvernement en matière de politique d'Aide au développement et de coopération pour le développement en général.

Ces ambitions du parti rejoignent alors celles des réseaux de la Droite Française dans le cadre de la Coopération avec l'Afrique. On peut prendre en exemple les déplacements de certains leaders de la Droite comme Alain Juppé en 2003, qui, bien que n'étant plus aux affaires, font des voyages quasi officiels en Afrique, renouvelant par ici aux autorités camerounaises l'engagement de la France auprès de leur pays dans leurs efforts de lutte contre la pauvreté et d'insertion dans la mondialisation, ou plaidant par là pour une augmentation de l'Assistance technique française dans le cadre des projets financés par le Fonds de Solidarité Prioritaire. Aux dires de certains, le Député Maire de Bordeaux, ancien Premier Ministre, ne faisant là qu'entretenir un réseau ayant pour but la défense des intérêts de ses alliés politiques et des siens personnels.

Ces multiples exemples d'interconnexions entre les partis politiques et les réseaux de Gauche ou de Droite dans le cadre de la coopération entre la France et l'Afrique nous confirment qu'il y a un pluralisme d'acteurs agissant dans le système. C'est la thèse polyarchique initiée par Robert Dahl. Bien plus certains acteurs comme les partis politiques outrepassent dans le cadre cette coopération leurs rôles classiques qui fait d'eux des machines électorales, des arènes de débat ou encore des agents de socialisation¹²⁵.

II) LES RESEAUX ECONOMIQUES

Dès lors que nous avons pu établir que la politique d'Aide de la France a également des motivations d'ordre économique, il est bien possible d'établir une relation entre les acteurs politico-institutionnels en charge de cette politique et les opérateurs économiques organisés selon des intérêts sectoriels précis. Même si leur présence au sein du processus décisionnel en matière d'Aide est commandée par la défense de leurs intérêts comme c'est le cas avec tout groupe d'intérêts ou de pression, Philippe Braud avait déjà montré que les pouvoirs publics peuvent difficilement éviter la concertation avec les principaux acteurs impliqués dans le secteur économique¹²⁶. L'Etat y trouve un double avantage en complétant d'une part ses informations sur les données techniques des dossiers à traiter et de l'autre part « *...pour identifier les lignes de résistance concevables afin de mieux les réduire ou les contourner.*¹²⁷ »

¹²⁵ Braud Philippe, op. cit. 7^e édition, p448.

¹²⁶ Braud Philippe, op. cit. 7^e édition, p566.

¹²⁷ Braud Philippe, op. cit. 7^e édition, p566.

Dans le cadre de l'Aide au développement de la France en Afrique, les réseaux à caractère économique ont aussi leur intérêt à influencer le processus décisionnel. Ceux-ci sont constitués d'un ensemble de chefs d'entreprises français accompagnant le plus souvent les acteurs politiques dans leurs tournées à l'étranger. Au nombre d'entre eux figurent le président délégué du Comité des investisseurs français en Afrique Noire (CIAN), Antony Boutheiller, le président du CIAN et co-président du groupe Accor, Gérard Pelisson, ainsi que Guy Dupont qui est tout à la fois vice-président du Mouvement des entreprises de France (Medef) de La Réunion et directeur général de Bois Rouge Gestion, ou encore Daniel Perrin qui préside l'Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires (Adepta). Les autres chefs d'entreprise faisant ce type de déplacement sont entre autres Alain Cassuto (PDG de Pêche et Froid), Dominique Coutière (PDG Biolandes), Gérald Dumée (président des Moulins Dumée), Christian Richel (PDG de Richell Serres de France) et Alain Viry (président de la CFAO). Sont souvent également du voyage officiel Emmanuel Cordatellas, directeur général de SSI/SCPA Sivex International, une filiale du groupe d'Etat EMC/Potasses d'Alsace qui dispose d'une société de négoce à Antananarivo du nom de SEPCM, spécialisée dans la distribution d'engrais et de produits chimiques, le groupe Bolloré et le comité Afrique du Medef-International avec son président Michel Roussin, ancien ministre de la coopération de Jacques Chirac. C'est ainsi qu'on peut évoquer le cas du MEDEF-International (A) et de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et de l'industrie (B).

A) Le MEDEF-International : un réseau pour les entreprises françaises

Chaque année, MEDEF-International conduit plus de vingt délégations de chefs d'entreprise français porteurs de projets concrets sur des pays ciblés. Ces délégations permettent à ces chefs d'entreprise : de rencontrer des décideurs publics et privés des pays du monde, d'identifier les partenaires étrangers, identifier des projets, de prendre connaissance des conditions d'exercice dans les pays étrangers et de l'environnement des affaires ou encore d'anticiper sur leurs besoins.

B) Assemblée des Chambres françaises de commerce et de l'industrie

Les actions européennes et internationales des CCI reposent sur une analyse des besoins exprimés par les entreprises. Elle porte sur l'information générale à l'international, l'accompagnement, le conseil, la formation et les formalités. Les C(R)CI facilitent le développement à l'export des entreprises grâce à 4 réseaux : les Conseillers en Développement

International, les 190 correspondants dans les affaires européennes, les CCIFE (Chambres de Commerce et d'Industrie Françaises à l'Etranger) et les Euro Info Centres.

On peut aussi citer sommairement le Conseil du commerce extérieur de la France. Hommes et femmes d'entreprise, pour leurs compétences et leur expérience à l'international, les Conseillers du commerce extérieur de la France (CCE) sont nommés pour 3 ans par décret du Premier ministre sur proposition du Ministre délégué au Commerce extérieur. Depuis plus de 100 ans, les CCE mettent bénévolement leur expertise au service des pouvoirs publics auxquels ils adressent avis et recommandations, des PME - qu'ils parrainent dans leur développement à l'international, et des jeunes - qu'ils sensibilisent aux métiers de l'international. On a aussi le cas très important de la Coface qui a pour mission de faciliter les échanges entre les entreprises partout dans le monde. Pour cela, elle offre à toutes les entreprises quatre outils pour gérer, financer et protéger leur Poste clients, c'est à dire l'ensemble des crédits à 30 jours, 60 jours, parfois plus, qu'elles sont amenées à accorder à d'autres entreprises dans le cadre de leurs relations commerciales : l'information et la notation d'entreprises, la gestion des créances, l'assurance-crédit et l'affacturage. Notons aussi le cas du CIAN, le Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN). C'est l'organisme patronal du secteur privé investi en Afrique. Il regroupe aujourd'hui une centaine d'entreprises implantées ou opérant sur le continent africain, totalisant 1500 filiales et représentant 80% de l'activité des sociétés françaises en Afrique. Le CIAN propose à ses adhérents de travailler ensemble dans le cadre de différentes Commissions géographiques et techniques.

CHAPITRE III

LES CHAMPS D'ACTION ET MODALITES D'INTERVENTION DE L'AIDE

L'aide au développement de la France dont la composante bilatérale, objet de nos recherches, est orientée aux deux tiers vers l'Afrique en générale dans laquelle on retrouve les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs retenus. Selon les officiels en France, cette aide a donc « *logiquement vocation à rester concentrée sur[notre] continent et à bénéficier aux pays les plus pauvres.* » L'objectif des autorités françaises, à cet égard est de doubler d'ici 2012 la part de l'APD consacrée aux pays les moins avancés.

Cette aide recentrée sur les pays les plus pauvres de sa ZSP se veut d'être affectée aux objectifs de développement à caractère économique et social, ceux du sommet du Millénaire, et souhaiterait s'intégrer au mieux aux stratégies définies par le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Dans ce chapitre nous traiterons d'abord des champs d'action dans lesquels cette aide intervient (Section I), des modalités d'intervention (Section II) et de l'aperçu général des relations bilatérales entre la France et les pays, objet de notre recherche (Section III).

SECTION I

LES CHAMPS D'ACTION :LES FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT

La France s'engage à concentrer son aide sur six secteurs : l'éducation (I), la santé et la lutte contre le sida (II), et les autres secteurs dont l'Agriculture et la sécurité alimentaire, l'eau et l'assainissement, le développement des infrastructures, la protection de l'environnement, la dette... (III).

I) L'EDUCATION, ENJEU DU MILLENAIRE

Dans le domaine éducatif, la France inscrit son action dans le cadre de l'initiative multilatérale «*Education pour tous*» de la Banque mondiale. La redynamisation de la coopération éducative a été poursuivie en 2003. La France entend donc faire, conformément aux engagements internationaux, de l'éducation pour tous, un «*enjeu du millénaire*» dont il a défini les objectifs (A) et a mis en œuvre des instruments (B).

A) Les objectifs français de « l'éducation pour tous »

Parallèlement à un appui à l'ingénierie pédagogique, une part croissante des projets (FSP) intègre pour l'éducation un appui institutionnel aux directions de l'évaluation et de la programmation, de l'administration générale et des ressources humaines, à la déconcentration des systèmes éducatifs. Ils visent à renforcer la capacité des administrations centrales à analyser et piloter les systèmes par une meilleure allocation des ressources : élaboration de cartes scolaires, gestion des enseignements, mise en place de modèles de simulation financière à moyen terme, etc. Toutes ces orientations sont mises en œuvre par des mécanismes précis.

B) Les instruments de « l'éducation pour tous »

A la demande du CICID, il a été engagé une réflexion sur la mise en place, à partir du FSP, des premières aides budgétaires sectorielles en appui à l'initiative Fast-Track (« *Education pour tous- procédure accélérée* »/ EPT-PA) qui vise à coordonner les efforts de la communauté internationale en vue de la réalisation de l'objectif d'une scolarisation primaire universelle en 2015. Cet effort d'innovation a débouché, début 2004, sur des aides à des pays de l'Afrique de l'ouest. Aucune information n'est disponible pour les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Mais il est à noter que ces apports sont complémentaires de ceux réalisés par les contrats de désendettement et développement (C2D) dont certains pays comme le Cameroun en bénéficient déjà.

II) LA SANTE ET LUTTE CONTRE LE SIDA : UNE ALIGNEMENT DERRIERE LA STRATEGIE INTERNATIONALE

En ce qui concerne la santé publique comme ce sera le cas tout au long de notre exposé, relevons d'emblée que cette notion pose un problème de définition officielle, chose qui peut entraîner des ratées dans les stratégies à adopter. Pour Pierre Valarié « *...selon qu'on l'envisage du point de vue des institutions et des équipements, des professions, des populations cibles, des fléaux dont elle est en charge ou encore celui des financements, la notion de santé publique reste polysémique, sans référant lui attribuant un champ spécifique ou un objet global précis.*¹²⁸ » En France la santé publique s'articule sur le mode de la complémentarité ou de l'intégration, voire de la subordination, avec de nombreuses politiques publiques comme le logement, la jeunesse, l'école, l'immigration, les politiques d'insertion

¹²⁸ Valarié Pierre : « *Les services publics locaux de la santé et de l'environnement : vers de nouvelles formes de régulation ?* », Annuaire des collectivités locales, Edition CNRS, 2003, p35.

sociale ou encore les politiques familiales ou celles de l'aménagement urbain. Pierre Valarié qualifie alors de santé publique « *toute une série d'interventions particulières dont elle est le produit et la trace discursive visible.*¹²⁹ »

Dans le cadre des priorités de l'Aide au développement, la France entend faire dans le domaine de la santé la promotion des valeurs fondamentales, des principes de base de la protection sociale. Ceci passe par des principes qu'elle s'est fixée (A) et des actions concrètes (B).

A) Les principes de la France dans le domaine de la santé

La France entend favoriser l'accès aux médicaments, notamment aux génériques et aux anti-retro viraux. Elle soutient la recherche sur les grands pandémies. Elle entend consacrer des moyens « *importants* » à la lutte contre le sida et les maladies tropicales. Et pour cause. Depuis l'identification du VIH, le SIDA a fait plus de 20 millions de victimes et continue ses ravages au rythme de 3 millions de nouvelles contaminations par an. Le Sud, dont les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, rassemble 90 % des malades. Selon l'ONUSIDA dans son 4^e rapport de 2004 sur l'épidémie mondiale du Sida, l'Afrique subsaharienne n'abrite guère plus de 10% de la population mondiale mais c'est là que vivent près des deux tiers du total des personnes infectées par le VIH, soit environ 25 millions de personnes (fourchette: 23,1-27,9 millions). Pour la seule année 2003 l'organisation estime à 3 millions (fourchette: 2,6-3,7 millions) le nombre de nouvelles infections dans la région et à 2,2 millions (fourchette: 2,0-2,5 millions) celui des décès dus au SIDA. Chez les jeunes de 15 à 24 ans 6,9% des femmes (fourchette : 6,3-8,3%) et 2,1% des hommes (fourchette : 1,9-2,5%) vivaient avec le VIH à la fin de l'année 2003. En plus, la « *féminisation* » de l'épidémie n'est nulle part plus évidente qu'en Afrique subsaharienne, où les femmes représentent 57% des infections chez l'adulte et où 75% des infections chez les jeunes touchent les femmes et les filles.

B) Les actions de la France dans le soutien à la santé

Historiquement la France a toujours eu en Afrique francophone une présence importante dans le secteur de la santé. Elle a mené des combats qu'on pourrait qualifier de déterminants contre les grandes maladies endémiques et fut le principal bâtisseur des hôpitaux que l'on trouve dans les grandes villes africaines. Depuis les années 70, elle a pris conscience des limites de son modèle d'intervention conduisant à une trop grande disparité entre les villes

¹²⁹ Valarié Pierre , op.cit. p35.

et le monde rural ainsi qu'à un développement du secteur hospitalier au détriment des soins de santé primaire. Cependant si le discours évolue dans les années 80, la pratique change peu et la coopération reste encore médicale et hospitalière, trop diluée dans des actions de soutien de services de santé sans véritable stratégie d'intervention. Les années 1990-1992 ont marqué le premier vrai tournant de la politique française. La France se veut plus pragmatique, plus orientée vers la réforme du système de santé : diffusion de médicaments essentiels génériques, santé familiale, mise en place de mutuelles et appuis aux groupements féminins, lutte contre les maladies transmissibles, aide à l'organisation et à la gestion. Les projets deviennent moins nombreux mais d'un montant plus significatif. L'Aide se concentre sur les hôpitaux de première référence en appui aux soins de santé primaires. Si l'appui aux hôpitaux reste important, une large place est désormais faite à la diversification de l'offre de soins, à la lutte contre les MST et le SIDA et à la santé maternelle et infantile. Aujourd'hui ses actions s'inscrivent dans la stratégie internationale de lutte contre la pauvreté à laquelle Paris souscrit, en insistant sur la lutte à mener.

La DGCID, aux côtés de ses partenaires du ministère de la Santé et du ministère de l'Economie, s'est investie dans les différentes instances de gouvernance du Fonds mondiale de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Elle a préparé la Conférence internationale de soutien à ce Fonds, qui s'est tenue à Paris en juillet 2003. Elle a mis son expertise à la disposition des services chargés de finaliser le plan « *santé* » qui a été adopté par le G8 au sommet d'Evian en juin 2003¹³⁰.

La lutte contre le VIH/SIDA a continué de bénéficier des financements sur les projets FSP en cours, sur C2D ou au travers des contributions françaises au fonds mondial. Elle s'est concrétisée par des actions de prévention, de dépistage¹³¹ par des mesures en faveur de l'accès au traitement et de la sécurité transfusionnelle, enfin par le soutien à un partenariat entre associations du Nord et du Sud pour faciliter la prise en charge de personnes vivant avec le VIH. Enfin on peut noter que le gouvernement français, entouré d'un réseau d'experts, a renforcé ses relations avec les agences multilatérales sur des programmes particuliers. La convention passée avec l'OMS a été renouvelée pour financer des programmes destinées à mieux contrôler les maladies transmissibles dans les pays en voie de développement.

Cela dit, si l'intervention de la France a été rénovée, on peut continuer à en déceler les faiblesses. Trop éclatée, elle n'a pas su assurer une pleine capitalisation des acquis, ne

¹³⁰ Au sommet du G8 à Evian, l'engagement a aussi été pris par la France de contribuer au programme mondial d'éradication de la poliomyélite pour un montant de 30 millions d'euros sur trois ans.

¹³¹ Notamment avec la promotion de centres d'information et de dépistage anonyme et gratuit.

donnant pas ainsi une visibilité suffisante aux actions à la hauteur des enjeux. A l'exception de quelques rares pays comme le Mali, il n'y a pas eu d'approche globale de la promotion de ce type de formule comme mode de financement.

III) LES AUTRES SECTEURS OU CHAMP D'INTERVENTION DE LA FRANCE

Un certain nombre de secteurs peuvent être évoqué comme l'agriculture et la sécurité alimentaire (A) ou encore le traitement de la dette (B).

A) L'agriculture et la sécurité alimentaire : la prévention des crises

Dans le domaine de l'agriculture, le Gouvernement français a soutenu en 2003 l'élaboration de politiques nationales et régionales, les efforts de structuration des marchés et des filières, avec pour objectifs premiers « *la prévention des crises alimentaires et le renforcement des capacités commerciales africaines.* »

Selon le rapport Afrique publié par le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (Smiar) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), fruit de missions d'évaluation des récoltes menées conjointement par la FAO et le PAM, les besoins en importations céréaliers de l'Afrique sub-saharienne en 2004 demeurent élevés mais devraient se situer au-dessous des niveaux de l'année dernière. Dans l'ensemble, 24 pays de la région sont confrontés à des situations d'urgence alimentaire dont 5 pays de la sous-région : Angola, Burundi, République du Congo, République Centrafricaine et République démocratique du Congo. Le nombre de personnes nécessitant une aide alimentaire d'urgence a par exemple été revu à la hausse dans des pays comme l'Angola,

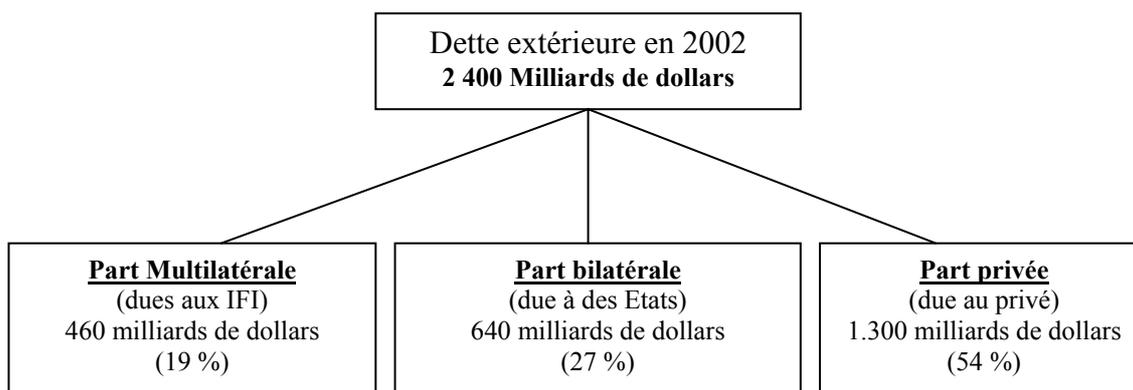
B) La dette : un allègement pour lutter contre la pauvreté

La France s'est engagée en faveur de la réduction de la dette au-delà de l'effort requis par « *l'Initiative PPTE renforcée* » (pays très pauvres endettés) ; en décidant d'annuler la totalité de ses créances commerciales pour les pays éligibles à cette initiative. Deux contrats de désendettement-développement (C2D) ont été signés avec des pays africains en 2003 : La Tanzanie et la Mauritanie. Dans les pays étudiés seul le Cameroun bénéficie déjà de cette initiative. Cette priorité s'inscrit dans le cadre des Initiatives initiales et renforcées en faveur des PPTE, lancées par le FMI et la BM, l'une en 1996 à Lyon et l'autre en 1999 à Cologne. Ces initiatives visent à alléger la charge de la dette de certains des pays les plus pauvres du monde pour « *les aider à lutter contre la pauvreté.* »

Mais toute la question que se posent les différents intervenants et bénéficiaires de ces politiques est de savoir comment ces allègements et ces réductions des paiements des services de la dette peuvent-ils conduire d'une part à une croissance et de l'autre au développement ? C'est la question à laquelle nous essayerons d'apporter des points de réponses dans un chapitre de notre deuxième partie.

TABLEAU : QUELQUES CHIFFRES DE LA DETTE

Répartition actuelle de la dette



Source : CADTM

Un autre point d'importance que nous pouvons relever est la protection de l'environnement. La France dans ce cadre entend aider les pays du Sud, dont ceux de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, à se doter d'une politique publique d'environnement leur permettant d'appliquer les grandes conventions internationales relatives au changement climatique, à la désertification et à la biodiversité. Elle intervient sur le terrain pour mener avec ses partenaires des projets pilotes de protection des ressources naturelles. Elle soutient la recherche scientifique sur ces sujets via les institutions dont elle partage la tutelle avec le ministère de la recherche.

Les actions de coopération française sont de trois ordres :

- Le soutien institutionnel pour une meilleure prise de conscience des enjeux, la mise en œuvre de politiques et projets appropriés, le renforcement de l'expertise scientifique et technique. C'est un rôle qui échoit en priorité à la France dans la ZSP, du fait de son réseau d'assistance technique comme de l'importance de sa recherche scientifique tournée vers ces pays. L'insertion de l'environnement dans les priorités des stratégies des pays, avec les financements liés, reste cependant limitée.

- L'aide à la conception et à la mise en œuvre de politiques de gestion durable des ressources (forêts, pêche, développement rural). Répondant à une forte demande des pays, c'est l'objet principal des projets conduits par l'AFD, le FSP et en partie par le FFEM.
- Les actions spécifiques visant à la conservation de l'environnement (aires protégées) et à sa préservation (efficacité énergétique et énergies renouvelables). C'est la finalité principale des actions de FFEM et de bon nombre de projets de l'AFD et du FSP. Environ 30% de l'Aide bilatérale y sont consacrés.

Un dernier point à signaler et sur lequel la France n'a cessé de réaffirmer son intérêt est celui de l'établissement, du renouvellement ou du renforcement de l'Etat de droit. Cette notion revêt aujourd'hui une acception très subjective par laquelle on valide les régimes démocratiques contre les dictatures ou les régimes corrompus, tous réputés étrangers au droit. Mais quelque soit le sens que l'on donne à cette notion d'Etat de droit le moins qu'on puisse dire c'est qu'elle renvoie à un Etat garantissant les droits individuels tout en autorisant le contrôle de la légalité de ses actes. Bien plus, l'Etat de droit comme le souligne une étude de la DGCID « ...s'enracine dans un corps de règles [...] qui s'imposent à la désignation des gouvernants : leur élection à intervalle régulier, sans mandat impératif et à partir de la libre expression de l'opinion des électeurs.¹³² » A cet effet, l'idée de la construction d'un Etat de droit telle qu'elle ressort du Mémoire pour l'OCDE pris en référence par la DGCID garantie au moins « une bonne gestion des affaires publiques » d'une part, et le développement d'institutions publiques viables. La bonne gestion des affaires publiques en appelle à des principes aujourd'hui reconnus comme universels : transparence, prévisibilité, clarté des règles et acceptation des contrôles internes et externes. La viabilité des institutions publiques quant à elle renvoie à une fonction publique formée et régulièrement payée, capable d'assurer la sécurité publique, de créer un environnement favorable au développement du secteur privé et de rendre accessibles les services sociaux de base. Tous ces domaines sont soutenus sous des formes diverses.

¹³² DGCID/ « L'action internationale des collectivités locales : engagement citoyen et mondialisation », La documentation française, 2002, p443.

SECTION II

LES MODALITES D'INTERVENTION : DES FORMES D'AIDES DIVERSIFIEES

Les formes ou modalités de l'aide sont diverses : subventions, assistance technique, facilités douanières et fiscales, prêts, contrats commerciaux à conditions préférentielles, dons...

Dans le cadre de nos travaux nous allons étudier par souci de synthèse trois formes principales d'aides en raison de leurs incidences sur le développement et de la lutte contre la pauvreté: les aides financières (I), l'assistance technique, « *exception française* » dans le domaine de la coopération au développement (II) et le partenariat avec les collectivités territoriales (III).

I) LES AIDES FINANCIERES : UN TRIPTIQUE CLASSIQUE

Trois types d'aides financières sont octroyés par la France aux pays en voie de développement: les opérations de traitement de la dette (annulation et consolidation) (A), les aides budgétaires et les concours d'ajustement structurel (B)

A) Les opérations de traitement de la dette

Les opérations de traitement de la dette relèvent le plus souvent du Club de Paris où la France tente de jouer un rôle influent pour adapter le traitement de la dette à la situation des pays les plus endettés. Concernant ses créances bilatérales d'APD, la France procède actuellement au « *refinancement par don* ». Le pays débiteur continue à payer le service de sa dette à échéance, et une fois le remboursement constaté, une somme équivalente lui est reversée, sur un compte spécial.

Le choix de la France du refinancement par don fait « *participer* » les pays bénéficiaires de l'APD à l'initiative d'annulation. Ainsi après l'annulation des créances commerciales ré-échelonnables du Club de Paris, décidée lors de la Conférence franco-africaine de Yaoundé en janvier 2001, ne subsistaient que les créances d'aides au développement sur 19 pays pauvres très endettés, répartis en deux groupes dans lesquels se retrouvent de part et d'autres six pays parmi ceux faisant l'objet de notre recherche :

- 1^{er} groupe : Neuf pays dont les encours étaient supérieurs à 50 millions d'euros qui font l'objet de C2D « *normaux* » dans lesquels on retrouve le Cameroun, le Burundi, Le Congo et la RDC ;

- 2^e groupe : Dix pays dont les encours étaient inférieurs à 50 millions d'euros, auxquels sont appliqués des C2D « *allégés* », privilégiant le cofinancement d'opérations engagées par d'autres bailleurs de fonds dont Sao Tome et Principe et le Rwanda.

B) Les aides budgétaires et les concours d'ajustement structurel

Les aides budgétaires sont accordées de manière ad hoc sur décision des autorités françaises, et ne donnent lieu en principe à la signature d'aucune convention et l'engagement dans un programme, à la différence des concours d'ajustement structurel.

Les concours d'ajustement quant à eux relèvent de la compétence du ministère des Finances. Ceux associés à ces programmes sont gérés avec l'AFD, en étroite collaboration avec les ministères des Finances et de la Coopération, qui en fournissent la partie don (subvention et bonification d'intérêts.)

Concrètement, les programmes d'ajustement structurel sont préparés de manière tripartite (AFD, ministère des Finances, ministère de la Coopération) et donnent lieu à la signature d'une convention avec le pays bénéficiaire. Chaque opération de décaissement est elle-même le résultat d'une procédure tripartite en trois phases : mission d'instruction, mission financière et passage en conseil de surveillance de l'AFD. Jusqu'à une date récente, les programmes d'ajustement structurel français fonctionnaient davantage sur une logique d'affectation que de conditionnalité. Les concours consentis étaient dans leur majorité affectés à des dépenses budgétaires identifiées (souvent en priorité la réduction des arriérés intérieurs de l'Etat par exemple) ou pour une part faible, à des programmes d'appui (appui à la gestion financière. La convention financière signée dans le cadre du programme d'ajustement entre la France et le pays bénéficiaire contenait certes des « *engagements particuliers* » à réaliser par le pays, mais ceux-ci étaient le plus souvent de nature technique (par exemple réalisation d'un audit), et débouchaient rarement sur de véritables conditionnalités.

Depuis septembre 1993, sur une décision du Premier ministre, les programmes d'ajustement structurel français ne peuvent concerner que les pays en programme avec le FMI. La position française en matière d'ajustement est donc vraisemblablement en train d'évoluer vers des programmes conditionnels coordonnés avec ceux des institutions de Bretton Wood.

Notons que globalement, l'aide-financière, encore appelée aide hors-projet absorbe 50 à 60 % des dotations globales de l'APD.

II) L'ASSISTANCE TECHNIQUE OU APPORT EN RESSOURCE HUMAINE

L'assistance technique constitue l'un des points importants de l'exception française en matière de coopération internationale. Le choix fait par la France de mettre à la disposition des pays bénéficiaires de son aide des experts de toute nature dans les disciplines susceptibles de favoriser le développement, constitue ce que le Sénat appelle « *un trait propre* » de la coopération française qui n'a d'équivalent chez les autres bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux. Cette orientation, semble-t-il, avait pour but de préserver les relations historiques entre Paris et son empire colonial. Ce qui avait pour conséquence d'assurer la continuité de l'appareil administratif héritée de la période coloniale, avant de se concentrer sur des missions plus spécifiquement orientées vers le conseil, la formation et le développement.

Ainsi la compréhension de ce trait caractéristique de la coopération française passe par l'examen de son fondement (A) et celui de sa dynamique (B).

A) Les fondements de l'Assistance technique

Les accords de coopération sont des conventions qui traitent des modalités d'affectation des coopérants, des conditions dans lesquelles ils sont placés sous l'autorité de l'Etat bénéficiaire, des obligations qui peuvent incomber à celui-ci (en particulier la prise en charge d'une partie de la rémunération correspondant au moins au coût du fonctionnaire équivalent de la fonction publique locale.)

Dans les textes législatifs et réglementaires, on peut noter d'abord que, deux décrets du 2 mai 1961 fixent les règles statutaires et le régime de rémunération propre aux assistants techniques. Ils posent en particulier, deux principes qui caractériseront pendant une quarantaine d'années le système français : d'une part, une assistance technique fondée sur la mobilisation des fonctionnaires volontaires, et de l'autre, le recours à la position de détachement qui permet au gouvernement français de placer des personnels français auprès de gouvernements étrangers.

Les coopérants gérés par le ministère des Affaires étrangères n'étaient pas soumis au décret de 1961. La rémunération de ceux-ci- les plus nombreux- affectés dans les pays du Maghreb était en effet déterminée par les accords de coopération bilatéraux. Celle des agents qui ne relevaient pas de ce type d'accord a été soumise, à partir de 1967, aux dispositions du décret du 28 mars 1967.

Le régime de rémunération et de congés des coopérants gérés par le ministère de la coopération, fixé en 1961, a été modifié en 1972 (deux décrets du 25 avril 1972), puis de

nouveau en 1992. Trois décrets (18 décembre 1992) ont alors introduit trois innovations principales : la définition d'une « *mission de coopération* » (l'obligation d'établir entre le gouvernement de l'Etat concerné et l'administration française une lettre de mission individuelle), la durée maximale- fixée à six ans dans un même pays- la flexibilité (possibilité de moduler la durée du contrat entre six mois et trois ans, en fonction de la nature et du contenu de la mission d'assistance technique ; régime de rémunération articulé sur les fonctions effectivement exercées plus que sur la situation statutaire de l'intéressé).

Ensuite la loi du 13 juillet 1972 reconnaît dans la coopération culturelle, scientifique et technique « *une responsabilité nouvelle de l'Etat qui présente le caractère d'une véritable mission de service public* ». Elle est aussi le premier texte qui ouvre la possibilité d'exercer ces missions de coopération à « *l'ensemble des secteurs d'activité, en fonction, des qualifications recherchées.* »

B) La dynamique de l'assistance technique de la France

L'assistance technique française s'est caractérisée au fil des temps par l'importance des effectifs mobilisés, soit quelques 23 000 personnes à leur plus haut niveau au début des années 1980 (hors enseignants de l'enseignement du français à l'étranger)¹³³.

Au Cameroun ; l'assistance technique constitue l'un des trois volets des circuits majeurs du Service de coopération et d'Action culturelle, à côté des moyens du titre IV (bourses, appui logistique, aide budgétaire au logement) et des projets du Fonds de Solidarité prioritaire, ex FAC.

Ainsi l'évolution de l'assistance technique française au Cameroun et dans certains pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs est marquée par deux phénomènes : une réduction des effectifs, notamment des postes dits de substitution et un accroissement du niveau de qualification moyen. Cette assistance technique comporte l'assistance technique directe et l'assistance technique indirecte.

Par son action au sein des différents ministères, directions ou organismes parapublics, l'assistance technique directe accompagne les programmes sectoriels et les réformes économiques mises en place par les autorités camerounaises. D'autre part, une quinzaine d'assistants techniques vient épauler les organismes inter-Etats tels que l'Organisation de

¹³³ Aux chiffres de l'assistance techniques envoyée par le Gouvernement, il faut ajouter les milliers d'experts et de consultants employés à court terme par les agences locales.

coordination pour la lutte contre les endémies en Afrique centrale (OCEAC), l'Institut de Formation et de recherche démographique (IFORD), l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) ou encore la Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC).

L'assistance technique indirecte quant à elle fournit un appui à des centres de recherches, des associations, des écoles françaises, des organisations confessionnelles ou encore des organismes d'autres natures : Coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD), l'Institut Pasteur, l'Association des volontaires pour le Progrès (AFVP), Délégation catholique pour la coopération, la BCEOM, la SCTIP...

III) L'APPUI AUX COLLECTIVITES LOCALES OU LES INTERVENTIONS EN PARTENARIAT

Le gouvernement français dans le cadre de l'aide au développement n'intervient pas toujours directement. Comme le souligne André J. Bélanger et Vincent Lemieux concernant les politiques publiques en général, les acteurs étatiques participent à l'action publique, on peut même dire la pilote en compagnie d'autres acteurs. On y compte entre autres les groupes de pressions, corporatistes ou non, les médias et les spécialistes des milieux universitaires et des bureaux privés¹³⁴...C'est la thèse ou le paradigme pluraliste initié par Robert Dahl et selon lequel le processus décisionnel dans les politiques publiques fait appel à une pluralité d'acteurs, et par là, celui-ci est donc pluraliste¹³⁵. La politique de l'Aide en France se fait donc avec un réseau de partenaires étendu. Avec les ONG, elle appui par le biais de sa Mission pour la coopération non-gouvernementale (MCNG), les initiatives des organisations de solidarité internationale (OSI ou ONG). Avec les collectivités territoriales, son aide se fait par le biais de la Mission de la coopération décentralisée par laquelle nous commencerons (A) avant de parler de l'appui aux ONG (B) .

A) L'appui aux collectivités et à la coopération décentralisée

Au cours de l'année 2003, 286 projets de coopération décentralisée ont été soutenus par la Mission pour la coopération décentralisée pour un montant de 8,6 millions d'euros. Ces

¹³⁴ Bélanger André. J et Vincent Lemieux : « *Introduction à l'analyse politique* », gaëtant morin éditeur, 2003, p285.

¹³⁵ Dahl Robert « *Who govern Democracy and power in American city* » in Mény et Surel : « *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie* », 7^e édition, Montchrestien, 2004, p395.

projets initiés par des collectivités territoriales françaises concernent le développement local, l'environnement (eau et déchets), la santé, l'éducation et la culture.

Dans sa politique d'appui à l'action internationale des collectivités territoriales, le gouvernement français, par le biais de la DGCID, favorise en ce moment trois types d'actions :

- Les opérations visant à accroître les capacités organisationnelles des collectivités territoriales du Sud et d'Europe centrale et orientale (formation des cadres, appui institutionnel, appui à la décentralisation)
- Le soutien à des réseaux nationaux (Cités Unies France) et l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL) et régionaux de promotion et d'organisation de la coopération décentralisée. Le gouvernement soutient aussi les grandes associations des élus dans leur volonté de s'impliquer dans les coopérations décentralisées.
- L'accompagnement de la déconcentration et la décentralisation avec une mise en place des mesures simplificatrices. Ainsi la DGCID a produit une nouvelle circulaire, le 26 février 2003, qui donne pouvoir aux commissions régionales Etat-régions, dans le cadre des contrats de plan, de décider elles-mêmes des cofinancements apportés par l'Etat aux projets de coopération décentralisée, après avis des postes diplomatiques.

B) L'appui aux ONG de plaidoyer et aux plates-formes fédératrices

Pour le Gouvernement français, ce type de structuration permet une meilleure coordination des actions et des débats d'idées et aide les OSI françaises à être plus présentes dans les instances internationales, notamment pour bâtir des plaidoyers communs. Il permet également de renforcer le rôle des relais des OSI auprès des opinions publiques françaises et étrangères¹³⁶.

En 2003, la DGCID a cofinancé 202 projets avec les organisations de solidarité internationale pour un montant de quelques 22 millions d'euros. Ces interventions se sont développées selon trois axes prioritaires :

- Appui aux ONG de plaidoyer et aux plates-formes fédératrices (approche géographique ou thématique) ;
- Renforcement institutionnel de divers acteurs des sociétés civiles des pays partenaires
- Actions d'éducation au développement et à la solidarité internationale.

¹³⁶ Un soutien spécifique a été apporté au collectif Coordination Sud dans l'élaboration d'un accord tripartite avec les collectifs brésilien ABONG et indien VAN.

Dans le cadre de cet appui, des données et informations existent pour certains pays en développement tels que le Bénin, le Sénégal, l’Afghanistan, le Brésil, l’Inde, mais aucune information à ce sujet sur les pays de l’Afrique centrale et des Grands Lacs objet de notre recherche.

Dans ce chapitre nous avons décrit les principales modalités d’intervention de l’aide publique au développement. Leur analyse se fera dans la deuxième partie de notre travail. Il existe d’autres modalités que nous évoquerons succinctement tout au long des développements mais que nous n’avons pas jugé utile de développer. Il s’agit des interventions rapides (qui relèvent plus de la solidarité internationale et non de la coopération qui se veut plus durable et pérenne), la coopération administrative internationale...

TITRE II

EMERGENCE ET DYNAMIQUE EXTERIEURE DES COLLECTIVITES LOCALES

L'avènement sur la scène internationale des collectivités locales, bien que connaissant d'énormes difficultés que nous allons examiner plus loin, a toujours été salué à la fois par les acteurs eux-mêmes, les observateurs, les institutions internationales de financement et d'appui, les représentants des populations et les populations elles-mêmes. L'action publique des acteurs subétatiques est alors généralement perçue comme un correctif des travers de la coopération classique, celle qu'entretiennent depuis le début des années soixante les gouvernements français et africains.

Même dans le cadre de la construction européenne, c'est à bon droit que cette émergence a souvent été bien appréciée dans la mesure où l'expérience est entrain de montrer que les citoyens et leurs représentants directs que sont les pouvoirs locaux comptent énormément dans la façon dont l'Union fera face au défis du XXIe siècle. A l'occasion des troisièmes assises de la coopération décentralisée (2003), l'ancien premier Ministre Jean-Pierre Raffarin reconnaîtra que le dynamisme des collectivités locales à l'international est bien là « ...un domaine où s'est établie une confiance générale, à travers et au-delà des engagements de chacun autour des valeurs de solidarité, de dialogue et d'efficacité. ¹³⁷» Pour l'ancien chef du gouvernement français, on est bien là dans une dynamique qui remplit plusieurs rôles dont celui de la présence de la France et de l'Union européenne à travers le monde de manière concrète et originale.

C'est dire que la coopération décentralisée est une nouvelle forme de relations internationales dont le principal intérêt est, comme nous l'avons dit, d'apporter des correctifs à la coopération entre gouvernements aujourd'hui en faillite, en panne et pratiquement essoufflée. Elle présente aussi l'intérêt d'être un espoir face à la crise du système international post-westphalien où les Etats-nations ont longtemps été considérés comme acteurs privilégiés, sinon exclusifs des relations internationales. C'est l'approche réaliste, celle qui affirme la prééminence de l'acteur étatique dans les relations internationales, elle-même provenant de la résistance d'un double postulat : celui des juristes d'une part et celui de certains philosophes,

¹³⁷ Raffarin Jean Pierre in La Documentation française « *L'action internationale des collectivités locales : engagements citoyen et mondialisation* », 2003, p3.

sociologues et historiens de l'autre¹³⁸. Quelque soit l'intérêt et l'importance des phénomènes nouveaux, la politique internationale ou vie internationale implique selon les réalistes un rôle dominant des détenteurs du pouvoir politique dans un pays face à d'autres pays. Les initiatives privées et transnationales sont traitées comme des éléments secondaires. Pour ce courant, soucieux de la place de l'Etat au sein des relations internationales, « tout ou presque est politique et l'intervention de L'Etat permet d'objectiver les multiples demandes du corps social.¹³⁹ » Jean-Jacques Roche a même parlé encore récemment du « retour de l'Etat dans les relations internationales¹⁴⁰ », refusant ainsi de croire que la puissance publique aurait pu à un moment donné, cessé d'être l'acteur principal de la vie internationale, et ne conçoit pas qu'on n'ait pu succomber « aux sirènes d'un monde post-moderne où la puissance publique était contestée par le haut d'une société civile devenue mondiale et par le bas par des individus émancipées de leur allégeance citoyenne exclusive.¹⁴¹ »

Mais à l'observation des faits, le constat que nous pouvons faire sur les performances de l'Etat central est pourtant mitigé. En Afrique il a même toujours été négatif en raison de la nature de l'Etat dans bon nombre de pays : un Etat patrimonial dont le fonctionnement et l'organisation peuvent être mis en cause dans l'échec des politiques publiques en général. Les configurations des administrations et des gouvernements produisent dans nombre de pays du continent des effets pervers. L'Etat est l'espace dans lequel le chef organise son pouvoir politique comme l'exercice de sa gestion domestique (Weber, 1971). Cette situation qui engendre une ambiance de patrimonialisme permet d'aller au-delà de la parenté avec pour effet pervers la personnalisation des relations politiques et administratives qui instaurent par ailleurs une compartimentation des tâches de haut en bas, une confusion du public et du privé

¹³⁸ Les juristes pensent que seuls les Etats détiennent de plein droit la plénitude des compétences internationales : droit de faire la guerre et la paix, droit de traiter, droit de légation, droit d'ester en justice... Ainsi, étant souverains, les Etats bénéficient par ce fait même du privilège extraordinaire d'être à la fois des auteurs et les destinataires des règles de droit international (Merle, 1988, p320). Les relations internationale sont alors, non-seulement des relations interétatiques, mais pratiquement des relations intergouvernementales. Le deuxième postulat qui est celui des philosophes, sociologues et historiens repose sur la notion d'acteur privilégié, sinon exclusif. Pour les disciples de Hobbes et de Machiavel, le seul acteur possible des relations internationales est l'Etat, dont les gouvernants sont les agents, spécialement chargés d'entretenir les rapports avec les homologues étrangers.

¹³⁹ Roche Jean-Jacques : « *Théorie des relations internationales* », Paris Montchrestien, coll. Clefs, 1999, p26.

¹⁴⁰ Roche Jean-Jacques : « *Le retour de l'Etat dans les relations internationales* » in « *Enjeux diplomatiques et stratégiques* », Economica, 2005, p21.

¹⁴¹ Roche Jean-Jacques op.cit. p21.

qui se matérialise par le fait que « chaque titulaire d'une parcelle de l'autorité se l'approprie et la gère comme un bien propre. ¹⁴²»

Cette situation est donc à l'origine pour une grande part de l'échec des politiques publiques de développement initiées et mises en œuvre par l'Etat. Ce qui fait dire qu'on peut fonder désormais les espoirs sur d'autres acteurs de la vie publique sans toutefois prôner le dépérissement de la puissance publique comme l'on imaginé naïvement les marxistes, car nous n'imaginons pas nos sociétés où le désordre prime sur l'ordre, l'insécurité sur la sécurité, vivent sans Etat. Mais même si l'Etat reste nécessaire comme *remedium peccati* parce que la masse est méchante et doit être bridée par la peur (pensée chrétienne), on est arrivé à se convaincre de l'utilité d'autres acteurs dans l'accomplissement du bien-être des populations. Yves Mény et Yves Surel étudiant l'Etat et les autorités locales pensent à cet effet : « *quel que soit le degré de centralisation et d'uniformité d'un Etat, le gouvernement central doit s'appuyer sur des structures locales pour l'exercice de son autorité et la fourniture des services.* ¹⁴³»

Ainsi la faillite et la crise de l'Etat condamnent à traiter les autorités et pouvoirs locaux non pas comme de simples structures administratives ou de lointains souvenirs d'identité et de communautés politiques passées, mais comme des « partenaires à part entières des centres étatiques dans la genèse et la mise en œuvre des politiques publiques. ¹⁴⁴ » C'est pourquoi nous nous proposons de livrer une réflexion sur ces acteurs subétatiques que sont les collectivités locales dans leur action publique à l'international.

Mais traiter de la coopération décentralisée entre la France et les pays africains ne va pas de soi. D'abord en raison des difficultés théoriques que peut présenter pareille entreprise et qui portent principalement sur la situation de l'Afrique en politique comparée. Le continent noir en tant qu'objet d'étude n'a été investi que très récemment par la science politique. Une situation que déplorent certains africanistes européens comme Jean-François Bayart qui s'indignent d'une part face à la méconnaissance par l'occident de l'historicité des sociétés africaines et de l'autre face à la mise à l'écart de l'Afrique comme objet d'étude par les grands philosophes et autres auteurs comme Montesquieu, Hegel, le capitaine Vallier, le Gouverneur Hubert Deschamps, le théoricien de l'impérialisme britannique Sir Harry Johnston ou encore Hobson et même Lénine. Hegel dira entre autres que le continent noir « ...n'est pas intéressant du point de vue de sa propre histoire, mais par le fait que nous voyons l'homme

¹⁴² Médard Jean-François : « *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes et crise* », Kharthala, 1991, p339.

¹⁴³ Mény Yves et Surel Yves : op.cit p449.

¹⁴⁴ Mény et Surel, op. cit. p450.

dans un état de barbarie et de sauvagerie qui l'empêche encore de faire partie intégrante de la civilisation. L'Afrique aussi loin que remonte l'histoire est restée fermée, sans lien avec le reste du monde, c'est le pays de l'or, replié sur lui-même, le pays de l'enfance qui, au-delà du jour de l'histoire consciente, est enveloppé dans la couleur noire de la nuit.¹⁴⁵ Mais après moult démonstrations J.F Bayart récuse cette vision tronquée du continent noir qu'on ne saurait emprisonner dans « *un tête-à-tête mythique* » car il s'est montré désireux d'accéder à l'universel des richesses et des valeurs. Bien plus « *l'idée de progrès ne lui était pas indifférente, et des idéologies autochtones du développement [...] vantaient les mérites du changement social, du bien-être et de l'enrichissement.* »¹⁴⁶

Cette méconnaissance de l'historicité des sociétés africaines fait que dans la division académique entre discipline en science sociale, c'est l'anthropologie (Evans Pritchard, Balandier) qui a hérité donc des objets considérés comme exotiques. Pendant longtemps c'est presque exclusivement l'approche historique qui a permis de comprendre la dynamique des structures de formations politiques pré coloniales et coloniales ainsi qu'on peut le voir dans les travaux d'auteurs africains comme Elikia Mbokolo, Joseph Ki Zerbo ou Cheik Anta Diop¹⁴⁷. En cela à chaque fois qu'on veut mener une analyse politique sur l'Afrique on est confronté au débat plus vaste entre universalisme et culturalisme auquel se greffe de fait la question de l'étalon conceptuel et théorique de référence en matière de comparaison.

L'autre grande difficulté que présente une étude de la coopération décentralisée entre la France et les pays africains porte sur le fait que la littérature internationaliste a négligé le rôle des institutions locales dans le développement des relations transnationales¹⁴⁸. Pire les institutions françaises y sont considérées comme « *des terrains d'analyse problématique.* » L'articulation théorique entre ville et relations internationales fait depuis peu l'objet d'un intérêt scientifique, mais elle reste influencée par l'approche macrosociologique des travaux anglo-saxons, inspirés par l'œuvre braudelienne. Mais en contournant bon nombre de ces obstacles, il est bien possible de livrer une réflexion sur les actions publiques des collectivités locales à l'international.

¹⁴⁵ Hegel : « *La raison dans l'histoire. Introduction à la philosophie de l'histoire* » in J.F. Bayart : « *L'Etat en Afrique : la politique du ventre* », Fayard, 1992, p21.

¹⁴⁶ JF Bayart, op. cit. p51.

¹⁴⁷ Dans le même ordre d'idées on peut aussi citer l'ouvrage de Crawford Young consacré à une perspective comparative, à l'Etat colonial et à sa reproduction dans les Etat post-coloniaux en Afrique (1994).

¹⁴⁸ Vion Antoine : « *Aude-la de la territorialité : l'internationalisation des villes ? Notes sur quelques déplacements des frontières politiques* », AFRI 2003, 2003, p362.

Par la présentation d'un propos original qui s'écarte des thèses régulièrement admises on peut proposer une interprétation qui fait apparaître les mécanismes de la coopération décentralisée entre la France et l'Afrique sous un jour nouveau, et qui de ce fait met à l'évidence, les insuffisances des théories précédentes ou concurrentes. En se servant des instruments de l'analyse des politiques publiques nous pouvons aborder une réflexion constructive sur ces actions publiques internationales décentralisées. Par une interprétation nouvelle des faits déjà connus on peut se servir des différentes approches- séquentielles, néo-institutionnelle, néo-corporatiste, cognitive... pour faire apparaître des liens insoupçonnés avec représentations dont on avait jusqu'ici négligé l'importance, et établir des corrélations , voire des liens de causalités entre des phénomènes apparemment éloignés les uns des autres. Ainsi pourrions nous traiter successivement de la genèse et de la sémiologie de la coopération décentralisée (Chapitre I), ensuite des objectifs, champs d'action et modalités d'intervention (Chapitre II), enfin des acteurs ou producteurs des actions de coopération décentralisée (Chapitre III).

CHAPITRE I

GENESE ET SEMIOLOGIE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Puisque tout phénomène possède une série de déterminants dont l'identification et l'explication sont nécessaires à la bonne compréhension du fait social lui-même, il est possible de combiner les différentes approches classiques et nouvelles d'analyse de l'action publique pour mieux comprendre la coopération décentralisée entre la France et certains pays d'Afrique. Rappelons déjà que le nombre de collectivités territoriales qui s'engagent dans des relations au-delà des frontières nationales est de plus en plus croissant. Leurs domaines de prédilection sont aussi variés que divers. Ceux-ci vont de la démocratie locale à la santé publique, en passant par la lutte contre les inégalités sociales et la promotion du développement économique, sans oublier la protection de l'environnement ou l'action humanitaire, etc. En France, dès 1980, à l'instigation de Gaston Déferre, un Accord est conclu entre la ville de Marseille et Alger; accord pouvant être considéré comme l'acte de naissance de la coopération décentralisée. Par la suite, Pierre Mauroy signait le 30 mai 1981 pour la région Nord- Pas- de- Calais un Accord de même nature avec l'Etat du Maryland (Etats-Unis). Aussi si l'on peut fixer la date de naissance de la coopération décentralisée en France à travers ces accords, remarquons d'emblée que l'action internationale des collectivités françaises avec celle de l'Afrique centrale et des Grands Lacs est relativement récente. Contrairement d'ailleurs à l'Afrique de l'ouest où l'on peut déjà noter en 1967 des relations entre la ville de Loudin (Vienne) et Ouagadougou, capitale de la Haute Volta , aujourd'hui Burkina Faso. Aussi allons-nous adopter pour nos développements une progression en deux mouvements : la genèse de la coopération décentralisée en France et dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs (Section I) et les questions de définition même du concept de coopération décentralisée (Section II).

SECTION I

LA GENESE EN France ET DANS LES PAYS D'AFRIQUE CENTRALE ET DES GRANDS LACS

Si nous partons donc du postulat selon lequel tout phénomène social possède une série de déterminants dont l'identification et l'explication sont nécessaires à la bonne compréhension du fait social lui-même, il serait alors judicieux de procéder à la compréhension des actions publiques de coopération décentralisée en passant par l'examen de leur genèse. Au plan théorique, la genèse de l'action publique est découpée par Pierre Muller et Yves Surel (1998) en trois processus idéaux analytiques distincts, qui portent tour à tour sur la problématisation des phénomènes sociaux, leur inscription formelle sur l'agenda et leur influence éventuelle sur des « *fenêtres politiques*. » Dans le cadre de cette section comme celle qui suivra, nous nous limiterons à la question de la problématisation des problèmes amenant les pouvoirs locaux à prendre des décisions en vue d'actions publiques internationales. Dans cette optique il serait donc intéressant de savoir comment et pourquoi sont nées et naissent encore les programmes et projets qui sont mis en œuvre dans le cadre des relations entre collectivités territoriales françaises et celles d'Afrique centrale et des Grands Lacs. Quels sont les causes entraînant la prise de décision dans les différents domaines considérés, d'autant plus qu'il est possible d'imaginer que les phénomènes sociaux à l'origine des actions publiques apparaissent aussi de manière plus ou moins aléatoire et chaotique, et qu'aucune règle précise ne peut déterminer les conditions et les processus de leur émergence. Qu'en est-il donc de la problématisation des actions de coopération (I) et quels sont les traits caractéristiques de la coopération décentralisée pratiquée en France (II).

I) LA PROBLEMATISATION DES ACTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE

L'expression « *coopération décentralisée* » apparaît au début des années quatre-vingts et pour la première fois dans un texte officiel en 1985 (Circulaire du Premier ministre du 10 mai 1985 relative à l'action extérieure des collectivités locales n°2053/SG, non publiée au Journal officiel). Très tôt, elle se confond avec un phénomène ayant cours pendant la même période et consistant pour les collectivités territoriales françaises de s'engager dans une coopération avec les pays du Sud. C'est ce qu'on a appelé la « *coopération décentralisée pour le développement*.. » Et comme le note déjà Frank Petiteville en 1995 «..*En France, toutes les régions, au moins un tiers des départements, la plupart des grandes villes et plus de 200*

*communes se révèlent ainsi impliquées en coopération décentralisée en Afrique, en Amérique latine, en Asie. »*¹⁴⁹

Les villes françaises feront ainsi valoir auprès des métropoles des pays en voie de développement leur expertise dans divers domaines, notamment l'ingénierie urbaine. Les régions et les départements quant à eux privilégient le volet économique dans leurs échanges; ceux-ci allant du transfert de technologie industrielle en direction de l'Amérique latine, de la Chine ou du Maghreb, à la coopération agricole avec l'Afrique subsaharienne. Enfin de leur côté, les communes prennent pour terrain de prédilection les jumelages avec leurs homologues africains.

Il serait donc intéressant d'examiner pour ce qui est de la France, les grands mouvements et les raisons qui ont amené un certain nombre d'acteurs à percevoir des situations comme « *anormales* »¹⁵⁰ et ont été amené à les qualifier d'une manière particulière qui a pu être susceptible d'appeler l'attention d'acteurs publics. Il est à cet effet intéressant de savoir s'il y a souvent eu problématisation des phénomènes sociaux avant l'adoption d'une action de coopération décentralisée en France. Il est donc possible d'envisager la question de la genèse par la problématisation dans les actions de coopération décentralisée (A) et faire le constat que la coopération décentralisée en France suit une progression massivement évolutive (B).

A) Une problématisation non-systématique

A l'observation des premières formes de coopération entre collectivités locales, il se dégage généralement l'idée que ces relations se sont formalisées et sont nées d'une vocation humaniste pour contribuer à la paix internationale et pour rapprocher les peuples dans des contextes internationaux difficiles. A cet effet, les jumelages, premières formes de coopération entre collectivités locales, notamment en Europe, ont d'abord été l'œuvre des communes, souvent de petites dimensions animées en fin de compte par la volonté de développer des liens d'amitié avec leurs homologues étrangers. Le cadre d'échange fut d'abord l'Europe avec comme domaine d'intervention les relations culturelles. C'est ainsi qu'on eu lieu les jumelages intra-européens, notamment le cas des jumelages-réconciliation nouées entre communes françaises et communes allemandes dans l'après-guerre, et des

¹⁴⁹ Petiteville Frank, « *La coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud* », l'Harmattan, 1995.

¹⁵⁰ Dans ce cas selon Padioleau (1982), les acteurs perçoivent un écart entre ce qui est, ce qui pourrait être et ce qui devrait être, in Muller et Surel, op. cit. p57.

« *jumelages-compréhension* » constitués en pleine guerre froide par des communes d'Europe de l'ouest avec des communes des Etats socialistes d'Europe de l'est.

Entre les pays européens et africains, se sont développés des actions concrètes de solidarité en particulier avec les pays sahéliens : c'était l'avènement des « *jumelages coopération* » établis entre communes européennes et communes africaines au lendemain des indépendances. On peut noter à cet effet qu'en 1967 déjà des relations de coopération naissent entre la ville de Laudin (Vienne) et Ouagadougou, capitale de la Haute Volta, aujourd'hui Burkina Faso.

Après les jumelages on a eu en France des relations transfrontalières, deuxième forme de coopération décentralisée, établie dès le début des années 1970 entre régions frontalières européennes pour traiter ensemble un certain nombre de problèmes communs : protection de l'environnement, migrations quotidiennes des travailleurs, équipements collectifs... « *C'était une manière pour les régions de s'affirmer comme partie prenante à la construction d'un espace socio-économique européen* », soulignait une étude du ministère des Affaires étrangères en ...

Il est donc possible de dire qu'à l'origine des actions de coopération décentralisée il y a souvent eu à la base une problème social ou politique- guerre pour les peuples en Europe et pauvreté pour ce qui est de l'Afrique. La convergence des problèmes est dans ce cas à l'origine des initiatives prises entre les élus locaux de différents pays. Mais pas toujours, car s'il est établi que les premières coopération ont toujours tourné tout au tour de la résolution en commun des préoccupations transfrontalières, force est de constater que nombre d'actions publiques de coopération décentralisée naissent aujourd'hui sans avoir à la base une problématisation d'un phénomène social. D'où le constat qu'on peut faire qu'on est face des actions publiques pouvant être considérées comme hybrides au niveau de la problématisation.. Nous y reviendrons dans notre partie analytique¹⁵¹.

¹⁵¹ Par ailleurs, le développement de la coopération décentralisée transfrontalière de la France avec ses voisins s'est illustré par trois Accords ou Traités signés de 1993 à 1996. C'est l'Accord franco-italien de coopération décentralisée transfrontalière entré en application le 6 octobre 1996, le Traité franco-espagnol signé à Bayonne le 10 mars 1995 concernant les quatre autonomies du nord de l'Espagne et les trois régions du Sud de la France, et pour chacune, les collectivités incluses; l'Accord à quatre entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse signé à Karlsruhe le 23 janvier 1996 portant sur le « *groupement local de la coopération transfrontalière* » qui sera intégré ensuite au droit interne des quatre pays signataires. Enfin on a sur la frontière belge un accord-cadre à but limité envisageant l'organisation d'une communauté urbaine internationale sur la base d'un groupement locale de coopération transfrontalière. Avec les autres pays de l'Union européenne, et de la Grande Europe, à savoir ceux faisant partie du Conseil d'Europe, moins la Russie, on a le

B) Une coopération massivement évolutive: de la quasi- clandestinité à une vraie reconnaissance

Pour décrire l'évolution de la coopération décentralisée on évoque le plus souvent l'apport de la décentralisation, que l'on soit en France ou alors dans les pays d'Afrique. Mais comme on le verra plus loin le rapport n'est pas aussi évident comme on a tendance à le faire croire. Ceci dit au fil des années, la décentralisation a connu en France des lois et des réformes qui ont un lien avec les évolutions de la coopération décentralisée. On a navigué entre «*émiettement territorial exacerbé et tutelle centrale exagérée.* » Aujourd'hui on a un réel pouvoir des autorités locales ou presque; pouvoir permettant à celles-ci de mener des actions au-delà de leurs compétences classiques et par delà les frontières nationales. C'est donc à juste titre que Iris Boinvilliers pense que «*les réformes de la décentralisation ont joué un rôle important dans l'essor de la coopération décentralisée en créant un climat propice au développement des initiatives de ce type.* »¹⁵²

Sous la Ve République en France tout commence par le discours prononcé par De Gaulle le 24 mars 1968 à Lyon. Pour le président de la République «*L'évolution générale porte, en effet, [La France] vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui était successivement attachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain...* »¹⁵³ Pour nombre d'analystes, le président a fait preuve là d'une visibilité politique qui lui est désormais propre. Selon les termes de Bruno Rémond, De Gaulle a une fois de plus déchiré «*le ciel obscur de l'avenir afin de faire surgir devant ses concitoyens les perspectives architecturales de celui-ci (...) en proposant ainsi (...) un autre dessein pour l'Etat et entrevoyant un autre dessein pour l'organisation territoriale de la France.* »

En septembre 1970, Chaban Delmas déclare quant à lui: le gouvernement n'a en rien abandonné la régionalisation, mais il convient de faire les régions sans défaire la France. Ces propos sont suivis par ceux de Georges Pompidou à Lyon le 30 octobre de la même année:

protocole additionnel à la Convention de Madrid ouvert à la signature le 9 novembre 1995. Des évolutions ont suivi ces textes dans chaque pays européen. En France elles ont trait à la décentralisation.

¹⁵² Boinvillier Iris: "

¹⁵³ De Gaulle in Rémond Bruno, «*La fin de l'Etat jacobin?* », LGDJ, 1998.

« La région doit être conçue non comme un échelon administratif se superposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union des départements permettant la réalisation et la gestion rationnelle des grands équipements collectifs. Elle est pour les départements ce que sont les syndicats intercommunaux pour les communes. Elle permet à l'Etat de déconcentrer les responsabilités en évitant de créer un écran supplémentaire, en même temps qu'elle permet aux départements de déléguer une partie de leurs attributions, lorsque les questions en jeu dépassent le simple cadre départemental. Pour simplifier, [Le Président dira] que la région doit être l'expression concertée des départements qui la composent et non pas un organe de mise en tutelle de ces départements. »

Après les principes généraux élaborés avant 1980 et ceux retenus après l'élection présidentielle de 1981, le président Valéry Giscard d'Estaing adresse alors une lettre à Olivier Guichard, ministre de l'Intérieur, en ces termes: *« les commissions s'attacheront à définir le ressort, l'organisation et le fonctionnement des institutions locales, la répartition des compétences et des ressources entre elles et l'Etat, les moyens de leurs services, les statuts des personnalités de la fonction publique locale, les conditions de participation des citoyens, le statut des maires et des conseillers municipaux. Elles s'appliqueront en outre à définir les obstacles de toute nature que rencontreront les efforts de décentralisation et qui jusqu'ici limitent leur efficacité. »*

Ensuite viendra la loi du 2 mars 1982 qui, pour sa part, indique dans le paragraphe I de son article 1er la liberté désormais octroyée aux communes, départements et régions de s'administrer eux-mêmes. C'est dire que le champ de compétences des collectivités territoriales s'entrouvre par là même élargit et renforcé dans biens de domaines. Qu'il s'agisse du développement économique, de l'aménagement du territoire, de l'enseignement et la formation professionnelle, de la recherche ou même de l'aide sociale des compétences reconnues aux collectivités territoriales par les textes renforcent leur légitimité à engager des actions au-delà des frontières nationales. C'est sinon la consécration, du moins le grand début d'une répartition des responsabilités en fonction de l'ampleur des tâches et de leur degré de complexité.

Quand intervient la loi du 5 janvier 1988 dite loi de *« l'amélioration de la décentralisation »*, l'objectif est de rationaliser ou de préciser certaines dispositions législatives votées depuis 1982. En 1991- 1992, deux textes d'importance préparés par Pierre Joxe alors ministre de l'Intérieur, et votés par le parlement relancent aussi la réflexion et la discussion sur la décentralisation et la répartition des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités territoriales. La loi n°92- 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale s'inscrit

elle aussi dans cet approfondissement de « *la lente émergence du pouvoir local* ». Son article 1er précise: « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat et qu'elle est organisée dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public.* » Voilà des issues légales qui permettront aux collectivités territoriales de s'affirmer à l'étranger. Mais suffiront-elles ? Différentes mutations en seront nécessaires pour poursuivre cette légitimation de l'action internationale des collectivités territoriales françaises.

Le moins qu'on puisse dire c'est que plus de vingt ans après les premiers pas, les initiatives de coopération décentralisée se sont multipliées et ont connu une complexification incontestable. Bien plus, l'on est face à une évolution quantitative et qualitative du phénomène. Après les petites communes et les collectivités frontalières, les régions, les grandes villes et les départements se sont impliqués à leur tour dans des actions de coopération décentralisée. « *Les relations se densifient, les interventions se diversifient géographiquement et sectoriellement, les partenaires impliqués se multiplient* » Une soixantaine de communes parrainent des prisonniers tibétains par-ci, la Région de la Guadeloupe mène dès 1986 des actions de protection de l'environnement et de culture avec la ville de Caracas (Venezuela) par là, pendant que l'Ile de Pins (Nouvelle Calédonie) réalise en 1980 un jumelage avec Matsushima Cho (Japon), ou alors la Réunion accorde en 1989 de l'aide Humanitaire à Madagascar par le biais de subventions.

Plus que par le passé, plusieurs tendances se dessinent en matière de coopération décentralisée. Il s'agit de l'émergence de véritables politiques de coopération internationale menées par des collectivités territoriales avec des volets et des partenaires diversifiés. On a également le développement d'actions concertées entre collectivités françaises d'une même région vis-à-vis des partenaires d'une même région étrangère ou l'engagement dans des relations entre le Ministère de la Coopération et les collectivités locales pour la mise en œuvre des programmes bilatéraux. On peut aussi signaler le renforcement des synergies entre coopération décentralisée et bilatérale, notamment par l'association des collectivités locales françaises à travers leurs organismes fédérateurs et aux commissions ministérielles, ou encore la reconnaissance de la coopération décentralisée française par les bailleurs de fonds multilatéraux. L'idée est que les derniers gouvernements s'étant succédé en France auront œuvré de façon considérable à l'évolution du processus de décentralisation et donc de la coopération décentralisée, si tant il est vrai que l'un entraîne l'autre.

La tendance se confirme avec l'organisation au début des années 90 des colloques pour des réflexions autour de la coopération décentralisée. Ce sont entre autres les assises régionales de la coopération décentralisée organisée en 1990 par Jacques Pelletier, alors ministre de la coopération, le colloque de la Roche-sur-Yon en 1993, les assises régionales de 1994, les assises de la coopération et de la solidarité internationale en 1997 ou encore les rencontres de la coopération décentralisée organisée en 1999 à l'Institut du Monde Arabe. Après ce que Charles Josselin, alors ministre délégué à la coopération et à la Francophonie a appelé « *des années de quasi-clandestinité* », l'action extérieure des collectivités territoriales françaises est devenue une notion presque familière. La coopération décentralisée est vraiment sortie des fonds baptismaux. La création de la commission nationale de la coopération décentralisée a donné une consécration officielle à ce phénomène. Des rapports des conseils économiques et sociaux des différentes régions ont été consacrés à ces pratiques. Avant cela les statuts des DOM français prévoyaient explicitement, la possibilité de se lancer dans des opérations de cette nature. Cette œuvre ne pouvant être achevée, elle a été poursuivie par le premier Jean-Pierre Raffarin.

II) UNE COOPERATION AUX CONTOURS GEOPOLITIQUES CLASSIQUES ?

Globalement, quand on fait une géographie générale de la coopération décentralisée comme l'a fait une étude collective de La Documentation française (2003), on se rend compte que les relations entre les collectivités locales sont tout d'abord des relations de proximité. Sont privilégiés, pour ce qui est de la France ; les pays voisins. C'est ainsi que les sept frontières immédiates de l'hexagone représentent à elles seules 56 % des actions de coopération décentralisée en France : L'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie, la Suisse, la Belgique et le Luxembourg. Bien plus, chacun des grands voisins de la France représente individuellement plus d'actions de coopération décentralisée que des ensembles continentaux comme l'Amérique ou l'Asie. Jusqu'en 2001 l'Allemagne venait en tête avec 1638 actions de coopération décentralisée, soit 27,81 % de l'ensemble d'action engagées par les collectivités françaises à l'étranger. Mais qu'en est-il du continent africain en général et des pays faisant l'objet de notre étude en particulier?

Ainsi pour une meilleure compréhension du rapport entre la coopération décentralisée franco-africaine et la géopolitique classique de la France en Afrique, nous examinerons d'une part la situation générale dans toute l'Afrique (A) et de l'autre le cas dans la sous-région (B).

A) La France et l'Afrique en général : une coopération décentralisée de pré-carré

Si l'on peut fixer la date de naissance de la coopération décentralisée en France dans les années 80, avec notamment l'Accord conclu entre la ville de Marseille et Alger, puis, celui établi entre la région Nord-Pas-de-Calais et l'Etat du Maryland, force est de constater que le phénomène est relativement récent entre l'hexagone et les collectivités et autorités locales de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Des partenariats existent entre acteurs non gouvernementaux depuis de longues dates, voire avant les indépendances des pays d'Afrique. On a pu citer la coopération entre la ville de Loudun (Vienne) et Ouagadougou. Bien plus, en Afrique beaucoup s'accordent à dire que la coopération décentralisée dans sa forme actuelle est apparue dans le vocabulaire courant au début des années 1990 avec l'émergence du mouvement général de la décentralisation administrative et politique. Mais avant cela de nombreuses expériences de jumelage coopération ont constitué « *l'aspect visible de cette forme de coopération.* »

Globalement le continent africain est la deuxième zone de mise en œuvre de coopération, la troisième quantitativement si l'on place le Maghreb dans la zone du pourtour méditerranéen¹⁵⁴. Heureusement, nombre d'élus et d'autorités locales « *prennent progressivement le rythme* », car de plus en plus informés et sensibilisés sur les atouts de cette nouvelle forme de relations internationales. On note ainsi une répartition très inégale du nombre des actions de coopération décentralisée entre pays et son extension épouse pour ce qui est de l'ensemble de l'Afrique les contours classiques de la géopolitique française en Afrique francophone. Les pays de l'ancien « *pré-carré* » français concentrent à eux seuls 93 % des actions de coopération décentralisée en « *Afrique non-méditerranéenne* »

B) L'exception de l'Afrique centrale : une coopération d'aide au développement

Pour ce qui est de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, la situation est différente. C'est dire qu'une chose est sûre, les relations extérieures des collectivités locales d'Afrique centrale et des Grands Lacs avec celles de la France ont pris du retard par rapport à d'autres régions en développement, malgré l'existence d'un contexte favorable à la décentralisation, à la démocratisation, et à une mondialisation des échanges. Il n'est pas possible de dire de façon péremptoire que la géographie de la coopération décentralisée épouse les contours de la géopolitique africaine de la France. Les pays ayant le plus de coopération décentralisée avec la France sont le Cameroun (une vingtaine de coopération identifiées), le Tchad (une dizaine) et le Rwanda (une douzaine). S'il est vrai que les deux premiers appartiennent à la

traditionnelle sphère d'influence « *ou de sympathie* » de la France, le troisième est une ancienne colonie belge dont la France n'a commencé à en manifester un intérêt qu'un peu plus tard. Certes la France s'est investie dans les efforts pour tenter d'enrayer la montée des tensions dans ce pays qui avait déjà connu de graves violences intercommunautaires au cours des années 70, mais ses relations avec Kigali ne sont ni traditionnelles, ni totalement harmonieuses, encore moins fructueuses. Face à un début de guerre civile au début des années 90, la France a tenté de faire prévaloir la voie de la négociation politique et du processus de réconciliation nationale : Echec. En juin 1994, face à l'accélération des événements sur le terrain et à la division du Conseil de sécurité sur le renforcement de la force de maintien de la paix sur place (MINUAR), la France sera néanmoins le premier pays à dénoncer le génocide, et fait le choix de l'intervention humanitaire. L'opération Turquoise, d'une durée de deux mois, conformément au mandat que lui avait donné le Conseil de sécurité, est alors la seule opération humanitaire d'ampleur engagée pour sauver les populations menacées. En 2004, les actions de coopération de la France au Rwanda ont tout de même donné lieu à un effort de 3,65 millions d'euros d'aide à titre bilatéral, dont 1,85 million pour la coopération technique et culturelle et 1,6 pour la coopération civile. Mais dans l'absolu on ne saurait dire que le Rwanda appartient au « *pré-carré* » français.

Bien plus nombre de pays de cette traditionnelle zone d'influence française se distinguent par un nombre très bas de coopération décentralisée avec la France. Le Gabon et le Congo, véritables bases arrières de Paris en Afrique n'ont qu'environ chacune quatre coopérations décentralisées identifiées et effectives avec la France. Par ailleurs, les pays n'ayant pas été des colonies françaises sont aussi dans cette liste des partenaires dormants de la coopération décentralisée. C'est le cas de l'Angola avec une seule coopération entre la ville de Luanda et Marseille. D'autres chiffres font état de six partenariats. La Guinée équatoriale et la RDC en ont une chacune.

Dans certaines régions de France, l'Afrique centrale est même considérée comme le parent pauvre de la coopération décentralisée. En Région Rhône-Alpes par exemple, plus de la moitié des projets de coopération répertoriés par RESACOO¹⁵⁵ sont développés avec les pays de l'Afrique de l'Ouest. Et parmi ceux-ci, six pays concentrent à eux seuls près de 70 % de la coopération rhônalpine : Burkina Faso, Sénégal, Mali, Bénin, Madagascar et Togo. Parmi ce qui est convenu d'appeler les « *oubliés* » de la coopération régionale en Rhône-Alpes, figurent alors la plupart des pays d'Afrique centrale (à l'exception du Cameroun) et de

¹⁵⁴ Chiffres de La documentation française, 2003

¹⁵⁵ Réseau d'appui à la coopération en Rhône-Alpes.

l'Afrique des Grands Lacs. Souvent connus pour les désastres humains et les péripéties militaires dont ils sont le décor, beaucoup de ces pays peinent à trouver une stabilité politique, pourtant indispensable à la construction des dynamiques de développement local pérennes et des liens entre les élus et collectivités étrangères.

En ce qui concerne les relations de coopération décentralisée entre la France et l'Afrique centrale nous pouvons appliquer l'assertion de l'analyse de La documentation française selon laquelle la carte de la coopération des collectivités locales « ...n'obéit pas aux mêmes priorités que la coopération africaine de la France, telle que les quarante premières années de la Ve République l'avaient dessinée. C'est une coopération de l'aide au développement...¹⁵⁶ » D'où d'ailleurs notre souhait que cette Aide au développement soit de plus en plus une affaire des collectivités locales agissant à l'international. Le clientélisme n'y est pas encore comme c'est le cas dans la coopération gouvernementale.

En tout état de cause, pour les collectivités d'Afrique centrale et des Grands Lacs, la coopération décentralisée constitue « un gisement de ressources additionnelles très importantes à leur développement qu'il faut exploiter au maximum.¹⁵⁷ » Et tout en reconnaissant que la coopération décentralisée n'est pas développée entre la France et la sous-région, il est bon de signaler qu'il existe bien des dynamiques actives que mènent plusieurs collectivités françaises avec leurs homologues de cette sous-région du continent.

Descriptif de quelques coopérations actives

Nous traiterons principalement les cas du Cameroun dont nous avons identifiés une douzaine de coopérations actives (1), ceux de la République du Congo (2), ceux du Gabon (3) mais aussi du Tchad (4).

1) Coopérations décentralisées actives entre la France et le Cameroun

Quand on parle de coopération décentralisée entre la France et le Cameroun, deux constats se dégagent. Premièrement en comparaison avec les 11 pays de la sous-région, c'est le pays ayant le plus grand nombre de coopérations décentralisées avec la France.

Deuxièmement, et c'est le constat des officiels, la coopération décentralisée « joue encore un rôle très marginal au Cameroun. » Si le premier constat s'explique par une prise de conscience plus avancée des collectivités territoriales camerounaises par rapport à leurs homologues de la sous-région, force est de constater que le rôle marginal de la coopération

¹⁵⁶ DGCID, op. cit. p 403.

¹⁵⁷ ZEH ZEH, op cit, p5.

décentralisée trouve des justificatifs au point de vue juridique et structurel. Question que nous traiterons dans le cadre de notre deuxième partie concernant l'analyse de l'APD et de la coopération décentralisée.

- Ville de Dschang/ Ville de Nantes

Depuis 1996 il existe une coopération entre la ville de Dschang et la ville de Nantes. Selon les partenaires de cette coopération, « *il s'agit d'une démarche globale qui aura un impact positif sur tous les aspects de la vie de la cité et de ses habitants : économie, culture, éducation, santé et environnement.* ». Ce projet a pour ambition de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les conditions de vie et de développer les activités économiques de cette région de l'ouest Cameroun. Il se décline en plusieurs volets :

- Volet culturel (mise en valeur du patrimoine avec le programme de la route des chefferies) ;
- Volet touristique (éco-tourisme et développement local durable) ;
- Volet environnemental (mise en valeur des ressources naturelles et amélioration des conditions de vie au quotidien)
- Volet urbanistique (création d'un pôle d'activités commerciales et tertiaires)

À la suite des assises qui ont réuni en février 2003 les différents partenaires de cette coopération un bilan a été dressé et des perspectives ont été retenues. C'est ainsi qu'un programme de développement triennal pour la période 2003-2005 a retenu pour l'essentiel un certain nombre de projets: l'aménagement du Lac municipal de la ville de Dschang, promotion culturelle, développement du tourisme et des partenariats universitaires et scolaires¹⁵⁸.

- Communauté urbaine de Nantes/Ministère de la ville du Cameroun: une coopération décentralisée par défaut

Nous citerons cette coopération bien qu'elle ne rentre pas dans les critères de la définition française de la coopération décentralisée à laquelle nous nous en tenons dans le cadre de ce travail. Cette coopération est en passe d'être signée (courant septembre 2004) entre la Communauté urbaine de Nantes et le Ministère camerounais de la Ville. Elle consiste à engager les villes de plus de 100 000 habitants dans une démarche de contrat de ville et d'apporter les soutiens nécessaires en formation aux municipalités qui s'y engagent. La formation concerne les élus, les fonctionnaires municipaux, notamment les services techniques et la société civile. Toutes ces formations sont mises en œuvre avec le concours de

¹⁵⁸ Source : Projet de développement à Dschang, Ville de Nantes, APLC, juin 2004.

l'Ecole nationale supérieure Polytechnique (ENSP) du Cameroun. En sommes, le développement urbain reste la priorité dans les choix actuels et futurs.

- Coopérations Alsace/ collectivités camerounaises

Le Cameroun reste avec 44 % des moyens engagés sur programmes, le premier pays d'intervention de l'IRCOD qui est l'organisme régional d'appui à la coopération décentralisée en Alsace. Ceci est dû, notamment à l'action conduite dans le cadre du programme financé par la Banque mondiale pour le développement de l'IUT de Douala. Les dépenses sur programme (146 k euros) représentent à elles seules 47 % du montant des dépenses pour le Cameroun, soit 21 % des dépenses sur programmes de l'IRCOD. Ce projet s'est achevé mi-2003, mais la Région Alsace et l'Etat français dans le cadre du contrat plan en ont fait une cible de coopération privilégiée. L'IRCOD grâce à ce soutien a également mobilisé d'autres collectivités alsaciennes : Lingolsheim, la Communauté des communes et la ville de Sélestat, d'Erstein et de Thann. L'adhésion récente de la ville de Colmar renforce ce réseau de partenaires. On note dans ces coopérations entre les villes alsaciennes et les collectivités territoriales camerounaise plusieurs types de projets :

- Renforcement des capacités des collectivités locales

La commune urbaine d'arrondissement de Douala 1^{er} et son partenaire, la ville de Lingolsheim, ont continué leur action pour l'aménagement concerté du quartier spontané de Bessengué Akwa.

Dans le cadre de la problématique de la gestion des eaux usées, l'IRCOD et la ville d'Erstein qui s'est adjoint les compétences du Syndicat des eaux et l'assainissement du Bas-Rhin (SDEA), maintiennent leur appui à la commune urbaine de Yaoundé 6^e pour la mise en œuvre d'un projet de réhabilitation d'un linéaire pilote du réseau d'assainissement du quartier de Biyem-assi. Le travail de structuration de la société civile, confié au CEPAD, association locale de développement, partenaire de l'IRCOD et de la commune de Yaoundé 6^e, devrait permettre de mener à bien le projet d'aménagement des quartiers Melen 7a et Melen 7b, auxquels s'est ajouté le quartier de Nkolbokok 2. Les deux communes rurales de Sa'a et d'Ombessa, se sont engagées chacune avec l'appui de la Communauté des communes de Sélestat, dans un projet de restructuration de leur marché hebdomadaire.

- Promotion de l'économie rurale

La commune rurale de Sa'a a démarré la mise en place d'une filière de compostage qui aura le double avantage de débarrasser le centre urbain des ordures ménagères et des déchets produits par le marché pour les valoriser par la production des compost.

- Développement des structures de santé

A l'action traditionnelle de coopération entre hôpitaux alsaciens et hôpitaux de Douala, se rajoutera en 2004 le partenariat entre Strasbourg et Douala 4^e pour la mise en place d'une opération de prévention du Sida auprès des jeunes, en articulation avec le Comité national de lutte contre le Sida au Cameroun

- Appui à l'éducation et à la formation

Appuyés par plusieurs universités françaises, des IUT alsaciennes et franc-comtois (IUT de Strasbourg, Mulhouse, Haguenau, Besançon et Montbéliard) ont achevé en 2003 la mise en œuvre d'un programme de trois ans visant le développement et la structuration de l'IUT de Douala. Ces actions seront étendues vers les IUT camerounais de Bandjoun et de N'gaoundéré, en accord avec le ministère de l'Enseignement supérieur et en convergence avec les actions de la coopération française...

- Culture et éducation au développement

La commune d'Ombessa a poursuivi l'aménagement du foyer municipal par l'acquisition d'équipements audio-visuels grâce à l'appui financier de l'IRCOD. Un mode de gestion a été proposé pour chaque élément du foyer ?. La commune dispose d'un outil qui pourrait être à la base de la définition d'une véritable politique culturelle.

2) France/Congo : Une coopération décentralisée active mais limitée

La coopération décentralisée entre la France et la République du Congo est très limitée. Il n'existe qu'un seul lien durable entre une collectivité territoriale française et une collectivité territoriale congolaise. Il s'agit de la coopération entre le Havre et Pointe-Noire. Par ailleurs les relations entre Riom et Loubomo n'avaient pas encore, à la date du 5 septembre 2002, repris d'une manière concrète. On peut aussi citer la coopération entre la ville de Reims et Brazzaville.

- Coopération Le Havre¹⁵⁹ / Pointe-Noire

Le début de cette coopération remonte à 1984 et les partenaires des deux villes s'apprêtent à célébrer en décembre prochain les 20 ans de leurs liens. Deux conventions ont

¹⁵⁹ Le Havre est une ville fondée par François 1^{er} en 1517 sur la rive droite de l'estuaire de la Seine, pour pallier l'envasement du port d'Honfleur et la destruction partielle de celui d'Harfleur, tous deux avant-postes de défense de l'estuaire. Port militaire, mais également de pêche et de commerce le Havre est transformé au 17^e siècle en port de guerre par Richelieu et Vauban. Au 18^e siècle, l'instauration de la liberté d'échanges avec les îles inaugure la vocation essentiellement commerciale du Havre. Aujourd'hui, le Havre est la 11^e ville de France et la 1^{ère} du département de la Seine-Maritime. Première ville de Normandie, elle compte 194.000 habitants (recensements de 1999) au cœur d'une communauté d'agglomération de 260 000 personnes.

déjà été signées. La première concerne la ville de Pointe-Noire et celle du Havre, la deuxième lie l'hôpital public de Pointe –Noire à l'hôpital du Havre. La motivation tient comme c'est le cas pour nombre de coopérations en Afrique centrale et des Grands Lacs, à un besoin de la part des autorités locales françaises de s'engager dans des actions humanitaires dans un pays nécessitant. Les domaines d'actions ici sont globalement la gestion administrative, la santé, la réhabilitation des infrastructures... Les modalités d'intervention sont la formation, l'appui par des financements, les dons de matériels et fournitures diverses.

Ainsi des formations ont déjà été appuyées pour les personnels municipaux de la ville de Pointe-Noire dans le domaine de l'état civil, de l'informatique et du secrétariat. La première formation du personnel municipal financée par la ville du Havre date alors de 1998. Depuis 1984, plusieurs dons de matériels scolaires, de vêtements, de fournitures sanitaires sont réalisés chaque année, soit un envoi de 2 à 3 conteneurs de matériel par an (80 à 10 m3).

3) Les coopérations décentralisées au Gabon

Les relations de coopération décentralisée entre les collectivités territoriales françaises et leurs groupements et celles du Gabon sont pour le moment en nombre limité. Mais il existe des partenariats assez actifs qui méritent une attention et qui peuvent inspirer les autres coopérations actuellement en veilleuse.

Deux départements français entretiennent avec le pays de liens dans des domaines divers. Il s'agit du département de Seine-Saint-Denis qui a des coopérations avec les villes de Port-Gentil, Gamba et Omboué d'une part, et du département des Hauts-de-Seine qui est en coopération avec la ville de Libreville et la province du Haut-Ogooué, mais dont les informations ne sont disponibles.

- Département de la Seine-Saint-Denis/ Ville de Port-Gentil, Gamba et Omboué

Le département de la Seine-Saint-Denis souhaite à travers cette coopération, contribuer et soutenir le développement local de ces collectivités engagées dans un processus de démocratie locale. Il s'agit également de coopérer avec des collectivités d'un pays en voie de développement, qui, malgré ses forts revenus, connaît un écart important entre son niveau de vie économique et celui du développement humain. Cette coopération porte essentiellement sur le développement du service public, moyen privilégié pour la répartition des richesses dans un pays aux ressources non-négligeables. Le protocole, signé en 1998, stipule que les partenaires décident de conduire ensemble une coopération durable fondée sur les intérêts mutuels de leurs populations. Il précise également que les partenaires poursuivent plusieurs

objectifs permettant le développement des capacités humaines notamment, dans des domaines de la santé, de l'éducation, de la formation ou de la culture.

Pour les officiels du Département de la Seine-Saint-Denis, *« la réussite de cette coopération dans le long terme ne peut aboutir que par la participation active tant en Seine-Saint-Denis qu'en Ogooué maritime, des institutions, des associations de la société civile des commerçants, des bibliothèques, des hôpitaux... »*

Quatre séries de priorités ont été arrêtées par les partenaires de cette coopération :

- Le développement des territoires et le soutien à la structuration des services municipaux,
- Le développement des échanges culturels pour une meilleure connaissance de l'autre au-delà de tous les préjugés ;
- Le souci de dynamiser le tissu associatif et le partenariat et enfin le souci d'associer d'autres acteurs collectivités locales aux projets de coopération.

D'autres liens sont établis entre communes. C'est le cas notamment de la communauté des cantons de Carignan, Mouzon et Raucourt avec la commune de Fougamou et le département de Tsamba-Mangotsi. Il a été convenu entre les parties d'institutionnaliser une collaboration afin d'ouvrir la voie à de multiples actions d'intérêts communs portant sur : l'élevage, la filière-bois et le tourisme. Le protocole de jumelage signé à Fougamou le 2 mai 2001 doit permettre de mettre en place un partenariat « fort » dans les différents domaines susmentionnés indispensables au développement des deux territoires. Les objectifs sont les suivants :

- Faciliter les flux commerciaux et touristiques
- Échanger et transmettre les savoir-faire en apportant une assistance utile
- Participer à la mise en synergie d'actions complémentaires.

4) Coopérations décentralisées franco/rwandaïses

Si une douzaine de collectivités territoriales françaises ont au cours des dernières années conduit des actions avec des partenaires rwandais, une seule d'entre elles, la ville d'Annemasse, semble à ce stade vouloir s'engager dans une coopération décentralisée plus durable. A cela il faut ajouter le partenariat existant entre l'Association Tiers-Monde de la région de Quintin et la commune de Rutsiro, la relation entre le département du Loiret et la commune de Butare¹⁶⁰, dans la province de Byumba.

¹⁶⁰ Regroupement de deux communes : Rutare et Giti en une entité administrative.

Tombée en déshérence, la relation entre les départements du Loiret et de Butare connaît aujourd'hui une suite inattendue.

Jumelé depuis 1987 à la préfecture de Butare (Sud du pays), le Loiret y a mené des actions de coopération dans plusieurs secteurs dont :

- Le développement rural (aménagement des marais, élevage)
- L'éducation (équipement de classes, fournitures scolaires)
- L'aide humanitaire

Une « *Maison du Loiret* » réalisée pour abriter les bureaux et les logements des coopérants affectés aux divers projets, a été inaugurée en 1993 en présence du président du Conseil général et du Chef de l'Etat rwandais assassiné par la suite.

De 1987 à 1991, Annemasse et sa ville jumelle allemande de Gaggenau, ont par l'entremise de l'Association des Volontaires du Progrès (AFVP) apporté une aide (évaluée à 120 000 FF par an et supporté à parité par les deux municipalités) à Rutaré en participant :

- La réalisation des citernes d'eau
- Développement de l'apiculture
- La promotion du petit élevage

Interrompu à cause de la guerre, ce partenariat a été récemment relancé :

- Par une mission mandatée en février 1999 par la ville d'Annemasse en vue d'identifier les projets de coopération à reprendre en priorité
- Par la signature, en décembre 1999, d'une convention de partenariat entre Annemasse et Rutare

Les actions définies portent sur :

- La réalisation d'une étude technique et la fourniture des pièces de rechange en vue du renforcement de l'adduction d'eau par turbo-pompage (coût estimé : 52 000 FF)
- Achat de bicyclettes pour faciliter le déplacement du personnel municipal (3600 FF)
- La construction de deux petits barrages et la remise en l'état d'un hangar pour le stockage du grain (50.000 FF)

Les travaux de finition sur un lot de maisonnettes (4000 FF)

Les relations créées entre l'Association Tiers-Monde et la commune de Butare date de 1976 et les projets ont commencé à être réalisés entre 1983 et 1994. Le partenariat est le fait des demandes formulées par les Rwandais au cours des différents voyages effectués dans leur pays et à Quintin. Il y a eu donc une sensibilisation aux besoins des populations rwandaises auprès des autorités quintinaises. La réponse à cette sensibilisation s'est traduite par la construction d'une forge qui sera achevée en 1985 et permettra aux habitants du Cyangugu de

fabriquer leurs propres outils et ustensiles de cuisine, grâce à onze employés recrutés sur place. Tout cela est financé par les champs collectifs cultivés et récoltés par les bénévoles de l'Association Tiers-Monde. En 1987 il édite une brochure intitulée Rwanda, mille collines, mille problèmes et mille projets. En 1998 l'association réalise son plus gros projet à ce jour, qui est aussi celui qui s'est concrétisé le plus rapidement : « *une goutte d'eau pour Rutsiro* » qui a consisté à construire une adduction d'eau pour près de 400 habitants ainsi qu'un atelier de formation au métier de fontainier, afin que les populations locales puissent entretenir lui-même l'équipement et en créer de nouveaux. Une opération de 60 000 FF à l'époque cofinancé par le Conseil régional de Bretagne.

Il existe aussi depuis 1989 une relation entre la commune de Château-Thierry et celle de Kinyami dont les principales motivations portent sur la satisfaction des demandes des populations rwandaises et la participation à l'élan général de solidarité international. Plusieurs projets ont été réalisés dont : une adduction d'eau (20 citernes), des liens permanents entre écoles (Internet), les aides et les liens sociaux autour des femmes... Les secteurs concernent l'éducation, l'agriculture et la santé. Une nouvelle charte de l'amitié a été signée en juillet 2004 entre le district de Rebero (province de Byumba) et la mairie de Château-Thierry, scellant ainsi les relations entre les deux collectivités. Les deux partenaires entendent entre autres par là renforcer les échanges d'ordre culturel, touristique, de développement social et économique, intéressant l'ensemble des citoyens et favoriser plus particulièrement les échanges entre les associations orientées vers les actions de coopération décentralisée.

Une douzaine de collectivités territoriales françaises ont aussi conduit des actions ou entretenu des jumelages avec des partenaires rwandais.

5) Les trois coopérations tchadiennes actives

Plusieurs partenariats sont actuellement identifiés entre les collectivités territoriales françaises et leurs groupements et les collectivités territoriales tchadiennes. Les domaines d'intervention vont des recettes municipales à la gestion des déchets urbains, en passant par l'aménagement urbain, l'eau et l'assainissement, l'éducation et la formation ou encore l'agriculture. De tous ces partenariats trois sont actuellement particulièrement actifs : Toulouse/ N'djamena, Poitiers/ Moundou et Cherbourg-Octeville/Sarh

- N'djamena-Toulouse

Depuis 1990, les villes de N'djamena et de Toulouse ont marqué leur volonté de construire des relations et de travailler ensemble sur une coopération inscrite dans la durée. La première phase de cette coopération a porté sur des appuis en matière de gestion municipale

avec la mise en place de plans de formation de personne municipal et sur l'amélioration des équipements (fournitures de véhicules utilitaires, de matériel informatique, aménagement d'une bibliothèque, installation de panneaux de signalisation routière).

Une deuxième phase s'est déroulée à partir de 1998 suite à une mission du Maire de Toulouse dans la capitale tchadienne afin de définir avec le Maire de N'djamena les axes de coopération pour les années suivantes. Des priorités ont été retenues portant sur : l'amélioration des services de base aux habitants avec le soutien au plan de gestion des déchets urbains, l'appui à la gestion municipale, la poursuite des plans de formation du personnel municipal.

En matière de gestion municipale, des échanges réguliers se sont déroulés entre des responsables de services municipaux de Toulouse et N'djamena pour favoriser une meilleure adaptation des services au contexte urbain et social de N'djamena.

Dans le domaine spécifique de la gestion des déchets urbains, une étude a été réalisée aboutissant début 2001 à une proposition de « *Plan directeur pour la gestion des déchets urbains* ».

- Poitiers-Moundou

Les actions de coopération entre Poitiers et Moundou répondent à trois priorités définies entre les partenaires :

- Eau : L'extension du réseau d'eau potable et l'installation de bornes-fontaines générées par les habitants des quartiers sont devenue une priorité de ce jumelage-coopération.

Les cinq première bornes-fontaines ont été inaugurées en 1999, la fin de la deuxième tranche des travaux était prévue pour 2002 avec la mise en place de 5 nouvelles bornes-fontaines dans les quartiers les plus peuplés de Moundou, puis raccordement des deux réseaux sera effectué.

- Santé : En collaboration avec le CHU de Poitiers, les actions concernent l'équipement de l'hôpital de Moundou (service maternité) formation de personne, hygiène hospitalière, nutrition.

- Culture : Collectes et envois de manuel scolaires, les correspondances entre établissements de Poitiers de Moundou permettant aux jeunes de découvrir le jumelage entre les deux villes.

- Cherbourg-Octeville/Sarh

Formalisées par un accord de coopération signé en 2001 et s'appuyant sur un comité de jumelage, les réalisations entre Cherbourg-Octeville et Sarh remontent à une quinzaine d'années (programmes entre les hôpitaux) :

- Santé : Formation des personnels de l'hôpital de Sarh à Cherbourg-Octeville, sensibilisation à l'hygiène à l'hôpital de Sarh, organisation de services à l'hôpital de Sarh, mise en place d'un service d'accueil pour les familles des malades...
- Développement urbain : Appui aux groupes en grande difficulté, hygiène publique, assainissement...
- Culture, communication, francophonie : remise à niveau de Radio Sarh, Programme pour la réhabilitation du Centre culturel...
- Renforcement des capacités, décentralisation...

Le réseau des villes françaises, en liaison avec son homologue tchadien établit des plans de formation adaptés aux besoins locaux, notamment dans la perspective de la mise en œuvre de la décentralisation.

- Politique de l'eau : L'audit réalisé en 2001 a mis en évidence la vétusté d'approvisionnement en eau et la nécessité de procéder à un entretien approfondi puis à un élargissement.

FIGURES 1à 5

Figure 1

**COOPERATIONS DECENTRALISEES
IDENTIFIEES**

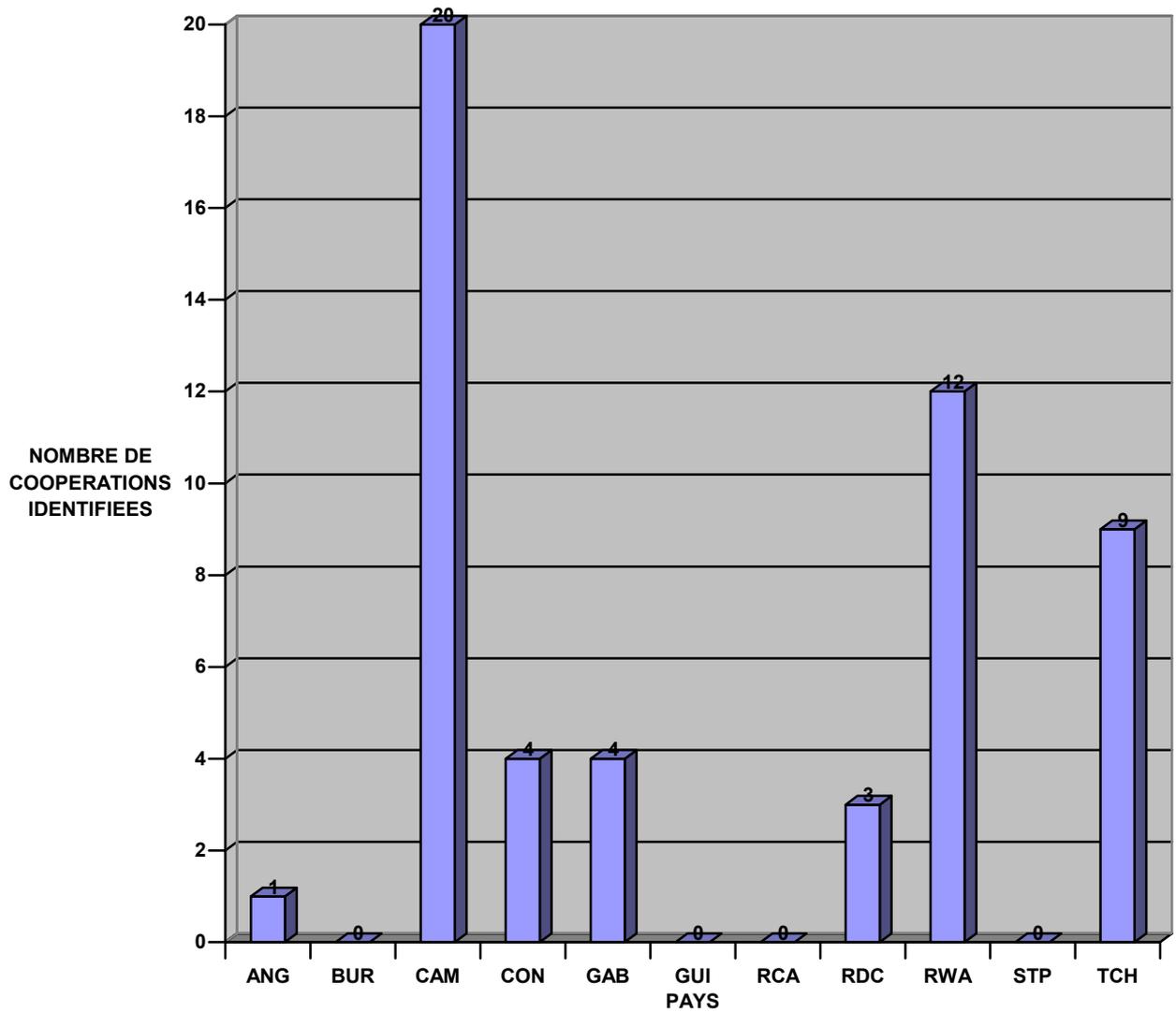
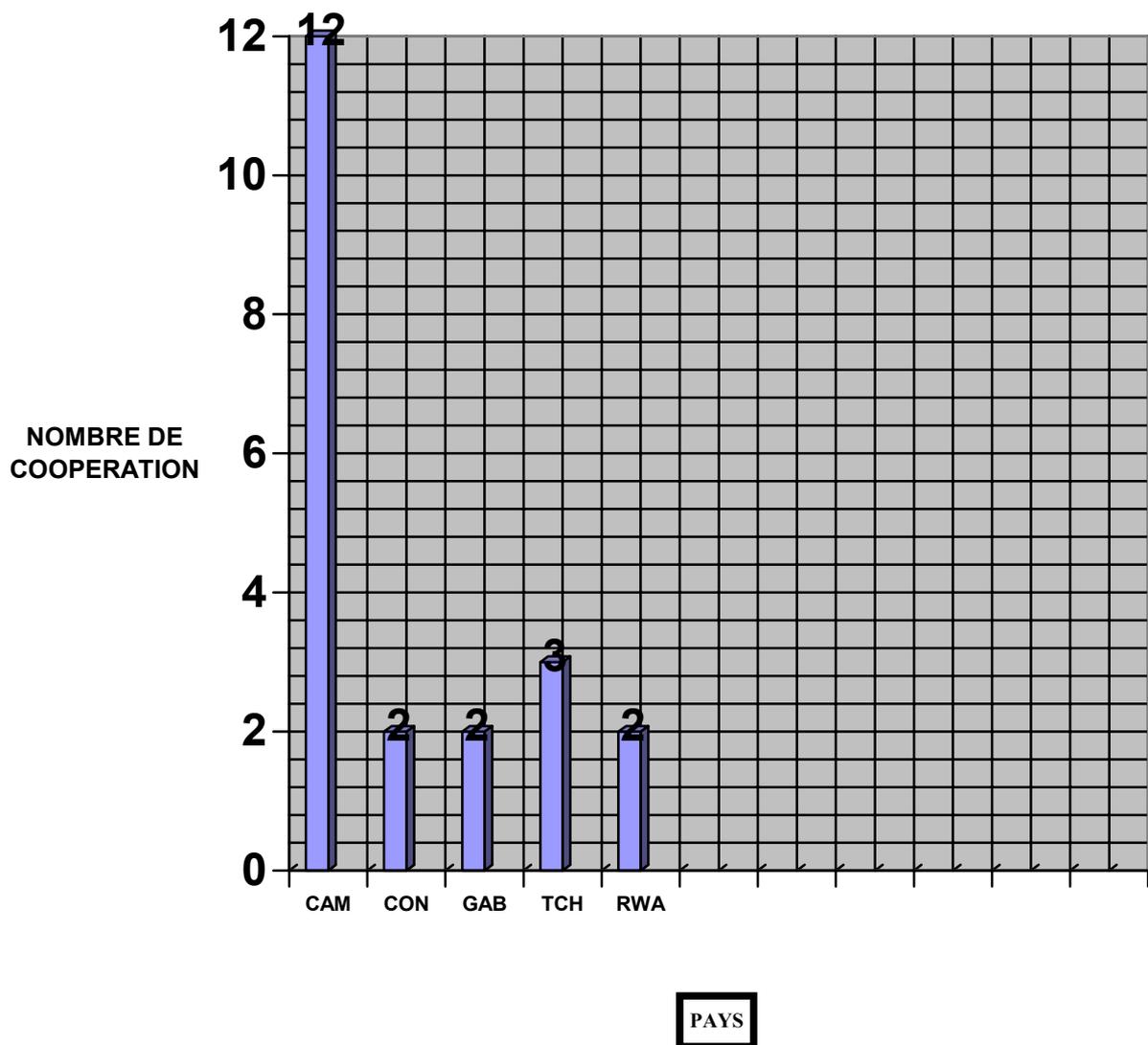


Figure 2

COOPERATIONS DECENTRALISEES ACTIVES



Légende:

- Cameroun

1)Nantes (49)/ Dschang

- 2)CU de Nantes (49)/ Ministère de la ville du Cameroun
- 3) Halluin (59)/Commune de Bafou (Province de l'Ouest Cameroun)
- 4) Rouvroy (62)/commune de Babadjou (Province de l'Ouest Cameroun)
- 5) Chamonix Mont-Blanc (74)/ communes associées de Demdend et Pete Bandjoun (Province de l'Ouest Cameroun)
- 6) Montargis Yaoundé Ive
- 7) Région d'Alsace= 4 coopérations identifiées
- 8) Ville de Lyon/ commune de Yaoundé Ive
- 9) Eybens / villages du Mbam

Congo

- 1) Le Havre/ Pointe-Noire
- 2) Reims/Brazzaville

Gabon

- 1) Département Seine-Saint-Denis/ Ville de Port-Gentil, Gamba et Omboué
- 2)Département des Hauts-de-Seine/ Ville de Libreville et province du Haut-Ogooué

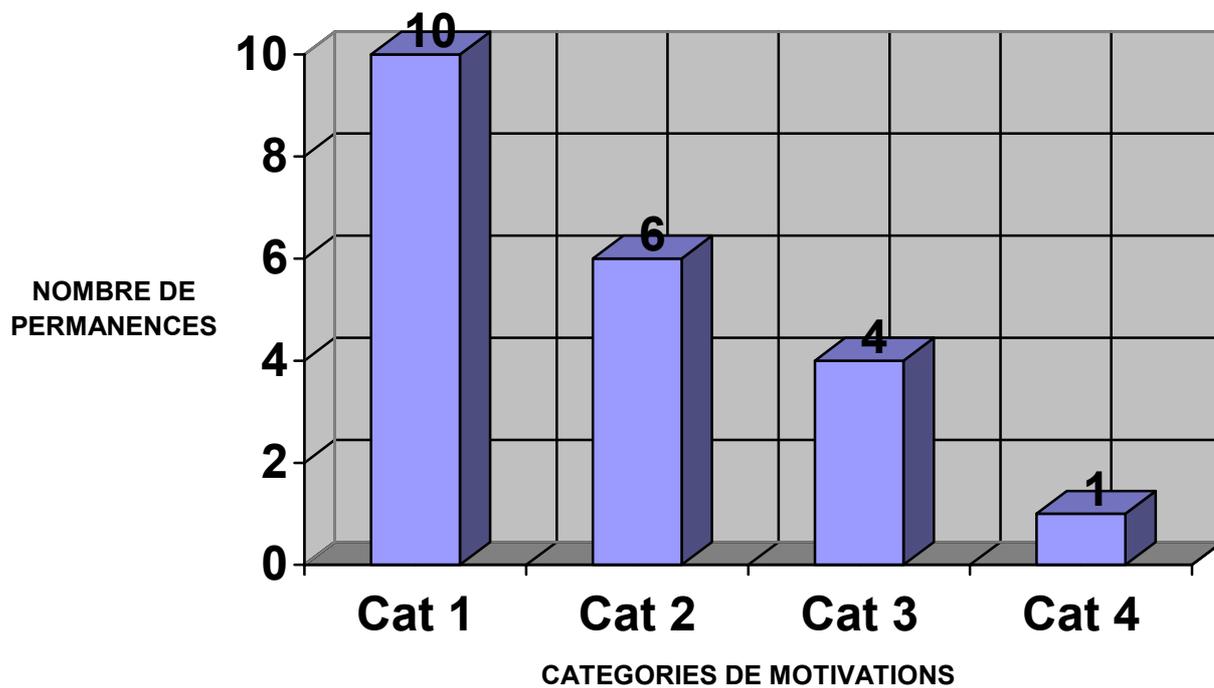
Tchad

- 1)Toulouse/N'Djemena
- 2)Poitiers/Moundou
- 3) Cheerbourg- Octeville/Sarh

Rwanda

- 1)Département du Loiret/commune de Butare
- 2)Commune de Château-Thierry/commune de Kinyami

PRINCIPALES MOTIVATIONS DES ACTEURS



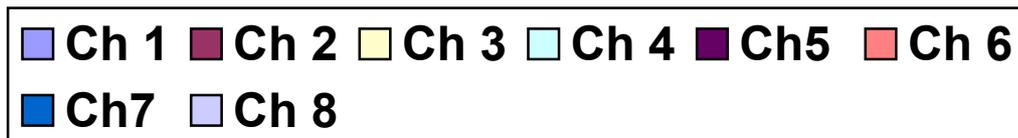
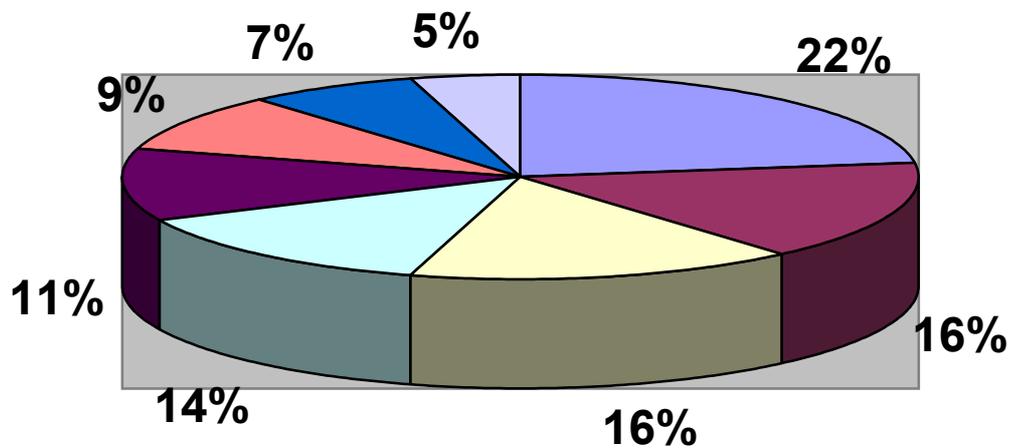
■ 21

LEGENDE

- Cat. 1 : Contacts avec les élus
- Cat. 2 : Initiatives des populations migrantes
- Cat. 3 : Besoin de solidarité envers le monde en développement
- Cat. 4 : Autres

Figure 4

PRINCIPAUX CHAMPS D' ACTIONS



Légende

-**Ch. 1:** Appui institutionnel, gestion municipal, gouvernance et service public

Ch. 2: Santé

Cha.. 3: Economie rurale, tourisme, développement rural, agriculture

Cha. 4: Culture et éducation au développement, communication, formation...

Cha. 5: Eau et assainissement

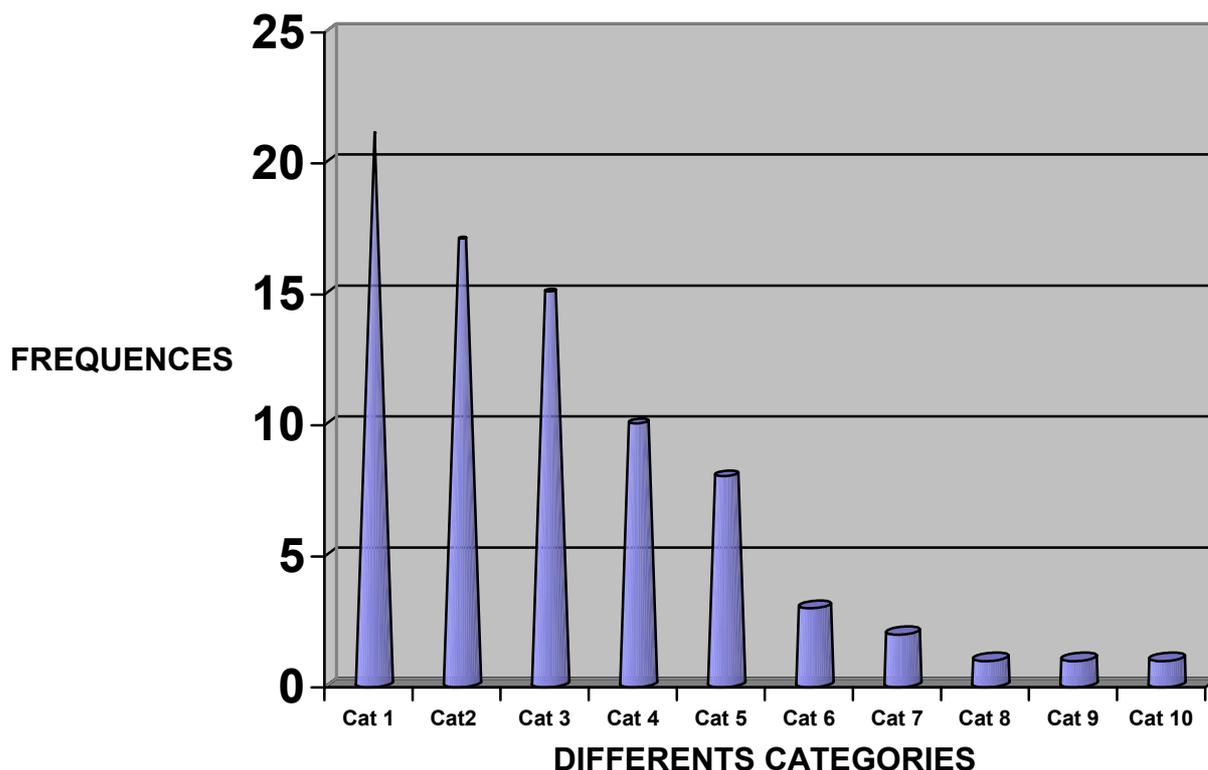
Cha.6: Aménagement urbain

Cha.7: Environnement

Cha. 8: Autres

Figure 5

LES PRINCIPALES CONTRAINTES RENCONTREES PAR TOUS LES ACTEURS

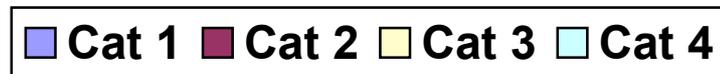
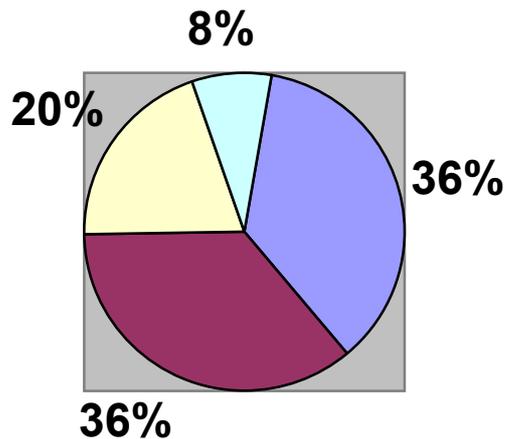


LEGENDE

- Cat. 1 : Problème matériel et financier, enclavement des localités...
- Cat. 2 : Organisation administrative et territoriale, décentralisation...
- Cat. 3 : Mentalités nationales et gouvernance...
- Cat. 4 : Insécurité et instabilité
- Cat. 5 : Faible présence de la communauté de migrants en France
- Cat. 6 : Différence de langue avec la France
- Cat. 7 : Problème de relais, d'interface, de communication...

- Cat.8 : Relations bilatérales avec la France : soit historiquement inexistantes, soit tendues
- Cat. 9 : Lisibilité sur l'efficacité des coopérations existantes
- Cat. 10 : Autres

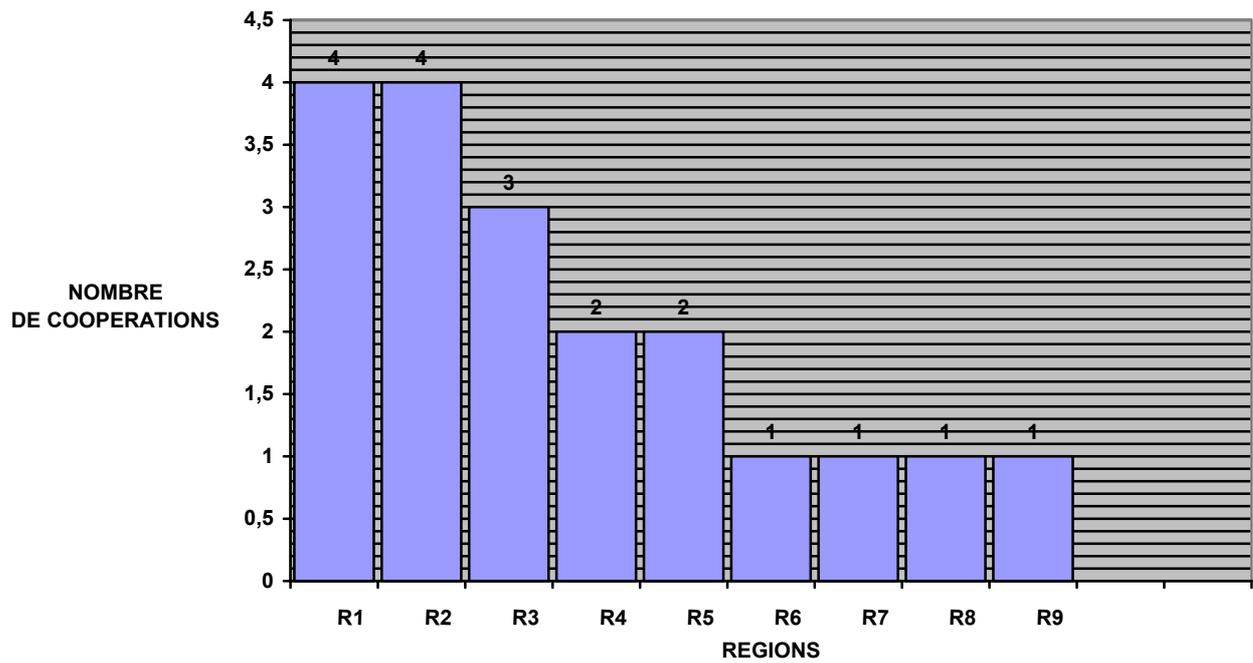
PRINCIPALES SOLUTIONS EVOQUEES



LEGENDE

- Cat. 1 : Soutiens aux collectivités territoriales de l'Afrique centrale et des Grands Lacs
- Cat. 2 : Soutien aux autres partenaires dont les ONG
- Cat. 3 : Soutien aux gouvernements et organismes sous-régionaux
- Cat. 4 : Soutien à d'autres acteurs de la coopération décentralisée

REGIONS FRANCAISES EN COOPERATIONS ACTIVES



Légende

R1: Région d'Alsace: 4

R2: Rhône-Alpes: 4

R3: Midi-Pyrénées: 3

R4: Ile-de-France: 2

R5: Pays de la Loire: 2

R6: Provence-Alpes-Côte-d'Azur: 1

R7: Haute-Normandie: 1

R8: Basse Normandie: 1

R9: Champagne Ardennes: 1

R10: Autres

SECTION 2

L'APPROCHE SEMIOLOGIQUE ET CONCEPTUELLE

Nous traiterons d'abord de la coopération décentralisée et des notions qui lui sont voisines pour éviter tout risque de confusion (I) avant d'évoquer le sens que nous lui donnons dans le cadre de cette étude(II).

I) LES NOTIONS VOISINES : PRECAUTIONS SEMANTIQUES

Il s'agit d'une part de la coopération multilatérale et de la coopération bilatérale ou gouvernementale (A) et d'autre part de la coopération non-gouvernementale (B).

A) La coopération décentralisée et les coopérations « *bi-multi* »

La coopération multilatérale est généralement admise comme étant le soutien apporté par un ou plusieurs pays industrialisés à un ou plusieurs pays en voie de développement par le biais d'organismes internationaux. C'est dire que bien qu'étant mus par leurs intérêts égoïstes (selon les libéraux et les réalistes) les Etats la plupart du temps coopèrent entre eux dans le cadre des règles qu'ils ont établies pour réguler leurs relations dans divers domaines. En cela ils créent soit des institutions internationales ou des régimes internationaux qui sont « *des ensembles explicites ou implicites de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales*¹⁶¹. » Cette attitude des acteurs à défendre leurs intérêts tout en coopérant entre eux a pu être expliquée pour la première fois dans le cadre des relations internationales par T. Schelling par la théorie des jeux, et plus particulièrement par le principal modèle des jeux mixtes, celui du dilemme du prisonnier¹⁶². Ainsi la scène internationale est caractérisée par des situations dans lesquelles les acteurs sont incités à ne pas agir de façon unilatérale, des situations où un calcul rationnel égoïste les amène à préférer des actions multilatérales parce que l'action unilatérale est susceptible de déboucher sur des résultats indésirables ou sous-optimaux. Ce sont des situations de « *jeux mixtes, de dilemme d'action collective*.¹⁶³ » C'est que par la création d'institutions internationales, de régimes internationaux, les acteurs facilitent entre eux la coopération en réduisant l'incertitude, selon l'expression de Keohane.

¹⁶¹ Krasner Stephen : « *Structural causes and regimes consequences.Regimes as intervening variables* » (1982) in Dario Battistella : « *Théories des relations internationales* », Presses de sciences Po, 2004, 371.

¹⁶² Schelling T. : « *Stratégie du conflit (1960)* », Paris, PUF, 1986.

¹⁶³ Dario Battistella, op. cit, p380.

Pour les néo-libéraux les acteurs créent ces régimes internationaux parce qu'ils renoncent à des décisions unilatérales en vue de faire face à des dilemmes d'intérêt commun. Dans le cadre de la coopération pour le développement, ces dilemmes portent en grande partie sur la lutte contre la pauvreté et le soutien au développement avec des actions concrètes dans les domaines de la santé et de la lutte contre le Sida, l'éducation de base, la protection de l'environnement... Tous ces domaines, bien que concernant en premier les pays pauvres n'en constituent pas moins des préoccupations de première heure pour les nations riches dans la mesure où les interdépendances soumettent tous les peuples aux mêmes dangers. En clair les maux qui frappent les pays en développement et leurs populations sont des enjeux communs de l'humanité ; « *la pauvreté serait un des maux publics mondiaux* »¹⁶⁴. C'est dans ce sens qu'on comprendra que les régimes internationaux augmentent les possibilités de coopération en réduisant les coûts de transaction conformes aux principes des régimes. Comme le pense Keohane : « *Ils créent les conditions propices aux négociations multilatérales ordonnées aux comportements étatiques légitimes. Ils facilitent la symétrie et améliorent la qualité de l'information dont disposent les gouvernements.* »¹⁶⁵

Quelles que soient les définitions qu'on leur attribue¹⁶⁶, le moins qu'on puisse retenir c'est que les organisations internationales et les régimes internationaux, réceptacles de la coopération multilatérale, sont créés dans le but d'être des cadres privilégiés du soutien

¹⁶⁴ Lévy Marc : « *Pauvreté et inégalités en Afrique subsaharienne : le difficile rôle des collectivités locales et l'apport de la coopération décentralisée.* », Cités Unies France, 2002, p12.

¹⁶⁵ Robert Keohane : « *After Hegemony* » in Battistela, op. cit. p382.

¹⁶⁶ La charte des NU invoque indifféremment dans son préambule les « institutions internationales », dans son article 71 les « organisations internationales » et le statut de la Cour internationale de justice mentionne les « organisations internationales publiques » (article 34, 66, 67). Quoi qu'il en soit, même en l'absence de tout formalisme ; il convient de considérer que toute définition de l'organisation internationale s'appuie sur plusieurs éléments dont le premier tient naturellement à l'existence d'un accord de volonté des Etats fondateurs. L'organisation internationale résulte d'un acte de volonté manifeste et procède d'un acte fondateur : traité, charte, convention pour les OIG, dépôt des statuts pour les ONG. Ensuite l'élément majeur dont dépend la qualification d'organisation internationale est celui qui la sépare de la notion de conférence intergouvernementale. Alors que toute conférence diplomatique est éphémère, une organisation est dotée de la permanence que lui confère l'existence d'organes qui lui sont propres. C'est le caractère de sa matérialité : un siège permanent, financement, personnel. Enfin l'organisation internationale est un mécanisme de coordination. Selon Marie-Claude Smouts et dans leur dictionnaire des relations internationales « *Une organisation internationale peut se définir comme un ensemble structuré où des participants appartenant à des pays différents coordonnent leurs actions en vu d'atteindre des objectifs communs.* » (p371)

concerté que les pays riches apportent aux pays en voie de développement. Ils sont censés aider la communauté mondiale à gérer les problèmes de coordination dans la fourniture et la gestion des biens publics mondiaux: la santé, l'environnement, la paix, etc. Ils permettent de définir et de stabiliser les droits de propriété des acteurs internationaux, qu'il s'agisse des limites territoriales, de l'utilisation de l'espace et des télécommunications, des droits de propriété intellectuels. On fait appel à eux pour reconstruire des économies et des systèmes politiques (système de Breton Woods). Ils opèrent un minimum de redistribution de ressources à l'échelle planétaire en dispensant une assistance technique, une aide financière. De façon générale, ces régimes internationaux et les institutions internationale sont perçues comme une protection contre les perturbations de la vie internationales et comme un filet de sécurité permettant de rendre le monde moins dangereux. Ils incarnent l'utopie de la solidarité humaine. Ils répondent aussi à la nécessité d'avoir des cadres permanents de discussion et d'action collective pour gérer les questions nées de l'interdépendance croissante. Dans le cadre de l'ONU la France soutient les actions de l'organisation, qu'elles relèvent du maintien de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme, ou des divers domaines économiques et sociaux du ressort de ses institutions spécialisées. Les "casques bleus " français participent en Europe, en Afrique, au Proche-Orient et en Asie à la plupart des opérations de maintien de la paix. La France est le quatrième contributeur aux différents budgets de l'organisation (budget ordinaire, opérations de maintien de la paix, tribunaux internationaux), elle finance le budget ordinaire à hauteur de 6,516 % (alors que sa part dans le PNB mondial est d'environ 5,5 %).

Pour les bailleurs de fonds qui voient en la décentralisation une panacée pour développer et favoriser la gouvernance publique en Afrique, la coopération décentralisée serait comme le dit Justin ZEH ZEH, « *une chance* ». Pour lui, elle pourrait « *amener jusqu'aux populations bénéficiaires les fruits de l'aide internationale, en contournant au maximum l'Etat central qui serait d'après eux, coupable de corruption et de malversation.* ¹⁶⁷ »

C'est donc fort de cette considération que les institutions multilatérales favorisent, quand ils n'interviennent pas directement, l'action des collectivités locales du Nord en faveur de celles du Sud dans le cadre de nombreux projets de développement au sein de la coopération décentralisée. C'est aussi dans cette perspective en effet que la Convention de Lomé IV propose d'ouvrir la coopération de l'Union européenne à une large gamme d'acteurs non gouvernementaux.

¹⁶⁷ ZEH ZEH,op cit, p3.

La coopération gouvernementale quant à elle est la coopération entre deux gouvernements. Celle qui nous intéresse est bien celle qui est le plus souvent dénommée coopération pour le développement. Elle peut être directe (lorsqu'il s'agit des programmes ou projets dans un pays partenaire financés par un Etat du Nord sur la base d'une convention entre les deux pays) ou indirecte (programmes ou projets dans un pays partenaire financés ou cofinancés par un Etat sur la base d'une convention avec un tiers qui répond de l'exécution du programme.) Cette coopération pour le développement se matérialise dans le cadre de la politique d'Aide au développement. Celle-ci constitue l'une des traductions "concrètes" de l'impératif de solidarité qui inspire l'action extérieure de la France. A ce titre, elle est une composante essentielle de la politique étrangère française. Sa mise en place, au début des années soixante, s'inscrivait dans un devoir de fidélité vis-à-vis des populations qui accédaient à l'indépendance après avoir partagé le destin de la France et qui, souvent, continuaient d'utiliser sa langue ainsi que nombre de ses références culturelles et juridiques. A ce devoir de fidélité historique s'est ajouté, au fil des années, le devoir plus général de solidarité entre pays riches et pays pauvres pour lequel la communauté internationale s'est organisée en créant des institutions multilatérales de développement comme nous l'avons dit plus haut. Une part importante de cette aide est destinée aux pays d'Afrique, notamment aux pays d'Afrique sub-saharienne. La France ainsi apporte son soutien aux évolutions économiques des pays bénéficiaires en appuyant le développement de leurs infrastructures, la structuration de leurs divers secteurs d'activités ou la mise en place de politiques économiques et financières dites appropriées. Mais elle cherche également à favoriser leurs évolutions sociales, tout particulièrement l'universalisation de l'accès aux soins de santé et à l'éducation. Elle appuie les évolutions politiques de ces pays, principalement la consolidation de l'État de droit, l'enracinement de la démocratie, la stabilité et la coopération régionale. Enfin, elle soutient leur développement culturel, notamment l'affirmation de leur expression artistique.

B) La coopération décentralisée et la coopération non-gouvernementale

La coopération non-gouvernementale quant à elle est faite de l'ensemble des actions menées par les membres de la société civile, particulièrement les associations et les organisations non-gouvernementales (ONG). L'expression d'Organisation Non Gouvernementale est apparue dans le vocabulaire international au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale avec son inclusion dans la Charte de l'ONU (en 1946) à l'article 71 : « *Le Conseil économique et social peut prendre toute disposition utile pour consulter les organisations non-gouvernementales qui s'occupent des questions relevant de sa*

compétence. » Ce sont des institutions créées par une initiative privée ou mixte à l'exclusion de tout accord intergouvernementale regroupant des personnes privées ou publiques, physiques ou morales, de nationalités diverses. Elles poursuivent des buts humanitaires, religieux, politiques, scientifiques, sportifs, écologiques... Leur personnalité juridique au plan international est selon les termes de Nguyen Quoc Dinh, « *dérivée, fonctionnelle et relative* »¹⁶⁸, mais cela n'empêchent pas les Etats ou les Organisations internationales de les consulter fréquemment pour leurs compétences. Leur travail en matière de coopération non-gouvernementale porte soit sur des actions de terrain, des appuis à la réalisation ou encore de l'aide aux financements, montages ou gestion des projets de développement.

Une autre classification consiste à distinguer cinq types d'ONG : les ONG d'urgence, les ONG d'appui, les ONG du commerce équitable, les ONG de plaidoyer et les ONG d'éducation au développement et à la solidarité internationale. Les ONG d'urgence mènent des interventions directes, visant à venir en aide à des populations qui sont généralement dans des situations d'extrême précarité, suite à des crises provoquées par l'homme (famines, déplacements de population, guerres, génocides...) ou à des catastrophes d'origine naturelle (sécheresse, inondations, cyclones...) On qualifie ces actions d'humanitaires. Les ONG d'appui au développement quant elles s'activent dans l'envoi des volontaires ou la mise en œuvre des projets par des salariés locaux. Elles œuvrent aussi dans la formation de personnels locaux, l'enseignement de techniques agricoles, administratives, de développement rural...servant de base à un développement autonome des populations concernées. La pratique conseille tout de même de relativiser cette typologie que nous venons d'énoncer et ce pour plusieurs raisons. D'abord la plupart des associations interviennent dans plusieurs domaines à la fois. C'est le cas des ONG dites d'urgence qui sont en réalité très impliquées dans les actions de développement et sont de plus en plus actives dans les plaidoyer¹⁶⁹.

II) ESSAI DE DEFINITION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

On fera un aperçu général basé sur la loi en France (A) tout en le confrontant à la pratique africaine (B)

A) Aperçu général sur la loi et la pratique en France

Le dispositif législatif de la coopération décentralisée en France est formé de trois textes officiels: le Titre IV de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à

¹⁶⁸ Nguyen Quoc Dinh : « *Droit international public* », 5^e édition, 1995 ou 6^e édition, LGDJ.

¹⁶⁹ On peut citer le cas d'Action contre la faim, Médecins du monde ou encore Handicap international.

l'administration territoriale de la République, la Circulaire du 20 avril 2001 du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements et le Titre V de la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'Outre-mer, « *De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional.* »

Mais d'emblée notons que la coopération décentralisée est entendue en France comme étant « *L'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités françaises, d'une part et une ou plusieurs autorités étrangères et leurs groupements d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles.*¹⁷⁰ » Certains auteurs comme Michel Rousset préfèrent parler de « *L'action internationale des collectivités locales* » pour exprimer la même réalité que nous décrivons ici, et sans doute pour éviter tout risque d'illisibilité dans les relations extérieures des collectivités territoriales françaises. A Cette expression nous préférons comme nous l'avons déjà dit celle de « *coopération décentralisée* » après avoir fait les précisions nécessaires quant à ce qui est du sens que nous lui donnerons tout au long de nos développements. Selon les textes en vigueur, ces actions de coopération décentralisée en France peuvent prendre des formes diverses telles que des jumelages, des « *jumelages-coopération* », programmes ou projets de développement, échanges techniques.

Le texte de référence reste bien la loi française de 1992 qui dispose : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.* » Dans la circulaire du 26 mai 1994 remplacée par celle du 20 avril 2001, deux points principaux peuvent être retenus et concernent la définition de la convention que passeront les collectivités territoriales françaises avec les collectivités territoriales concernées par le titre IV de la loi de 1992.

Par Convention la circulaire de 1994 entend « *tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales françaises et étrangères, comportant des déclarations, des intentions, des obligations et des droits opposables à l'une ou l'autre partie.* » Et le texte de poursuivre: « *Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour*

¹⁷⁰ Circulaire du 20 avril 2001 du ministère de l'Intérieur et du ministère des Affaires étrangères relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

ces collectivités. » C'est dire l'exigence et la prédilection de la circulaire pour la Convention dans tous les actes de coopération décentralisée que passent les collectivités locales françaises à chaque fois que des biens ou des financements sont engagés ou reçus d'une collectivité étrangère. Bien plus, la loi fait aussi de la convention le garant de l'objet poursuivi par les collectivités contractantes, mais aussi des engagements réciproques qui peuvent être réglés en cas d'éventuels litiges.

Le deuxième point que l'on pourrait retenir de la circulaire de 1994 concerne les collectivités ayant la capacité juridique de contracter avec les collectivités étrangères. Pour ce qui est de la France, la loi fait bien un distinguo entre les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Ce nouveau dispositif (art 131-II) abroge le deuxième alinéa du II de l'article 4 de la loi n°72-679 du 5 juillet 1972 relatif à la coopération entre régions ayant une frontière commune qui soumettait cette coopération à une autorisation préalable du gouvernement.

Ainsi, « *La possibilité de passer les conventions est ouverte aux communes, aux départements, aux régions et à leurs regroupements, qu'il s'agisse des groupements intercommunaux, des ententes départementales ou régionales ou des syndicats mixtes.* »

En revanche ne sont visés par la loi que les établissements publics locaux que sont les groupements des collectivités territoriales. En clair, d'autres établissements publics locaux ne sont pas compris dans le champ d'application dans les conditions actuelles, « *sauf dispositions contraires prévues par leur statut, l'article 131 de la loi du 6 février 1992 ne leur est pas applicable. Cette exclusion a pour conséquence qu'en toutes circonstances, c'est la collectivité territoriale qui assure la responsabilité de sa coopération décentralisée même si, pour mener à bien certaines actions, elle peut déléguer par convention la maîtrise d'œuvre à un établissement public ou à une association privée.* » Pour les partenaires étrangers, la circulaire précise aussi les entités ayant compétence à contracter avec les collectivités françaises. Une fois de plus ne sont concernées que les collectivités territoriales et non les Etats, ni les organisations internationales, encore moins les organismes privés¹⁷¹.

¹⁷¹ Dans le titre IV de la loi du 6 février 1992, il faut entendre par « *collectivité territoriale étrangère* » les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales et régionales considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. Dans les cas où l'organisation territoriale des Etats étrangers ne comprend pas de collectivités territoriales autonomes, il est utile pour les collectivités françaises ou leurs groupements de vérifier que l'autorité territoriale étrangère dispose bien de faculté de passer des conventions d'intérêt local et dans quelle mesure elle engage l'administration locale de cet Etat. En clair il est question de vérifier la capacité juridique du partenaire étranger avant de s'engager. Mais en ce moment, ni la loi, ni la jurisprudence n'ont

B) L'approche au sens africain : un alignement derrière la conception européenne

Il existe une grande difficulté à définir la coopération décentralisée au sens où l'entendent les acteurs africains, qu'ils soient étatiques ou sub ou non-étatiques. Cela tient entre autres au fait que presque tous les textes qui organisent l'action des collectivités territoriales ne font pas allusion à leurs actions à l'étranger. Du coup sévit une sorte d'imprécision terminologique qui mêle à l'action internationale des collectivités et autorités locales, celle des acteurs de la société civile dont les associations et les organisations non-gouvernementales. Une approche qui est fort semblable à celle que l'Union fait de la coopération décentralisée.

Cette approche de la coopération décentralisée est donc sensiblement différente de la définition française. Par « *Coopération décentralisée* » l'Union européenne entend tout programme conçu et mis en œuvre dans les pays du Sud ou de l'Est par un acteur de la société civile: ONG, pouvoirs publics locaux, coopérative agricole, groupement féminin, syndicat...« *de façon plus générale, toute forme organisée de la Société civile.* » A la différence de la conception française, un programme de coopération décentralisée au sens européen n'implique pas forcément la participation d'un partenaire européen et *a fortiori* une collectivité locale.

Au sens européen, la Coopération décentralisée constitue une approche nouvelle de la politique de coopération mise en œuvre jusqu'à présent par la Commission des Communautés européennes. Auparavant, et même si les ONG sont de plus en plus impliquées, le seul interlocuteur reconnu était l'Etat partenaire. Désormais l'Union européenne sollicite la

encore défini le statu des collectivités territoriales étrangères dans leurs rapports avec les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements.

Par ailleurs, la circulaire précise que les collectivités territoriales françaises ne peuvent pas contracter avec les Etats ou avec les organisations internationales et ce pour une double raison: premièrement elles ne sont pas des sujets de droit international comme le sont les Etats ou les organisations internationales, et par conséquent elles ne sauraient conclure ou être partie à un traité ou un accord international quelle que soit l'appellation retenue pour cet instrument. Le deuxième versant de la restriction porte sur le fait que les conventions conclues entre les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements avec les collectivités territoriales étrangères ou leurs regroupements doivent porter sur le domaine de compétence de ces collectivités, institué par la loi et qu'elles ne sauraient intervenir dans des matières qui sont de la compétence des Etats.

En ce qui concerne enfin les organismes privés des pays étrangers voulant passer des conventions avec les collectivités territoriales françaises, la Circulaire précise qu'ils ne sont pas concernés, mais elle laisse une ouverture pour un examen au cas par cas des délibérations qui les concernent et, le cas échéant, le recours au tribunal administratif pour avis.

participation active de la société civile dans la définition et la mise en œuvre des programmes de coopération. A travers cette approche, l'Union européenne vise au moins cinq objectifs:

- Associer les sociétés locales à la définition et au choix des priorités du développement dans leur pays;
- Permettre l'appropriation par les populations locales des programmes de développement en favorisant leur participation à la définition et à leur mise en œuvre;
- Etre à l'écoute des sociétés locales et en position d'encourager des initiatives des acteurs décentralisés;
- Favoriser les processus de décentralisation et démocratisation engagés dans certains pays en Europe et enfin
- Sensibiliser les citoyens aux questions de développement.

Ces objectifs sont mis en œuvre selon des mécanismes précis.

C'est donc à notre avis ce sens que donne les acteurs africains à la coopération décentralisée en l'absence d'une référence juridique ou doctrinale qui préciserait nos connaissances. Une conception qui s'aligne derrière l'approche européenne de la coopération décentralisée.

Mais reconnaissons *in fine* que la différence entre l'approche française et les conceptions africaine et européenne de la coopération décentralisée se situe plus dans la rigueur et l'orthodoxie des textes et règlements d'une part, et dans le mutisme quasi général des législateurs africains de l'autre. Si en France on s'appuie sur les collectivités locales alors qu'en Europe et en Afrique on est plus proche de la philosophie anglo-saxonne de l'action publique qui traite sur un pied d'égalité collectivités locales et associations ou organismes privés, il est facile de lever cette controverse doctrinaire entre les deux conceptions. Et pour cause : « *Dans la mesure où les collectivités savent mobiliser la pluralité des acteurs de la solidarité et où l'Etat sait intégrer cette dimension à son action et à ses institutions par des procédures réellement paritaires, cette contradiction européo-française sera aisément surmontée.* ¹⁷² »

Au regard de tout ce qui précède, il nous a été donné de faire un choix, mieux un arbitrage afin de rendre plus lisible notre champ d'action.

Ainsi la coopération décentralisée sera traitée dans le cadre de cette thèse dans le sens que lui donne l'acception française, c'est-à-dire les relations que seules les collectivités territoriales et leurs groupements nouent avec leurs homologues ou autorités étrangers. Notre

¹⁷² DGCID, op cit. La Documentation française, p442.

choix ne tient pas au fait que nous sous-estimons le rôle des autres acteurs dont les ONG dans le développement local des populations en Afrique. Mais certaines critiques sont tellement pertinentes à leur sujet que nous avons décidé de réduire leur importance dans nos recherches. Nous avons relevé à la suite de plusieurs auteurs certains effets pervers de leurs actions. Bertrand Badie par exemple, tout en reconnaissant le « succès » des ONG à travers le monde, souligne qu'il convient de « (...) distinguer [dans leurs actions] entre pratiques affichées et le jeu social réel. »¹⁷³ « Projection de l'entrée de l'humanité sur la scène internationale », les ONG, surtout celles du Nord, sont au moins atteintes par la loi d'airain des oligarchies¹⁷⁴. Ce qui éloigne le militant de base des délégués qui siègent au sein des grandes rencontres internationales. En plus elles ont tendance « (...) à parler au nom des victimes, tout en rejetant celles-ci dans une lointaine marginalité, voire dans l'absolue silence. »¹⁷⁵ C'est un peu la fameuse question de l'existence d'une « communauté épistémique internationale » spécialisée dans les questions du développement de l'Afrique à laquelle fait allusion Jean-Jacques Gabas et sur laquelle nous reviendrons plus loin. Badie note aussi qu'à côté des vrais réseaux transnationalistes indépendants, coexistent des organisations faibles qui ne sauraient bien s'affirmer sur la scène internationale, ou encore d'autres étroitement contrôlées par des gouvernements qu'elles craignent, et certaines qui ne sont que de « banales excroissances du politique. » A cela on peut ajouter le manque de moyens matériels et financiers dont font preuve nombre d'associations et ONG, ceci les obligeant de mener plutôt des actions d'urgence, ponctuelles, en lieu et place de coopérations plus durables et pérennes, source de développement. Bien plus, les représentants de ces ONG aiment à parler au nom d'un ensemble dont « l'unité est postulée par défaut ». Mais surtout ils ont tendance à « s'ériger en procureur contre les élus au suffrage universel alors qu'ils ne sont que d'efficaces avocats d'intérêts privés. »¹⁷⁶ Traitant de l'émergence de nouveaux acteurs en Afrique, Jean Copans abondera dans le même sens et émettra une sorte de réserve sur eux. Pour l'auteur : « ...Les acteurs émergents du au post-ajustement et des « démocratisations » ambiguës ressortissent peut-être de plusieurs registres, les uns attendus car prolongeant ou modifiant des fonctions

¹⁷³ Badie, Bertrand, « La diplomatie des droits de l'homme, entre éthique et volonté de puissance », Fayard,

¹⁷⁴ La loi d'airain des oligarchies a été exprimée par le sociologue Robert Michels qui étudiait alors l'évolution des grands partis socio-démocrates européens du début du siècle dernier. Elle postule que toute organisation atteignant un certain degré de développement, se bureaucratise et génère un pouvoir omnipotent. (Source : Revue Sciences humaines, n°30, juillet 1993.)

¹⁷⁵ Badié, Bertrand, op cit, p 280.

¹⁷⁶ DGCID, La Documentation française, op.cit. p438.

*sociologiques reconnues, les autres subvertissant les sociétés car ne répondant à aucun impératif de reproduction élargie de l'ensemble social, et surtout pas à celui de sa stabilité institutionnelle, fût-elle locale*¹⁷⁷ » C'est pour toutes ces raisons et bien d'autres encore que nous envisagerons ici la coopération décentralisée sous l'optique de l'action internationale des collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des collectivités et autorités territoriales étrangères et leurs groupements¹⁷⁸.

Cet essai de définition et d'arbitrage nous permet alors d'entrer de plain-pied dans les dynamiques des acteurs de la coopération décentralisée en France et en Afrique centrale et des Grands Lacs.

¹⁷⁷ Copans Jean : « *La fin de la société « d'Etat » : entre mobilités sociales et violences invisibles.* » in « *Etat et acteurs émergents en Afrique* », Yann Lebeau, Boubacar Niane, Anne Piriou, Monique de Saint Martin, Khartala, 2003, p16.

CHAPITRE II

LES OBJECTIFS, CHAMPS ET MODALITES D'INTERVENTION

En France les collectivités territoriales ont investi l'espace international dans le souci, au départ, de favoriser la réconciliation et la connaissance mutuelle des peuples au lendemain de la Grande Guerre. Michel Rousset ajoute que la construction européenne et la contribution au développement sont d'autres motivations d'origine qui peuvent être retenues dans le cadre de cette action internationale des collectivités locales françaises et leurs groupements.

En Afrique centrale et dans les Grands Lacs, le constat que l'on peut faire est quelque peu différent, ou presque. Bien que peu développée, la coopération décentralisée dans cette sous-région de l'Afrique semble répondre à une nécessité des autorités et élus locaux de trouver ou de multiplier les pistes de solutions à leur problématique de développement local. Certes d'autres motivations d'origine y sont présentes comme le souci du rayonnement internationale des cités. Mais la question du soutien au développement local est toujours au cœur de leurs actions extérieures¹⁷⁹. Tout en les associant pour une vue synthétique nous traiterons tour à tour des objectifs de la coopération décentralisée (Section 1), des champs d'actions (Section 2) et des modalités d'intervention (Section 3).

SECTION I

LES OBJECTIFS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Au regard des politiques, programmes et actions, il convient de souligner que la coopération décentralisée paraît avoir pour objectif d'établir des liens durables entre collectivités territoriales de différents pays allant du simple jumelage à la coopération proprement dite. Elle permet d'agrèger éventuellement à leurs actions d'autres partenaires économiques et sociaux comme il est souhaitable pour créer des rapports plus proches et plus individualisés que ceux créés par les coopérations d'Etat à Etat. La dernière décennie a introduit des bouleversements considérables dans l'établissement des liens qui peuvent unir les collectivités territoriales. Ces liens tiennent à trois situations nouvelles : la décentralisation, l'eupéanisation de l'économie et des modes de gestion,

¹⁷⁹ Cf : Guy Mvelle, « *Coopération décentralisée au Cameroun : une opportunité à la décentralisation ?* », Lianes Coopération, Lille, octobre 2004.

puis l'internationalisation de l'économie et l'organisation des grandes aires de développement qui incitent les acteurs et les opérateurs à sortir du cadre relationnel traditionnel pour s'engager dans des espaces géographiques beaucoup plus vastes dont une dimension importante est la solidarité Nord-Sud. Notre point de vue sur le rapport entre la décentralisation et la coopération décentralisée reste bien sûr nuancé ; tout au moins pour ce qui est des pays d'Afrique centrale et des grands Lacs.

Mais pour cela la question sur les objectifs de la coopération décentralisée s'en trouve-t-elle complètement réglée? Difficile de le dire car parler des objectifs d'une politique fut-elle celle touchant aux relations entre collectivités d'Etats différents, ne reviendrait-il pas à se poser la question de savoir pourquoi ces entités s'engagent-elles dans des relations au-delà des frontières nationales. Ainsi à la question de savoir « *Pourquoi s'engager* » dans une relation de coopération décentralisée, cinq raisons peuvent être retenues globalement : Faire du militantisme pour une mondialisation citoyenne, poser un acte de solidarité internationale, répondre à un enjeu social et politique, répondre à un enjeu économique, avoir un rayonnement international et la question d'image. Ceci nous fait dire que les actions publiques de coopération décentralisée n'échappent pas à la logique selon laquelle dans toute politique publique, il faut distinguer le sens explicite « *qui est défini à travers les objectifs affichés par les décideurs*¹⁸⁰ » du sens latent, « *qui se révèle progressivement au cours de la mise en œuvre*¹⁸¹. ». Notre travail sur les objectifs de la coopération décentralisée entre la France et les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs doit donc tenir compte à la fois des intentions des décideurs, même si celles-ci sont confuses ou inavouées, et de ce que Muller et Surel (1998) appellent les « *processus de construction du sens en œuvre au cours de la phase de développement de l'action publique*¹⁸² ». Sans toutefois nous substituer aux acteurs politiques nous pouvons regrouper en deux catégories les sens des actions publiques de coopération décentralisée entre la France et les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs : Les objectifs officiels ou sens explicite de la coopération décentralisée (I) et les objectifs sous-jacent ou sens latent de la coopération décentralisée (II).

¹⁸⁰ Muller et Surel, op. cit, p24.

¹⁸¹ Muller et Surel, op. cit. p24.

¹⁸² Muller et Surel, op. cit, p24.

D) LES OBJECTIFS AVOUES OU SENS EXPLICITE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Trois types d'objectifs avoués peuvent être retenus ici : l'engagement militant pour une mondialisation citoyenne (A), la solidarité envers le monde en développement et la réponse à un enjeu social (B) .

A) Un engagement militant pour une mondialisation citoyenne

La mondialisation a entraîné un paradoxe qui n'est pour beaucoup qu'apparent et qui consiste en un retour au local, un développement de la coopération à travers les collectivités humaines et territoriales. Ce retour au local s'est souvent manifesté par « *un repli frileux à l'ombre du clocher et à l'abri des tempêtes* » puisque la mondialisation est souvent perçue comme une sorte d'ouragan qui emporte tout sur son passage. Il peut également se manifester par l'affirmation intégriste d'une identité que l'on croit menacée, qu'il s'agisse d'une identité régionale, nationale ou religieuse. L'on pourrait alors croire qu'il existe un antagonisme entre l'ouverture au monde que constitue le phénomène de mondialisation et la vitalité locale, expression de la coopération décentralisée.

Que non, il s'agit plutôt d'une complémentarité dans la mesure où la connaissance de l'autre enrichit doublement. Elle aide d'abord à découvrir d'autres horizons, cultures et mode de vie. Ensuite elle permet aussi de mieux prendre conscience de sa propre identité et de sa propre différence. Ainsi selon Bernard Stasi, alors président de CUF « *la collectivité territoriale doit être chaque jour davantage le lieu où se construit une mondialisation à visage humain. Aussi faut-il se réjouir de ce que dans la coopération décentralisée à la française, la collectivité locale est au cœur du dispositif.* »¹⁸³

C'est en se référant à la tradition même des jumelages que l'on retrouve l'idée de citoyenneté dans la coopération décentralisée. Cette forme de coopération promeut l'implication et la participation des citoyens dans l'action internationale et la mondialisation des échanges. Ainsi par la mobilisation des acteurs sociaux de son territoire autour d'une politique et de projets de coopération internationale, les collectivités territoriales entendent participer chaque jour à la construction d'une autre mondialisation, celle des citoyens.

On pourrait enfin dire que cette coopération décentralisée qui se fixe pour objectif de poursuivre un engagement militant pour une mondialisation citoyenne rejoint l'action du magma de mouvements altermondialistes en effervescence depuis quelques années déjà et

¹⁸³Stasi, Bernard, président de Cités Unies France, allocution d'ouverture au colloque sur « *l'impact de la coopération décentralisée sur les pays riches.* »

dont les théories portent sur la fin de la distinction entre société interne et société internationale. Ceux-ci pensent qu'ils n'y a plus qu'une société mondiale dans laquelle compte les besoins des individus qui appartiennent à l'humanité. Idéologiquement on y trouve des personnes d'extrême gauche, des pacifistes, des écologistes, des antiproductivistes... Leurs arguments essentiels sont au nombre de trois au moins : la mondialisation est antidémocratique puisque les marchés financiers ont dessaisi élus et citoyens ; elle est antisociale puisque la mondialisation néo-libérale multiplie et aggrave les inégalités et les exclusions, enfin elle est anti-écologique puisqu'elle contribue au gaspillage et à la débâcle écologique.

De façon plus globale, la mondialisation qui suscite les vocations y compris dans le domaine de la coopération décentralisée, contribuerait à une confusion entre les moyens et les fins, c'est-à-dire que les moyens (technoscience et marché mondial) ont tendance à se transformer en fin suprême, et les fins (les êtres humains) ont tendance à être ramenés au simple rang de moyens. A cet effet, les altermondialistes, ou antiglobalistes selon les auteurs, pensent que la mondialisation néolibérale doit donc être remise en cause sur deux plans au moins : le contrôle des moyens et le respect des fins.

Ainsi on pourrait dire par extension que les acteurs de la coopération décentralisée qui ont pour objectif d'accomplir un devoir militant pour une mondialisation citoyenne rejoignent l'analyse que fait en fin de compte Jean Marc Lavielle au sujet des théories mondialistes en pensant que d'après celles-ci, il ne s'agit pas seulement « *d'humaniser* » la mondialisation néolibérale, mais de la changer, de la remettre en cause. Il faut passer d'un productivisme autodestructeur à une société humainement viable. « *Il ne s'agit pas seulement de ralentir le titanic sur lequel est embarqué l'humanité, il s'agit de le faire changer de route.*¹⁸⁴ » Et on pourrait conclure dans le même ordre d'idées par une analyse de René Passet selon laquelle « *Un monde dominé par la logique de ses moyens est un monde fou. Partout où s'affirme le règne de l'argent, les choses se pervertissent.*¹⁸⁵ » Et l'auteur de se demander : « *Quand le seul critère de réussite, justifiant tout, est la réussite financière, quand les repères éthiques disparaissent, au nom de quoi pourrait-on réguler la société ?* » D'où sans doute la nécessité de mener un combat militant dans le cadre de la coopération décentralisée.

¹⁸⁴ Lavielle, Jean-Marc, « Relations internationales », Ellipses, 2003, p27.

¹⁸⁵ Passet, René : « *Un dogme dans l'impasse* », in « *Inégalités crises, guerres : sortir de l'impasse* », Editions de Mille et une Nuits, 2003, p32.

B) Un acte de solidarité internationale et un enjeu social

Dans un article sur « *Les solidarités intergénérationnelles comme fondement du lien social* », Philippe Pitaud, professeur à l'Université de Provence et Directeur de l'Institut de Gérontologie sociale à Marseille, nous rappelle le caractère à la fois ancien et nouveau de la notion de solidarité. Pour lui, « *De la solidarité (...) bien qu'il s'agisse d'une idée neuve des politiques sociales, elle n'en constitue pas moins un concept très ancien dont les effets se sont fait sentir depuis longtemps à des niveaux très divers et sous des formes variées.* »¹⁸⁶ C'est à partir des événements de 1848 et la naissance de la IIe République en France qu'on a vu émerger la notion de solidarité. Il est vrai, l'idée remonte à des pratiques antérieures (coopérative de production, de consommation, de secours, etc.) et à des idéologies plus anciennes notamment les socialismes utopiques de Owen, Fourier, Buchez, etc. Mais les auteurs ayant traité de la question nous autorise de considérer la solidarité comme « *un principe combattant les injustices les plus flagrantes et les effets des inégalités de classe...* » Maurice Duverger précise dans son « *Introduction à la politique* » que la solidarité « *résulte d'abord de la structure même de la vie communautaire, où chacun a besoin des autres, dans un tissu d'échanges entrecroisés.* »¹⁸⁷

Avec les grands événements internationaux, les crises de toutes natures, la dépréciation permanente du niveau de vie dans les pays en voie de développement, la générosité publique devient alors à certains moments, une manifestation spontanée envers les plus démunies aux quatre coins de la planète en général, et dans les pays africains en particulier. Et pour cause, on constate à la suite du Pr. Chaigneau que le continent noir vit une « *véritable fragmentation* » avec d'une part « *une crise socio-économique sans égale* » et de l'autre des « *conflictualités enchevêtrées* » qui font de l'Afrique subsaharienne notamment, le théâtre de près de la moitié des 34 conflits dénombrés sur l'échiquier international. A cela on y trouve des facteurs explicatifs pluriels à la fois endogènes mais aussi exogènes : ethnisme, fait religieux, enjeux économiques, démographie et processus d'urbanisation... D'autres facteurs tels que « *les séquelles de la guerre froide* », « *l'action des acteurs extérieurs* », celle des « *Etats perturbateurs* » ou encore des phénomènes tels que la drogue ou le retour du mercenariat imposent alors des interrogations du genre « *L'Afro-optimisme est-il possible ?* » et suscite sans doute de la compassion vis-à-vis d'un continent où vivent près de 700 millions

¹⁸⁶Pitaud, Philippe, professeur à l'Université de Provence (DESS-AGIS) et Directeur de l'Institut de gérontologie sociale de Marseille, « *Les solidarités intergénérationnelles comme fondement du lien social* », article publié sur le site de l'Université de Provence.

¹⁸⁷Duverger, Maurice, « *Introduction à la politique* », Idées/Gallimard, 1964, p 287.

d'habitants, 10 % de l'humanité, et dont les cinquante Etats subsahariens ne représentent que 1 % du produit mondial brut¹⁸⁸.

Les élus en France ne semblent pas être indifférents à cet état de délabrement de la situation en Afrique. Par un élan de générosité, mieux d'appel à la générosité, ceux-ci n'hésitent pas à répéter à coup de grands renfort de propagande leurs intentions d'augmenter les volumes d'aides accordés aux peuples les plus défavorisés du monde, ceux-là même qui vivent des privations indignes des temps modernes. On se trouve donc face à ce que Philippe Pitaud appelle de « *solidarités nouvelles* » pour désigner ces principes de vie sociale qui fondent entre autres leur existence sur l'entraide avec les plus déshérités ou les populations en difficulté ou encore vivant dans la précarité. Il peut s'agir alors des solidarités humanitaires, d'introduction des rapports humains dans l'économie solidaire, etc. C'est sans doute dans cet esprit qu'est né l'effort de solidarité internationale qui anime aujourd'hui beaucoup d'élus et/ou de citoyens initiateurs de projets de coopération décentralisée. On constate donc que les collectivités territoriales françaises engagent ou soutiennent des actions humanitaires, des projets d'aide au développement ou encore, dans un registre très proche des coopérations institutionnelles qui ont pour but d'apporter un soutien au processus de décentralisation et de démocratisation, en Afrique, en Amérique latine ou en Europe centrale et orientale ; ceci pouvant avoir des répercussions positives sur la vie des populations. Parler d'enjeu social et politique dans la démarche de coopération décentralisée reviendrait à dire qu'à travers les rapports noués entre les collectivités françaises et celles d'autres pays notamment d'Afrique centrale et des Grands Lacs, des difficultés sociales s'en trouvent souvent réglées par les élus locaux. C'est du moins le constat qui est souvent fait surtout quand une coopération associe des publics « *fragilisés* », et c'est le cas dans nombre d'Etat d'Afrique centrale et des Grands Lacs où le « *pays réel* » n'est pas toujours le premier bénéficiaire des diverses politiques qui sont pourtant financées à son profit¹⁸⁹.

C'est à juste titre que nous avons noté plus haut avec le Professeur Chaigneau que le continent noir vit dans « *une crise socio-économique sans égale* ». En termes sociologiques par exemple, seulement 58 % des Africains bénéficient d'un accès direct à l'eau potable.

¹⁸⁸ Duverger, Maurice, « *Introduction à la politique* », Idées/Gallimard, 1964

¹⁸⁹ L'expression « *pays réel* » est chère au Professeur Chaigneau qui l'oppose souvent au « *pays légal* ». Visiblement le pays réel renvoie à la population dans son ensemble et au territoire tout entier, alors que le pays légal renvoie aux institutions de l'Etat. Traitant par exemple de la crise ivoirienne en début d'année 2003, il note : « *Le pays légal ivoirien ne contrôle plus territorialement que la capitale économique et un tiers du pays réel.* » (Pascal Chaigneau : « *L'imbroglie ivoirien* » in Défense nationale, février 2003.)

Soixante millions n'ont jamais utilisé, fut-ce une fois, un appareil téléphonique. Des phénomènes comme la famine restent redoutable sur le continent en général et dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs en particulier. En République démocratique du Congo par exemple, les deux tiers de la population sont toujours considérées comme sous-alimentées. Les 2 millions de déplacés générés par le conflit connaissent une malnutrition chronique tandis que le Rwanda et le Burundi, impliqués dans la guerre, sont eux- aussi, devenus tributaires d'une aide alimentaire d'urgence.

En Angola, dans la dynamique de la paix et de la réunification nationale, ce sont près de 5 millions de personnes, déplacées pour la plupart pendant la guerre civile, qui souffrent de malnutrition. Dans un pays comme le Cameroun, la question sociale est aussi préoccupante : des populations de plus en plus jeunes et marginalisées qui s'entassent dans les villes où les services publics de base sont difficilement assurés constituent un potentiel redoutable d'agitation sociale. On peut aussi noter les ravages que fait le Sida. Cette épidémie « *apparaît comme un accélérateur de catastrophe.* » Et l'ampleur du problème prend toute sa mesure si on s'arrête un temps soit peu sur les chiffres de l'Onusida : sur 40 millions de séropositifs, il y a 29,5 millions d'Africains ; 2 500 000 d'entre eux sont morts en 2002, tandis que, sur le plan épidémiologique 3,5 millions de nouvelles infections se produisent.

L'impact social devient alors important, notamment en matière de lutte contre les exclusions, les endémies et la fracture. Et la coopération décentralisée par le biais même des projets les plus petits, constitue souvent « *une porte ouverte sur l'extérieur pour des personnes le plus souvent isolées ou recluses dans leur quartier* » En plus « *elle les valorise en tant qu'acteur et les inscrit dans une démarche de projet.* » Par la dynamisation du tissu social et associatif local, par la résolution des problèmes d'ordre sociaux, la coopération décentralisée entend soutenir la lutte contre cet état de pauvreté qui constitue un handicap et produit tant de victimes opprimés par la faim, la maladie et le désespoir dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs.

II) LES OBJECTIFS INAVOUÉS OU SENS LATENT DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Nous appelons ici objectifs inavoués de la coopération décentralisée toutes ces motivations qui poussent les acteurs français et africains à agir et qui ne sont pas toujours mis en avant dans les discours officiels. C'est dire que la coopération décentralisée répond au même schéma de motivations que les coopérations gouvernementales et les relations inter étatiques : une conjonction de solidarité et de défense d'intérêts. D'abord les rapports sociaux

n'ont pas toujours pour fondement la pratique de la générosité, les échanges de dons et de contre-dons. Ensuite les motivations des collectivités locales n'échappent pas à la logique de défense d'intérêts sur la scène internationale. Elle naviguent entre la survie politique, l'autonomie, le bien-être économique ou encore la valorisation de l'ensemble de la collectivité. Elles dépendent aussi des croyances internationalement partagées et qui consistent à assurer le bien-être à tous les peuples de la planète en apportant aux plus démunies la solidarité nécessaire. Dans le cadre de ce paragraphe, il est question de montrer qu'on ne doit pas avoir des relations extérieures des collectivités locales une image idyllique. Elles sont comme celles des Etats (Wendt) guidées par des intérêts. Ces intérêts sont souvent d'ailleurs égoïstes et portent sur le bien-être économique et la valorisation de soi. Cela nous entraîne donc à examiner les objectifs d'ordre économique de la coopération décentralisée (A) et la question du rayonnement international dont se soucient certains élus locaux (B).

A) L'enjeu économique, objectif de la coopération décentralisée

Il est sans doute superflu de parler d'enjeu économique sur le continent africain après avoir dit le contraire plus haut ou presque. En fait macro-économiquement, les cinquante Etats subsahariens génèrent un PNB cumulé d'environ 250 millions de dollars...soit 1 % du produit mondial brut, l'équivalent du PNB de la Belgique de 10 millions d'habitants ou de la seule Colombie de 42 millions d'habitants. Et la motivation économique ne saurait être pour ainsi dire jamais la première des intentions dans l'action internationale des collectivités locales. Elle n'existait pratiquement pas jusqu'à une époque récente dans les jumelages. Leur contenu était plutôt d'ordre culturel, sportif ou convivial. Progressivement, les nouveaux jumelages ont commencé à intégrer cette dimension économique dès leur création. Les échanges économiques deviennent un thème important dans la coopération décentralisée, que ce soit au niveau des communes, des départements ou des régions, car ils sont porteurs de développement et non plus de la seule solidarité comme nous l'avons démontré plus haut. Dans des enquêtes menées pour le compte de Cités Unies de France il se révèle : « *la prise en compte explicite du développement économique dans le cadre des politiques de coopération décentralisée apparaît en outre comme un facteur évident de pérennisation des échanges.* »

En cela dans nombre de programmes et projets de coopération décentralisée, le développement d'échanges économiques constitue l'objectif principal des rapports entre les élus de différents pays. Plusieurs types de coopérations décentralisées en matière économique tant sur les thèmes que sur les formes adoptées ont alors été décelés. Ceux-ci vont des échanges classiques (foires, expositions d'artisanat ou de produits régionaux, etc.) à des

échanges plus marqués économiquement en passant par la création de structures spécifiques, des projets de développement économique, des formes particulières d'organisation tels les réseaux de villes, etc. Il est vrai la motivation économique s'accompagne fréquemment d'autres objectifs, mais elle peut avoir des retombées très importantes. C'est le cas par exemple lorsqu'il y a fournitures de biens d'équipement produits par des entreprises locales ou lorsque, grâce aux relations établies entre deux collectivités, les échanges entre les acteurs économiques se trouvent facilités.

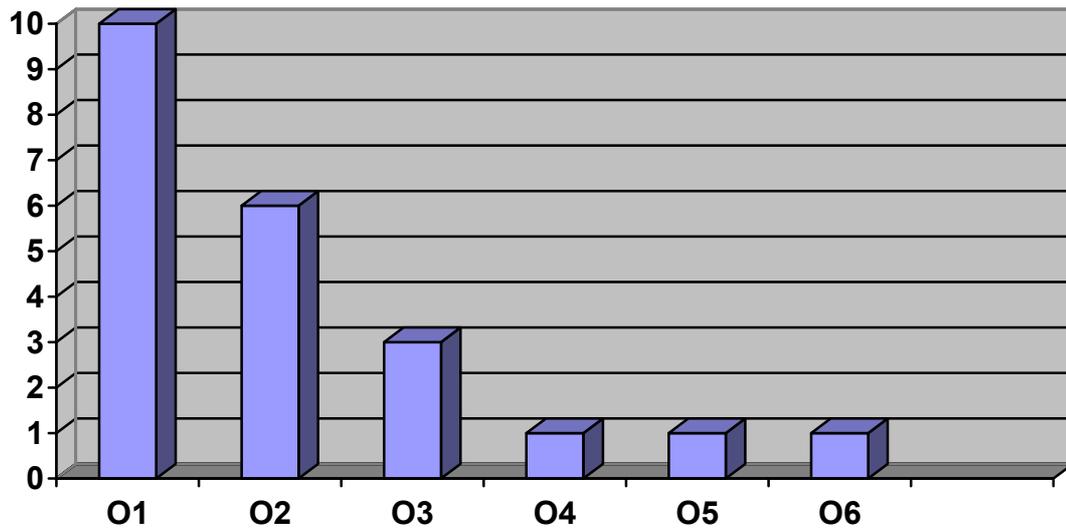
B) La coopération décentralisée : Une question d'image

La question d'image pour les collectivités territoriales dans la coopération décentralisée tient au fait qu'elles veulent s'ouvrir à l'extérieur, surtout elles aimeraient avoir une dimension internationale. Il s'agit d'une volonté de valoriser à l'extérieur, les potentialités économiques, culturelles et touristiques de la région, du département ou de la commune, de montrer ses capacités et son dynamisme. Et au final pour les élus locaux cela peut avoir des retombées au plan électoral du fait d'avoir fait de la collectivité une métropole internationalement reconnue.

Au regard de tout ce qui précède l'idée qui ressort est que « *le développement local durable* » par le biais d'un militantisme citoyen, d'une solidarité envers les plus démunies ou par des démarches d'ordre économique... constitue de plus en plus l'objectif principal de la coopération décentralisée. Il permet avant tout d'assurer un meilleur développement par une plus grande prise en compte des besoins et priorités exprimés par les populations. Il vise ainsi à renforcer le rôle et la place des collectivités locales dans les processus de développement. Enfin il associe et fait collaborer à différents niveaux d'intervention les acteurs territoriaux et en appelle à un partenariat international pour le développement local. GRAPHICS 1 à 5.

LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

(Sur la base des 22 coopérations actives identifiées entre la France et les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, résultats de notre enquête.)



Légende

O1=Solidarité envers les plus pauvres

O2=Réponse à un enjeu social

O3= Militantisme altermondialiste

O4= Raison d'ordre économique

O5= Question d'image ou de rayonnement international

O6= Autres

SECTION II

LES CHAMPS D'ACTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Les différentes lois particulières ont donné l'occasion au Conseil Constitutionnel en France d'affirmer la constitutionnalité des prérogatives très étendues en matière de décentralisation de la coopération internationale cela n'a pas toujours été le cas dans les pays africains. On peut ainsi retenir au moins sept domaines d'intervention des collectivités territoriales dans leurs actions avec leurs homologues étrangers : l'aménagement urbain, la gestion locale, le développement économique, les échanges culturels et éducatifs, l'agriculture, l'eau et le développement rural, l'action sanitaire et sociale, l'enseignement, la formation et la recherche. A ces actions sur lesquelles on reviendra plus loin, on peut ajouter des domaines de plus en plus à la mode comme celui de l'environnement, l'épargne-crédit, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, etc. Regardons tour à tour les champs à caractère social (I) économique (II) et administratif (III).

I) LES CHAMPS SOCIAUX DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Il s'agit de l'éducation et de la recherche (A) mais aussi les actions sanitaires et sociales (B).

A) L'éducation, la recherche et la culture

Le domaine de l'éducation, de la recherche et de la culture constitue en nombre d'opérations le premier domaine de coopération entre les collectivités territoriales. On y retrouve particulièrement les échanges culturels, linguistiques et éducatifs. Ceux-ci se manifestent par l'organisation de rencontres et d'échanges universitaires, scolaires, sportifs et artistiques. Dans le domaine de l'enseignement, les coopérations concernent l'enseignement primaire et secondaire (échanges des lycéens, construction d'écoles, équipement des classes, etc.); l'enseignement supérieur et la recherche (coopération inter-universitaire); la formation des adultes. Les IUT alsaciennes et franc-comtoises ont achevé en 2003 comme nous l'avons souligné plus haut, la mise en œuvre d'un programme de trois ans visant le développement et la structuration de l'IUT de Douala. Ces actions seront étendues vers les IUT camerounais de Bandjoun et de N'gaoundéré, en accord avec le ministère de l'Enseignement supérieur et en convergence avec les actions de la coopération française...Toujours dans le cadre des coopérations entre les collectivités camerounaises et alsaciennes rappelons que la commune d'Ombessa a poursuivi l'aménagement du foyer municipal par l'acquisition d'équipements audio-visuels grâce à l'appui financier de l'IRCOD. Un mode de gestion a été proposé pour

chaque élément du foyer. En cela la commune dispose d'un outil qui pourrait être à la base de la définition d'une véritable politique culturelle. Le développement des échanges culturels pour une meilleure connaissance de l'autre au-delà de tous les préjugés est aussi au cœur des relations entre le département de la Seine-Saint-Denis et les villes de Port-Gentil, Gamba et Omboué. Jumelé depuis 1987 à la préfecture de Butare (Sud du Rwanda), le Loiret y a mené des actions de coopération dans plusieurs secteurs dont l'éducation en y apportant des équipements pour les classes et les fournitures scolaires. Même son de cloche ou presque entre Poitiers et Moundou où les priorités sur la culture portent la collectes et les envois de manuels scolaires, les correspondances entre établissements de Poitiers et de Moundou permettant aux jeunes de découvrir le jumelage entre les deux villes. Est tout aussi important de noter dans la coopération entre Cherbourg-Octeville et Sarh les actions dans le domaine de la culture, de la communication et la francophonie : remise à niveau de Radio Sarh, Programme pour la réhabilitation du Centre culturel...

B) Les actions sanitaires et sociales

L'action technique des collectivités territoriales recouvre dans ce domaine en priorité les actions en faveur des plus démunis et celles ayant trait à l'exclusion et à l'insertion. Dans le domaine de la santé on peut avoir la construction, la réhabilitation, l'équipement d'hôpitaux et de centres de santé, l'action sociale ou des programmes médicaux. C'est le cas entre les hôpitaux alsaciens et ceux de Douala auquel devait se joindre en 2004 le partenariat entre Strasbourg et Douala 4^e pour la mise en place d'une opération de prévention du Sida auprès des jeunes, en articulation avec le Comité national de lutte contre le Sida au Cameroun. On a également ce type de coopération entre la ville de Pointe-Noire et celle du Havre et entre l'hôpital public de Pointe –Noire et l'hôpital du Havre. Les domaines d'actions ici sont globalement la gestion administrative, la santé, la réhabilitation des infrastructures...Les modalités d'intervention sont la formation, l'appui par des financements, les dons de matériels et fournitures diverses concernant principalement le domaine de la santé. Entre Poitiers et Moundou (Tchad) les actions de coopération répondent à trois priorités dont les questions de santé :en collaboration avec le CHU de Poitiers, les actions concernent l'équipement de l'hôpital de Moundou (service maternité), la formation de personnels, l'hygiène hospitalière, la nutrition...Entre Cherbourg-Octeville et Sahr les partenaires entendent aussi mener des actions dans le domaine de la santé en assurant la formation des personnels de l'hôpital de Sarh à Cherbourg et Octeville, la sensibilisation à l'hygiène à l'hôpital de Sarh, l'organisation

des services à l'hôpital de Sarh et la mise en place d'un service d'accueil pour les familles des malades.

II) LES ACTIONS A CARACTERE ECONOMIQUE

Il s'agit d'une part de l'agriculture et du développement économique (A) et de l'autre du développement économique à proprement parlé (A) .

A) L'agriculture et le développement rural

Les actions portant sur l'agriculture et le développement rural sont principalement le fait des communes rurales ou de leurs groupements ainsi qu'un certain nombre de départements et beaucoup de régions. L'ensemble des acteurs du monde agricole peut y être associé: les chambres d'agriculture, les mutualités et les syndicats agricoles, les coopératives, les associations spécialisées.

B) Le développement économique

Selon le rapport d' « *Act Consultants* » du 17 janvier 1994, la coopération décentralisée en matière économique est définie comme « *l'ensemble des opérations visant, directement ou indirectement, les rapprochements entre les entreprises françaises et étrangères, au-delà ou en prolongement des opérations commerciales internationales proprement dites.* » Ainsi la coopération économique regroupe une gamme d'opérations diversifiées. Celles-ci vont de l'organisation des forums aux rencontres, en passant par des manifestations professionnelles spécialisées jusqu'aux joint-ventures, transferts des technologies ou la mise en œuvre des initiatives de co-développement de diverses natures.

Les échanges économiques peuvent être l'objet même de la coopération ou constituer un volet d'action parmi d'autres. Les collectivités peuvent aussi considérer que la relation de coopération a un contenu économique ne serait-ce que parce qu'elle est créatrice d'opportunités pour leurs acteurs économiques, sans pour autant définir d'actions particulières dans ce domaine. On constate dans ce cas que les retombées, lorsqu'il y en a, sont limitées par rapport aux attentes et qu'elles ne se produisent qu'à très long terme. Dans le cadre des projets de développement économique, plusieurs types d'intervention sont associées. Elles-ci vont de la formation aux échanges de technologies en passant par la mise en relation des entreprises ou de l'aide à la création d'entreprises comme nous l'avons signalé plus haut. Ces projets de développement concernent l'artisanat, le tourisme, le développement de filières agro-industrielles, les technologies de pointe. Les relations entre les entreprises ne sont pas

directement le fait des collectivités territoriales, mais ces dernières mènent des actions qui ont pour objet de les promouvoir. Il s'agit des coopérations industrielles intéressant les petites et moyennes entreprises. Elles portent sur des transferts de technologie, de savoir-faire et peuvent déboucher sur des partenariats, des investissements conjoints.

En France les coopérations dans le domaine de l'économie sont plus particulièrement menées avec les pays d'Europe, ceux du continent américain et avec le Maghreb. Leur développement en Asie (agroalimentaire, échanges technologiques) est d'une évolution récente. Les entreprises françaises engagées dans l'internationalisation de leurs activités sont localisées en majorité dans un petit nombre de régions: Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, etc.). Pour Jean Puech, alors président de l'Assemblée permanente des Conseils généraux, la liaison entre l'action extérieure des collectivités locales et le développement des échanges économiques apparaît capitale. *« La coopération mise en œuvre par les conseils généraux, poursuit-il, a également pour vocation d'être un outil de sensibilisation de la population française et plus particulièrement [des] chefs d'entreprises. Cette étape est évidemment fondamentale car le développement des échanges économiques ne se fera pas sans les entreprises, donc sans les entrepreneurs. »* Et le président de conclure *« si [On veut] développer des affaires pour [les] entreprises dans ces pays, il [faut] accepter dans le même temps un accès facilité pour les productions qu'ils [envoient] en nombre et en qualité croissants »*¹⁹⁰

III) LES CHAMPS D'ACTION ADMINISTRATIFS

Nous présenterons la gestion locale et institutionnelle (A) puis le développement urbain (B).

A) La gestion locale et institutionnelle

Dans le domaine de la gestion locale institutionnelle, les collectivités locales engagées dans la coopération décentralisation font valoir leur savoir-faire qui leur permet d'accompagner les processus de démocratisation et de décentralisation par des projets relevant des domaines de l'administration publique locale (gestion municipale, gestion des services urbains...) et du développement de la vie politique et associative. Pour l'essentiel, ces coopérations consistent en actions de formation (élus, techniciens, fonctionnaires, animateurs...)

¹⁹⁰Puech, Jean, extrait d'intervention au cours d'un séminaire APCG du 6 juillet 1994.

B) Le développement urbain : domaine de prédilection

Le développement urbain ou aménagement urbain constitue légitimement un des terrains de prédilection de la coopération décentralisée. Ceci s'explique aisément par l'identité des partenaires en présence, l'importance et l'intérêt que ces acteurs accordent à ces questions et le fait que les collectivités disposent de compétences naturelles. La question de l'aménagement urbain concernent alors dans les pays en voie de développement le phénomène de la forte urbanisation des populations qui elles-mêmes nécessitent pour sa gestion, des modes de services, bien appropriés et spécialisés. Les collectivités françaises qui disposent dans ce domaine d'une expérience et d'une expertise de qualité peuvent mettre à la disposition des collectivités africaines en général et celles de la région Afrique centrale en particulier, leur savoir faire dans les domaines de la régie, de l'économie mixte ou de la gestion déléguée. Ainsi la collaboration entre collectivités territoriales dans le domaine du développement urbain se traduit par des échanges institutionnels et techniques, des expériences et projets portant sur des études, des réalisations pilotes, le renforcement des capacités internes des collectivités territoriales (gestion, fiscalité locale) ou l'entretien d'infrastructures (réseaux de transport, réseaux d'assainissement, distribution d'eau potable, voirie, etc.). Il peut aussi en être question de l'habitat et de l'aménagement du territoire.

SECTION III

LES MODALITES D'INTERVENTION DE LA C.D EN FRANCE

Parler de modalités d'intervention des collectivités territoriales dans leurs actions de coopération décentralisée revient à évoquer les différentes formes d'intervention recensées dans les actions outre-frontières. On en dénombre plusieurs. Les aides à des situations d'urgence sont le plus souvent retenues. Les autres actions s'inscrivent dans la durée et permettent de structurer un partenariat au contenu de plus en plus large. Cinq modalités d'intervention sont répertoriés et touchent des domaines variés, appelés cependant à se conjuguer au fil des temps. Mais cette liste est purement indicative comme le précisent plusieurs études sur la question. Elle ne prétend nullement à l'exhaustivité. Iris de Boinvilliers retient cinq modalités d'intervention des collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée: la coopération par projet, les actions d'urgence, les échanges, les transferts, la formation et l'expertise, les échanges et chantier de jeunes et les actions de sensibilisation. Ce qui est à noter c'est que toute action de coopération décentralisée repose sur la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets, pouvant éventuellement être organisés en programmes. Une collectivité territoriale peut privilégier une approche par projet, voire par

micro-projet (construction de petits équipements, travaux d'infrastructure, chantiers...), mais elle peut également inscrire son action dans le cadre d'un ou de plusieurs programmes. Un programme ne recouvre pas nécessairement un objectif matériel précis; il correspond plutôt à une orientation générale touchant tel ou tel domaine d'intervention. Il est défini pour une période annuelle ou pluriannuelle et se décline en projets. La question des projets quant à elle connaît un regain d'intérêt ces dernières années. D'abord portés par les organes déconcentrés de l'Etat, même dans les pays en voie de développement, elle semble désormais prendre une place reconnue dans les politiques de développement local. Un projet correspond à une action homogène, courte évaluable, dans les différents domaines d'intervention du développement local. Sa méthode d'élaboration et les différentes phases de sa conception seront évoquées plus loin. Il serait donc intéressant pour la suite de notre développement de passer en revue les différentes modalités d'intervention avec d'une part celles ayant un caractère d'urgence (II) et de l'autre celles ayant plus trait au processus de développement (II).

I) LES MODALITES D'URGENCE

Il s'agit d'une part des aides d'urgence (A) et de l'autre des actions caritatives (B).

A) Les aides d'urgence

L'aide d'urgence dans le cadre de la coopération internationale en générale et de la coopération décentralisée en particulier est connue sous le vocable d' « *actions humanitaires*. » Deux types d'envois peuvent être identifiés dans le cadre de la coopération entre les collectivités territoriales: les dons en nature et l'envoi de personnel.

Les dons en nature sont le plus souvent composés de vêtements, médicaments, matériels et autres produits alimentaires. Le personnel envoyé par les collectivités françaises auprès des collectivités sinistrées quant à lui est fait de pompiers, de médecins ou encore de techniciens de diverses spécialités. Ainsi les collectivités interviennent aux côtés de leurs homologues étrangers par le biais des associations locales, nationales ou internationales dans le financement ainsi que dans l'organisation des achats et des collectes, voire le convoyage.

B) Les actions à caractère caritatif

Les actions à caractère caritatif succèdent aux actions d'urgence. Elles s'inscrivent à mi-chemin entre l'aide humanitaire qui succède à une catastrophe ou un conflit, mais peut aussi concerner la lutte contre la pauvreté. Elles peuvent porter sur le don de matériel usagé ou réformé comme le cas des livres ou d'autres types de matériels. Dans le premier cas ce

sont des projets qui s'inscrivent dans le cadre d'une action de développement global comprenant un important volet éducatif comme c'est le cas entre une ville française ayant contribué au développement d'une bibliothèque dans un village malien. C'est la poursuite d'un travail d'alphabétisation et d'éducation de base

II) LES INTERVENTIONS DE DEVELOPPEMENT

IL peut s'agir des échanges, transferts, formation et expertises (A) des chantiers des jeunes (B) ou des actions de sensibilisation (C).

A) Les échanges, transferts, formations et expertises

Deux types d'échanges sont à noter: les échanges d'expériences et les échanges culturels. Les premiers prennent la forme de rencontres, séminaires, voyages d'études ou encore d'accueil de professionnels, souvent sous condition de réciprocité. Les échanges culturels quant à eux donnent lieu à l'organisation commune de manifestations: spectacles, expositions, spectacles dans tous les domaines artistiques.

Les transferts de technologies ou de savoir-faire, les actions de formation et l'expertise peuvent s'inscrire dans le cadre d'une coopération par projet, mais ce n'est pas toujours le cas. Ces actions sont souvent conçues comme complémentaires d'autres modes d'intervention. Elles peuvent être mises en œuvre en France (accueil des stagiaires, etc.) ou dans les pays partenaires (missions courtes ou longues, programmes de formation, formation de formateur, etc.)

B) Les chantiers des jeunes et les actions de sensibilisation

Les chantiers ou échanges de jeunes prennent le plus souvent la forme de bourses à destination d'étudiants étrangers octroyés par les collectivités territoriales françaises et notamment dans le cadre des contrats plan Etat-région.

On peut aussi avoir des actions bénévoles de jeunes (rencontres culturelles, sportives, chantier, actions humanitaires, etc.). Elles représentent un cas un peu particulier. Leur but est de mener à bien un projet (construction ou reconstruction de petits bâtiments publics, travaux de reboisement ou d'irrigation, actions d'animation culturelle, sociale et sportive, etc.)

Les actions de sensibilisation sont conduites en France dans le but de favoriser dans la société locale le sens de l'autre et le goût des échanges internationaux. Lorsque ces actions s'orientent en direction des pays du Sud on les appelle « *éducation au développement* ». Ces démarches de sensibilisation sont conçues directement en lien avec les actions menées. Elles peuvent avoir aussi pour thème des questions plus générales tels que la démocratie, les

problèmes de développement . Les collectivités territoriales utilisent leur outil de communication comme relais d'information.

CHAPITRE III

LES ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Parler d'acteurs de la coopération décentralisée comme nous allons le faire dans ce chapitre, revient déjà à affirmer que l'espace public international se nourrit désormais d'une diversité d'acteurs. Au monopole étatique d'hier se substitue une pluralité d'intervenants qui recherchent une « *humanité qui transcende les frontières stato-nationales* »¹⁹¹ en brisant les souverainetés, les désacralisant et en parlant plus haut. Avec le développement des relations infraétatiques, telles que celles que mènent les collectivités territoriales, tout se passe comme si « (...) *dès que le contournement des autorités étatiques fut perçu comme plus utile et rentable que vivre à leurs dépens, les stratégies transnationales l'emportèrent...* »¹⁹²

Au plan de l'analyse des politiques publiques, le paradigme pluraliste, aujourd'hui majoritairement admis, postule bien qu'il existe une multiplicité de rationalité concurrentes au sein de l'Etat¹⁹³, et donc une multiplicité d'acteurs dont les intérêts ne sont pas toujours convergents. Contrairement aux conceptions wébérienne et marxienne de l'Etat selon lesquelles l'Etat est d'une part une machine au service du Prince et de l'autre un instrument au service de la classe dirigeante, la paradigme pluraliste nous permet d'envisager les actions publiques, y compris celles engagées dans le cadre de la coopération décentralisée comme étant l'émanation des volontés à la fois multiples et parfois divergentes. Nous sommes ici face à un processus sociétal de l'action publique et « *...sur l'immersion des politiques dans la complexité des relations sociales...* »¹⁹⁴ Pour reprendre l'expression de Jacques Lagroye qui lui traitait de la multiplicité d'acteurs au sein de l'Etat, on dira que la scène internationale est devenue un puzzle d'institutions¹⁹⁵. Même si on ne peut pas parler d'éparpillement, ce qui

¹⁹¹ Badie Bertrand, « *La diplomatie des droits de l'homme, entre éthique et volonté de puissance* », Fayard, 2002, p274.

¹⁹² Badie Bertrand, op cit, p274.

¹⁹³ Muller et Surel, op. cit. p40.

¹⁹⁴ Muller et Surel, op. cit. p41.

¹⁹⁵ Lagroye Jacques, op. cit. p511.

renverrait à une sorte de désordre international alors que l'Etat reste encore le « *major player* », ou de « *scène internationale en miette* » pour paraphraser François Dupuy et Jean-Claude Thoenig dans leur ouvrage « *L'administration en miette* » (1985), force est de reconnaître que la scène internationale est investie par d'autres acteurs qui bien que liés à l'acteur central jouent un rôle aujourd'hui déterminant dans la sécurité, au sens large des populations. C'est aussi le point de vue de Vincent Lemieux, déjà évoqué, qui reconnaît le rôle principal des acteurs étatiques, mais souligne l'existence d'autres acteurs au point où les premiers ne sont plus les seuls à faire émerger, formuler, mettre en œuvre et élaborer les politiques publiques¹⁹⁶. Nous avons aussi souligné plus haut le rappel que fait Yves Mény et Yves Surel sur l'apport de Robert Dahl face à la thèse moniste. Pour l'auteur américain il existe une répartition fluide et plurielle du pouvoir de décision dans les démocraties¹⁹⁷. Hypothèse que nous pouvons transposer au plan international.

Les acteurs que nous allons décrire sont en réalité très proches du modèle parfait de l'acteur transnational, puisqu'ils sont en même temps solidement implantés dans le tissu social tout en étant lié au monde et à leurs Etats respectifs de façon « *soutenue et récurrente*. » Le triomphe de la souveraineté héritée des vainqueurs de la Grande Guerre et scellée dans la Charte de San Francisco, sans toutefois se démanteler complètement, s'effrite jour après jour « *sans que les Etats n'y puissent grand chose*. » Ceci entraîne entre autres « *une nouvelle confection des agendas internationaux* » , une nouvelle vision des problèmes du développement ou encore « *une façon inédite d'amener les Etats à se situer sur un terrain qui n'est plus uniquement dessiné par leurs seuls relations diplomatiques...* »¹⁹⁸ Dans le cadre de la coopération décentralisée, tout cela est l'œuvre des collectivités, autorités territoriales et leurs groupements (Section 1) et des associations des pouvoirs locaux (Section 2). Ces deux catégories d'acteurs sont soutenues par des dispositifs ministériels d'appui (Section 3) puis des dispositifs régionaux et autres organismes de concertation et d'appui (Section 4).

SECTION I

LES COLLECTIVITES, AUTORITES LOCALES ET LEURS GROUPEMENTS

Vu le sens que nous avons donné à la coopération décentralisée dans le cadre de ces travaux, c'est à bon droit que nous considérerons les collectivités territoriales décentralisées comme acteurs principaux de ces relations. Dans les pays où le processus de décentralisation

¹⁹⁶ Lemieux Vincent, op. cit. p287.

¹⁹⁷ Yves Mény et Yves Surel, op. cit. p395.

¹⁹⁸ Badie Bertrand, op cit, p279.

n'est pas encore achevé ou peine à prendre corps, nous considérerons comme acteurs principaux, les autorités et pouvoirs locaux à l'instar des gouverneurs de province comme c'est le cas en République démocratique du Congo. Nous traiterons donc d'une part le cas de la France (I) et de l'autre celui des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs (II).

I) LE CADRE GENERAL EN FRANCE

La coopération décentralisée au sens où l'entend l'acception française regroupe donc l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales d'une part et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles. La loi fait ainsi des précisions qu'il convient de rappeler tant pour ce qui est des acteurs français habilités à contracter (A) que ceux de l'étranger (B).

A) Les collectivités françaises habilitées à contracter

En vertu du Titre IV de la loi d'orientation de 1992 relative à l'administration territoriale de la République, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. (article 131). Les collectivités françaises ainsi concernées ici sont les communes, les départements, les régions et leurs groupements. Par groupements, il faut entendre tous les établissements publics qui agissent en lieu et place des collectivités territoriales à la suite des transferts de compétences que celles-ci leur ont consentis. Il s'agit de tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou non dont les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les districts jusqu'au 1^{er} janvier 2002 et les syndicats d'agglomération nouvelle. Il faut également inscrire dans cette liste les syndicats mixtes, les institutions ou organismes interdépartementaux créés en application de l'article L.5421-1 du code général des collectivités territoriales et les ententes interrégionales créées en application de l'article L.5621-1 du code général des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales dont on parle en France sont constituées de tous les trois échelons français : les régions (26), les départements (100) et les communes (36.778). Toutes ces entités s'investissent plus dans des relations au-delà des frontières nationales en général et nombreuse sont celles qui ont des partenariats avec les collectivités ou autorités en Afrique centrale, et un peu dans les Grands Lacs. Nous avons cités plus haut les cas de la ville de

Nantes avec la commune de Dschang au Cameroun, celui du département de la Seine-Saint-Denis avec les villes gabonaises de Port-Gentil, Gamba et Omboué ou encore le cas de la ville du Havre avec Pointe-Noire en République du Congo.

B) Les partenaires étrangers pouvant contracter : absence de parallélisme stricte de forme

La législation française en matière de coopération décentralisée n'oblige pas les collectivités locales et leurs groupements à se soumettre au parallélisme de forme pour passer une convention à l'international. Les collectivités territoriales étrangères pouvant contracter avec les collectivités françaises sont les autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat. La loi prévoit en France tout de même qu'au cas où l'organisation territoriale des Etats ne comprend pas de collectivité territoriale autonome, il peut être alors utile d'apprécier si l'autorité territoriale dispose bien de la faculté de passer des conventions. Les Préfets pourront si nécessaire se rapprocher du ministère des Affaires étrangères si des informations de ce type leurs sont demandées ou dans le cadre du contrôle de légalité. Ainsi la loi ne crée pas d'obligation pour que la collectivité étrangère soit de même niveau que la collectivité française. Sauf disposition particulière dans le droit interne de l'Etat dont relève la collectivité étrangère, les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements ont donc une capacité à contracter avec des collectivités territoriales étrangères quel que soit leur niveau dans l'organisation de l'Etat étranger.

II) LA SITUATION DANS LA SOUS--REGION

Dans les 6 pays de l'Afrique centrale et des Grands faisant l'objet de notre travail nous pouvons scinder la situation en deux : les pays ayant déjà des collectivités territoriales décentralisées (A) et les pays où le pouvoir local est exercé par des autorités nommées par le gouvernement (B) .

A) Les collectivités locales dans les Etats en décentralisation

1) CAMEROUN

Au Cameroun il semble ne pas véritablement avoir de règle générale dans les rapports territoriaux entre les collectivités locales et les circonscriptions administratives. Mais l'observation montre que globalement les communes rurales correspondent au territoire d'un district là où il existe. Il y a de très nombreux cas de coïncidences entre les territoires d'une

commune urbaine et d'un arrondissement. Les territoires des deux communautés urbaines épousent les contours territoriaux des départements du Wouri (Chef lieu Douala) et du Mfoundi (Chef-lieu Yaoundé). Ainsi les collectivités décentralisées au Cameroun sont la région et la commune. Elles disposent selon la loi de l'autonomie financière et de la personnalité morale. Les régions sont au nombre de 10 et épousent les contours des anciennes provinces. Ce sont les trois lois d'orientation de juillet 2004 relatives à la décentralisation, fixant les règles applicables aux communes, et celles applicables aux régions qui achèvent, si on peut le dire, le processus législatif et réglementaire de création des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun. C'est dire que jusqu'à une date très récente encore, les communes et leurs groupements que sont les communautés urbaines, étaient les seuls acteurs principaux de la coopération décentralisée telle que nous l'envisageons ici. On en veut pour preuve les relations qu'ils ont établies avec les collectivités françaises et leurs groupements. C'est le cas entre les collectivités camerounaises et celles de la région d'Alsace : Douala 1^{er}/ ville de Lingolsheim, Yaoundé 6^e/ ville de Kaisersberg, Sa'a et Ombessa/ ville de Sélestat, Limbé/ ville de Colmar, Bafia/ ville de Thann, Douala 4^e/ ville de Strasbourg et CU de Strasbourg...La mise en place des régions entraînera sans doute leur entrée en lice dans le cadre de ces relations avec leurs homologues français.

2) GABON

Les collectivités territoriales au Gabon sont le département et la commune. Les organes de gestion des collectivités territoriales sont le maire et le conseil municipal pour ce qui est de la commune, l'Assemblée départementale et son président assure la gestion du département. La loi de 1996 consacre le principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat au Gabon. Selon ce principe, une compétence est exercée par le niveau administratif le plus proche de celle-ci, ou le plus à même de l'exercer de manière optimale. La loi associe les collectivités locales et l'Etat dans la construction du développement économique, culturel, scientifique et sanitaire, à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie des populations. Le transfert des compétences aux collectivités obéit également au « *principe de progressivité* » en distinguant clairement entre celles qui sont conservées par l'Etat, celles qui sont dévolues aux départements et celles enfin qui sont transférées aux communes. Les coopérations décentralisées identifiées au Gabon ont été menées à la fois par les communes et par les départements gabonais. Bien qu'en nombre limités on peut citer quelques cas : Villes de Port-Gentil, Gamba et Omboué/ Département de la Seine-Saint-Denis

ou encore Ville de Libreville et province du Haut-Ogooué/ Département des Hauts-de-Seine. D'autres liens entre communes peuvent être cités. C'est le cas notamment de la communauté des cantons de Carignan, Mouzon et Raucourt avec la commune de Fougamou et le département de Tsamba-Mangotsi

RWANDA

Selon l'article 167 de la Constitution adoptée le 26 mai 2003, les pouvoirs de l'Etat sont décentralisés au profit des entités administratives locales, conformément à une loi. Ces pouvoirs relèvent du Ministère ayant l'administration locale dans ses attributions. Les Districts, les villes et la ville de Kigali sont des entités décentralisées dotées de personnalité juridique et de l'autonomie financière, et constituent la base du développement communautaire. Ils peuvent adhérer à des organisations nationales ou internationales œuvrant en matière de décentralisation. Une loi détermine la création, les limites, l'organisation, le fonctionnement des entités décentralisées et leurs relations avec d'autres organes participant à l'administration et au développement du pays. Une loi organique précisera le transfert de compétences, de ressources et d'autres moyens du Gouvernement central aux entités décentralisées. C'est dire que le Rwanda navigue encore entre processus législatif sur la décentralisation et la mise en place des collectivités territoriales décentralisées. La coopération décentralisée est donc conduite à la fois par les collectivités locales, notamment les communes mais aussi par les circonscriptions administratives, dont les provinces.

On peut noter le partenariat existant entre l'Association Tiers-Monde de la région de Quintin et la commune de Rutsiro, la relation entre le département du Loiret et la commune de Butare¹⁹⁹, dans la province de Byumba, mais aussi Château Thierry/ Kinnyami, Castre/ Huyes, Le Bourget/ Mushubati, Macon/ Gashora...De nombreux jumelages sont aussi identifiés bien que nombre d'entre eux soient en veilleuse.

¹⁹⁹ Regroupement de deux communes : Rutare et Giti en une entité administrative.

TCHAD

Selon l'article 2 de la Constitution adoptée le 31 mars 1996, la République du Tchad est organisée en collectivités territoriales décentralisées dont « *l'autonomie est garantie.* » Les collectivités territoriales décentralisées de la République du Tchad sont les communautés rurales, les communes, les départements et les régions (Article 203). Les collectivités territoriales décentralisées sont dotées de la personnalité morale. Leur autonomie administrative, financière, patrimoniale, économique, culturelle et sociale est garantie par la Constitution (Article 204). Les collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des Assemblées élues qui règlent par leurs délibérations les affaires qui leur sont dévolues par la Constitution et par la loi. Tout comme dans bien d'autres pays, les coopérations décentralisées actives ont été menées jusque-là le plus souvent par les communes. C'est le cas de la coopération entre N'Djamena et Toulouse dont la convention a été signée en septembre 2004 en France.

B) Les autorités locales, acteurs de la coopération décentralisée dans les Etats non décentralisés

ANGOLA

L'organisation administrative du territoire est largement fondée sur des principes posés par la Constitution d'août 1992, et en particulier les dispositions du chapitre VII de la troisième partie du texte. Selon la Constitution, « *Le territoire de la République de l'Angola, sera, pour des fins politiques et de gestion administrative, divisé en provinces, municipalités, communes et quartiers ou villages.* » Services administratifs déconcentrés et administrations locales devraient donc constituer l'organisation infra étatique de la République. Mais selon une étude co-réalisée par le PDM²⁰⁰ et la Coopération française, sous la direction d'Alain Rohegude, tous les principes cités plus haut étaient encore en 1998 des orientations. « *L'Angola restait jusqu'à cette date, divisé en circonscriptions avant tout administratives, puisqu'elle ne disposait pas de conseil élu. Ces circonscriptions sont les provinces, les « municipale », les communes.* »²⁰¹ Et en ce moment, aucune évolution significative n'a été faite en Angola au point où ce sont les circonscriptions administratives qui peuvent être considérées comme acteurs principaux de la coopération décentralisée, tout au moins pour le cas de la seule coopération existant entre Luanda et Marseille, en veilleuse d'ailleurs.

²⁰⁰ Partenariat pour le Développement Municipal

²⁰¹ Rohegude, Alain, « *Décentralisation, acteurs locaux et foncier* », PDM et Coopération française, mars 2000.

BURUNDI

Selon la loi portant promulgation de la Constitution Post-Transition de 2001, la République du Burundi est divisée en provinces et en communes. Le pays est actuellement divisé en structures administratives et en collectivités locales. La plus grande circonscription administrative est la province. Le pays en compte quinze auxquelles s'ajoute la mairie urbaine de Bujumbura²⁰². À la tête de chaque province se trouve un gouverneur. La province est subdivisée en communes dont chacune est dirigée par un administrateur communal. Elles sont au nombre de 116. Difficile de dire comme c'est le cas en République centrafricaine quelle est l'entité qui peut être considérée comme acteur principal de la coopération décentralisée dans la mesure où aucun lien n'existe pour le moment dans ce cadre avec la France.

CONGO

La République du Congo est divisée en régions, communes, arrondissements et en districts. Pendant la période de transition, les régions, les communes, les arrondissements et les districts sont dirigés par des administrateurs nommés par le Gouvernement de Transition. La loi 17/95 du 14 septembre 1995 détermine le cadre de la décentralisation, mais le processus est suspendu en raison de l'instabilité qu'a connue le pays. Le Congo est structuré en 10 régions administratives, 76 sous-préfectures et 7 communes urbaines. Les communes urbaines sont : Brazzaville (100 km², 909 542 habitants), Pointe-Noire (45 km²), Dolisie (18 km²), Nkayi (8 km²), Mossendjo, Ouessou et Owando. Deux d'entre elles ont des relations actives avec des collectivités françaises : Brazzaville/ Reims et Pointe-Noire/ Le Havre.

LA REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Selon l'article 6 de l'Acte constitutionnel n°2 du 15 mars 2003, le président de la République, Chef de l'Etat, légifère par ordonnance en Conseil des ministres sur un certain nombre de matière dont l'administration des collectivités territoriales. Le titre X de la Constitution traitant des collectivités territoriales prévoit en son article 99 : « *Les collectivités territoriales de la République sont les Régions, les Préfectures, les Sous-Préfectures, les Communes. Elles peuvent être créées et modifiées par la loi. Une loi détermine les modes de leur administration et les modalités d'application de la présente disposition.* » Difficile de

²⁰² Les quinze provinces du Burundi sont : Bubanza, Bujumbura rural, Bururi, Cankuzo, Cibitoke, Gitega, Karuzi, Kayanza, Kirundo, Makamba, Muramvya, Muyinga, Ngozi, Rutana, Mwaro, Ruyigi.

dire si celle-ci peuvent être considérées comme des acteurs principaux des relations de coopération décentralisée puisqu'il n'en existe pas encore avec les collectivités françaises.

REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO

Selon l'article 5 de la Constitution de transition du 4 avril 2003, La République Démocratique du Congo est un Etat unitaire décentralisé. L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les entités décentralisées sur la base de la solidarité nationale, par application effective des mécanismes d'autonomie administrative et financière prévus par la loi. La République Démocratique du Congo est composée de la ville de Kinshasa et de dix Provinces dotées de la personnalité juridique : Bandundu, Bas Congo, Equateur, Kasai-Occidental, Kasai-Oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Province Orientale, et Sud-Kivu. Aucune collectivités décentralisée n'existe en RDC, ce sont alors les autorités locales qui conduisent les relations de coopération décentralisée au cas où celles-ci existeraient. C'est le cas de : Orne/localité de Bunia, Léhon/Kahemba...

SECTION II

LES RESEAUX INTERTERRITORIAUX : LES ASSOCIATIONS DES POUVOIRS LOCAUX

Nous désignons par réseaux interterritoriaux, les associations des pouvoirs locaux en référence à la typologie de Rodhes et Marsh qui elle parle de réseau intergouvernemental, faisant allusion au groupement sur le plan horizontal, d'autorités locales ou territoriales²⁰³. Les associations des pouvoirs locaux sont dès lors la deuxième catégorie d'acteurs de la coopération décentralisée qu'il faut repérer, et dont il faut identifier les contours puis analyser les principes de constitution et les logiques de regroupement. Cela nous fait dire une fois de plus que l'action publique internationale, y compris au plan décentralisée, est menée par une configuration d'acteurs qui relèvent de regroupements divers mais qui ont en commun la gestion d'un enjeu partagé. Cet enjeu peut être ici l'autonomie des structures infraétatiques dans la conduite d'actions internationales dans un certain nombre de domaines. Ainsi tous les acteurs appartenant à une même association ou réseau interterritorial partagent au moins : une même croyance dans un ensemble de normes et de principes qui permettent de définir une base raisonnée de valeurs; les croyances causales qui découlent de leur observation des pratiques ; et les mêmes notions de validité. C'est le schéma de Peter Haas, cité par Muller et Surel (1998) qui renvoie aux traits caractéristiques d'une communauté épistémique ; concept

²⁰³ Muller et Surel, op. cit. p 91 et 92.

sur lequel nous reviendrons plus loin, mais qui peut être aussi appliqué au réseau des collectivités locales en France comme en Afrique. Nous traiterons le cas en France (I) et dans les pays qui en disposent comme le Cameroun (II)

I) LES ASSOCIATIONS DES POUVOIRS LOCAUX EN FRANCE

Six associations des pouvoirs locaux s'activent particulièrement en France en matière de coopération décentralisée. Il s'agit : Cités Unies France (CUF), l'association des Maires de France (AMF), Associations des régions de France (ARF), Association des petites villes de France (APVF), Association des départements de France (ADF), Association française des communes et des régions d'Europe (AFCRE). Nous nous appesantirons sur deux d'entre elles en raison de leur expérience dans le domaine de la coopération décentralisée : Association des Maires de France (A) et Cités Unies France (B).

A) L'association des maires de France (Amf)

Fruit d'un compromis avec les pouvoirs publics, la création de l'Association des maires de France en 1907, par M. SARRADIN, maire de Nantes, répond aux attentes de ceux-ci, désireux de disposer d'un interlocuteur représentatif des pouvoirs locaux au niveau national. Initialement constituée pour et par les grandes villes, l'Association des maires de France s'élargit progressivement aux communes les plus petites. En 1908, se constitue parallèlement sous l'impulsion de Jean-Baptiste DAURE, maire d'Alan, l'Association des maires de France et d'Algérie. La fusion des deux associations interviendra en 1925, manifestant la volonté des maires de s'unir pour faire bloc face aux pouvoirs publics dans une dimension pluraliste. A la fin des années 1920, l'Association des maires de France est devenue un interlocuteur reconnu par l'ensemble des pouvoirs publics. La crise des années 1930 contribue à renforcer le rôle de l'Association en tant que force de propositions vis-à-vis des pouvoirs publics. Les maires se font alors les porte-parole de préoccupations de plus en plus sociales, rôle reconnu par les pouvoirs publics et qui vaut à l'Association des maires de France d'être reconnue d'utilité publique en 1933. L'AMF réunit aujourd'hui près de 34 000 membres.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, l'Association souhaite structurer et amplifier son action internationale afin de soutenir ses adhérents et de représenter leurs intérêts dans les instances européennes et internationales. L'AMF en tant qu'association représentative des villes et communes de France, s'est fixée pour objectif d'avoir des relations de coopération avec ses associations homologues à l'étranger afin notamment d'échanger sur

tout ce qui concerne la gestion locale au sens large et son adaptation au contexte européen et international. L'activité de l'AMF se veut complémentaire avec celle des acteurs en place afin de promouvoir et de sensibiliser le plus grand nombre d'élus locaux. L'AMF a notamment co-organisé les premières assises de la coopération franco-camerounaise. De même, l'AMF a activement participé à Africités III. Par ailleurs, le Président de l'AMF, Daniel HOEFFEL, est intervenu au Congrès d'unification des associations mondiales de pouvoirs locaux en mai 2004 à Paris, sur les thèmes de la décentralisation et de la démocratie locale.

B) Cités Unies France

Créée en 1975, Cités Unies France (CUF) fédère, au niveau national, les collectivités territoriales engagées dans la coopération internationale. Elle est issue de la Fédération mondiale des Villes Jumelées (créée en 1957), devenue Fédération Mondiale des Cités Unies dans les années 80. Aujourd'hui Cités Unies France est une association nationale partenaire de la Fédération mondiale où elle représente les collectivités territoriales françaises adhérentes. Présidée par Bernard Stasi, l'association compte aujourd'hui près de 500 collectivités territoriales françaises adhérentes, de toutes tailles, de tous niveaux et de toutes tendances politiques. Au delà, à travers 21 groupes pays et 4 groupes thématiques, Cités Unies France anime un réseau d'environ 2000 collectivités locales. Grâce à ces structures de travail et de réflexion, ces collectivités échangent leurs expériences et élaborent des programmes d'action communs.

II) LES ASSOCIATIONS DES POUVOIRS LOCAUX EN AFRIQUE

Nous ne disposons que des noms d'associations des maires en Afrique centrale et dans certains pays : Association des maires de l'Afrique centrale, AMAC (les membres sont des villes et communes du Burundi, du Cameroun, du Congo, du Gabon, de la RDC et du Tchad), association des maires de Centrafrique, Association des maires du Congo (AMC), Association des maires du Gabon (AMG), Association des communes du Tchad (ACT).

A) L'association des maires de l'Afrique centrale

B) Les associations camerounaises

C'est au cours des premières assises de la coopération décentralisée Franco-camerounaise tenues du 30 novembre au 1^{er} décembre 2003, en marge des rencontres Africités 3, que l'on a vraiment pris connaissance du souci qu'ont les associations des maires

et des pouvoirs locaux au Cameroun à s'investir dans la coopération décentralisée. Plus de 500 personnes, dont les 339 maires camerounais et une vingtaine d'élus français ont participé à cette réunion, qui elle aussi s'inscrivait à la suite du Congrès des maires camerounais qui s'est tenu du 27 au 29 novembre 2003. Celle-ci a permis donc la fusion de deux associations des maires camerounais (l'Association des Communes et villes du Cameroun et L'Union des communes et villes du Cameroun²⁰⁴), pour donner naissance à « *Communes et villes unies du Cameroun* » (CVUC). Tout cela dans le but d'améliorer et de développer les relations entre les collectivités et autorités camerounaises et leurs homologues étrangers, notamment ceux de la France.

SECTION III

LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS D'APPUI

Nous traiterons dans cette section du dispositif institutionnel d'appui en France (I) et du dispositif institutionnel dans un pays d'Afrique centrale où le mécanisme est assez visible comme c'est le cas au Cameroun (II).

I) LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS D'APPUI EN FRANCE

Parler de dispositif institutionnel d'appui à la coopération décentralisée en France revient à faire allusion aux instances gouvernementales qui sont impliquées directement dans l'action extérieure des collectivités territoriales. Plusieurs ministères (Intérieur, Finances, Agriculture, Education nationale) peuvent être impliquées en fonction du programme ou projet à soutenir. Mais il reste que le Ministère des Affaires étrangères reste la principal appui institutionnel à la coopération décentralisée en France. Globalement, il veille à la cohérence des politiques de coopération de la France. A ce titre il a le rôle clef en matière de définition des orientations et de coordination institutionnelle. Et c'est par le biais de son service compétent qu'est le Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales, qu'il assure les fonctions d'impulsion, d'appui et d'animation de la concertation en matière de coopération décentralisée (A). D'autres institutions y jouent un rôle prépondérant comme c'est le cas de l'Agence française de développement et du Haut Conseil à la coopération internationale (B).

²⁰⁴ Les deux associations étaient dirigées respectivement par Emile Andze Andze et Adamu Ndam Njoya.

A) Le ministère des Affaires étrangères et de la coopération

Le dispositif institutionnel du ministère des Affaires étrangères permet d'apporter aux acteurs de la coopération décentralisée un appui au plan opérationnel, technique et administratif ajusté aux besoins exprimés par les collectivités territoriales. Il s'agit pour ce qui est de l'administration centrale, du Délégué à l'action extérieure des collectivités locales et des différentes instances qui, au sein de la direction générale des Relations culturelles, scientifiques et techniques, et plus particulièrement de la direction de la Coopération scientifique et technique, ont des attributions spécifiques en matière de coopération décentralisée. Les services géographiques et sectoriels peuvent quant à eux être sollicités en tant que de besoin.

Le ministère de la Coopération quant à lui s'est engagée dès 1985, dans l'appui de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Dès cette date, il allouait des cofinancements aux projets de coopération décentralisée. Modestes, Iris Boinvilliers nous rappelle que ces moyens de financement « *progressent régulièrement depuis lors.* »²⁰⁵ Mais il est à noter que la procédure déconcentrée utilisée par le ministère des Affaires étrangères ne s'applique pas pour les projets concernant les pays de la compétence du ministère de la Coopération. Dans cette sous-partie il serait intéressant de décrire successivement le rôle du délégué à l'action extérieure des collectivités locales, celui du bureau de la coopération décentralisée, le comité de la coopération décentralisée, le bureau des collectivités locales et du développement urbain et le comité de pilotage de la coopération décentralisée.

Le Délégué à l'action extérieure des collectivités locales

C'est en 1983 que le Gouvernement français a nommé pour la première fois un Délégué pour l'action extérieure des collectivités locales. Celui-ci est placé, au ministères des Affaires étrangères, auprès du Secrétaire général. Dans son appui à la coopération décentralisée en France, le Délégué à l'Action extérieure assume au moins quatre séries de fonctions :

- Il recueille les informations relatives à l'action extérieure des collectivités locales et les analyse. A cet effet il appelle l'attention du Gouvernement sur les problèmes éventuellement posés ;
- Il apporte son concours aux postes diplomatiques et consulaires français à l'étranger ainsi qu'aux préfetures. En liaison avec les ambassades et les préfets, il conseille les

²⁰⁵ Boinvilliers, Iris : « *Coopération décentralisée : Acteurs, pratiques et procédures* », GRET, 1996, p71.

collectivités concernées sur les relations qu'elles proposent d'établir avec l'extérieur, notamment pour la mise en œuvre d'actions de coopération décentralisée ;

- Il contribue à l'élaboration des textes juridiques qui en droit interne ou international, portent sur la coopération décentralisée...
- Il assure le secrétariat de la commission nationale de la coopération décentralisée instituée par la Loi du 6 février 1992.

Le bureau de la coopération décentralisée

Le Bureau de la coopération décentralisée, situé au sein de la sous-direction de la Coopération décentralisée et non-gouvernementale (DGRCST/DCST), est le lieu de capitalisation de l'ensemble des programmes et actions. Il assure tout lien utile entre les services préfectoraux, les services spécifiques du ministère et ceux des ambassades. Il veille à l'articulation entre les actions des collectivités locales cofinancées et les projets inscrits dans les programmes bilatéraux et multilatéraux de coopération. Il informe les services préfectoraux des orientations de ces programmes. Le bureau de la coopération décentralisée est l'interlocuteur technique des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat dans les régions et les départements :

- Il apporte son concours à l'élaboration des programmes régionaux de coopération décentralisée, à leur exécution et à leur suivi ;
- Il procède aux consultations préalables à l'examen des demandes de cofinancement par le comité de la coopération décentralisée ;
- Il peut apporter une assistance technique au montage des dossiers (choix des opérateurs...)

Le Bureau de la coopération décentralisée suit également les actions menées par les organismes fédérateurs de collectivités territoriales et d'élus, ainsi que celles menées dans le domaine de la coopération décentralisée, par des réseaux d'intérêt général.

Le comité de la coopération décentralisée

Composé des représentants de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'Etat en région, il se réunit une fois par an, sous la présidence du Directeur général des Relations culturelles, scientifiques et techniques. Il veille à la cohérence de la politique de coopération française. Le comité de coopération décentralisée délivre l'avis préalable requis pour la mise en œuvre des programmes nationaux et régionaux.

Le bureau des collectivités locales et du développement urbain

Ce service est commun aux ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. Ses missions en matière de coopération décentralisée sont les suivantes :

- Instruction des demandes de cofinancement des projets émanant de collectivités territoriales françaises
- Préparation du programme national de coopération décentralisée
- Orientation des collectivités territoriales à la recherche d'appui ou d'opérateurs
- Animation des réflexions sur l'action extérieure des collectivités territoriales.

Le comité de pilotage de la coopération décentralisée

Le comité de pilotage de la coopération décentralisée décide de l'attribution des cofinancements. Ce comité, présidé par le Directeur du Développement, se réunit quatre fois par an. Ses décisions concernent à la fois les cofinancements de projets présentés par les collectivités territoriales et la mise en place du programme national de coopération décentralisée.

B) L'AFD et le HCCI

Rappelons que le rôle de l'AFD est de financer les projets en œuvrant pour le développement économique à la demande des maîtres d'ouvrage locaux. Elle n'est jamais ni maître d'ouvrage, ni opérateur. Depuis le début des années 80, l'AFD a mis l'accent sur les projets de proximité visant à faciliter l'accès des populations défavorisées aux services et infrastructures de base et à leur permettre de développer des activités productives marchandes. Plus récemment, l'AFD intervient sur les projets urbains dans le cadre du processus de décentralisation engagé dans nombre de pays. Ces deux secteurs constituent selon les officiels « *des champs de partenariat où l'AFD et les collectivités locales françaises ont trouvé et trouvent de plus en plus de formes de collaboration.* »²⁰⁶

Selon le décret n° 2002-1355 du ministère des Affaires étrangères, de la coopération et de la Francophonie, le Haut Conseil de la coopération internationale est une instance à caractère consultatif, placée auprès du Premier ministre. Elle a pour mission : de permettre une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération internationale pour le développement ; de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. A cet effet, le Haut Conseil émet des avis. Sur la base d'un programme de travail triennal arrêté par le Premier ministre, il formule des recommandations. Il remet chaque année au Premier

²⁰⁶ Agence Française de Développement, « *Le Guide* », 1999.

ministre un rapport qui est rendu public. Il organise, en tant que de besoin, une conférence de la coopération internationale regroupant l'ensemble des acteurs publics et privés.

II) LE DISPOSITIF EN AFRIQUE: LE CAS DU CAMEROUN

Le choix de parler du dispositif institutionnel camerounais d'appui tient au fait que c'est le pays ayant le nombre le plus élevé d'organismes avec des compétences en matière de relations extérieures des collectivités et autorités locales, mais aussi où ces organismes publics essuient le plus grand nombre de critiques. Il s'agit ainsi des ministères et de leurs cellules de coopération décentralisée d'une part (B) et du FEICOM de l'autre(B).

A) Les ministères et leurs cellules en charge de la coopération décentralisée

Le ministère des Affaires étrangères et son service de la coopération décentralisée

C'est le décret n°96/234 du 9 octobre 1996 portant organisation du ministère des Affaires étrangères qui prévoit au sein de la Direction des Nations Unies et de la coopération non-gouvernementale, un service de la coopération décentralisée. Celui-ci a pour mission d'assurer la coordination et la mise en œuvre d'une politique concertée des rapports entre le Cameroun et les institutions décentralisées.

Le ministère de l'Administration et sa Cellule du développement et de la coopération décentralisée

La Cellule du développement et de la coopération décentralisée est née du décret n° 98/174 du 17 juillet 1998 portant organisation du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation. Elle dépend de la Direction des collectivités territoriales décentralisées.

Le ministère de la Ville et sa Cellule de la coopération internationale

C'est le décret n°98/153 du 24 juillet 1998 portant organisation du ministère de Ville qui prévoit comme c'est le cas des autres Départements, une Cellule de la coopération internationale. D'autres ministères interviennent en fonction des programmes et des sollicitations.

B) Le FEICOM : Application extensible de ses missions de financier des collectivités

Le FEICOM intervient en qualité d'organisme de soutien à la coopération décentralisée au Cameroun en assumant ses fonctions de financier des collectivités territoriales. Mais cet accompagnement se fait, « (...) *sur la base d'une application extensible*

*de l'une de ses missions, à savoir le financement des projets d'investissement communaux et intercommunaux. »*²⁰⁷ Ainsi, depuis le 31 décembre 2002, une Division de la Coopération, de la Communication et de la Documentation a été créée au sein du FEICOM. Pour ZEH ZEH, cela traduit la volonté du FEICOM « (...) *d'appuyer davantage les collectivités locales camerounaises et de les encourager dans le renforcement des actions de coopération décentralisée, mais aussi de mettre à la disposition des autorités locales toutes les informations disponibles sur les opportunités offertes dans ce secteur.* »²⁰⁸

La Direction générale du FEICOM entend ainsi d'un côté participer à l'appropriation du savoir faire international concourant à la résolution des problèmes posés par l'essor urbain, par le biais des expertises techniques, de l'appui à la capacité de maîtrise d'ouvrage ou d'autres types de formation. Il entend d'un autre côté permettre aux collectivités locales camerounaises d'accéder à l'emprunt sur les marchés financiers, la surface financière du FEICOM pouvant servir de garantie. Enfin, le FEICOM finance les projets de coopération décentralisée par deux canaux :

- Les subventions non-remboursables
- Les avances de trésorerie remboursables sur les centimes additionnels communaux (CAC) centralisés au FEICOM, constituées d'une partie de la fiscalité locale.

Dans le cadre des acteurs de la coopération décentralisée on peut enfin signaler l'action des dispositifs régionaux d'appui et les autres organismes qui jouent dans ce domaine un rôle très déterminant comme nous l'avons montré avec l'IRCOD pour les coopérations des collectivités locales alsaciennes, CERCOOP pour l'Auvergne, Horizons solidaires pour la Basse Normandie, CENTRAIDER pour le Centre, CERCOOP pour la Franche Comté, de RESACOOOP pour Rhône-Alpes, Lianes coopération pour le Nord ou encore MEDCOOP pour la PACA...

²⁰⁷ Justin ZEH ZEH, Inspecteur général des services au FEICOM, intervenait dans le cadre des assises de la coopération décentralisée France –Cameroun sur le thème : « *La politique de soutien à la coopération décentralisée menée par le FEICOM.* », 2003.

²⁰⁸ ZEH ZEH, op cit, p7.

DEUXIEME PARTIE

APPROCHE ANALYTIQUE ET FACTEURS DE BLOCAGE

Après avoir décrit tout au long de la première partie la politique de l'aide au développement et la coopération décentralisée, nous en sommes donc arrivés au premier constat selon lequel d'une part, les relations de coopération entre la France et certains pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs ont encore de beaux jours devant eux. Et de l'autre part, les collectivités territoriales françaises sont irréversiblement engagées dans le soutien au développement des peuples africains aux côtés de leurs homologues.

Mais force est de constater tout de même que l'APD est une politique très décriée par les analystes et les observateurs de la coopération franco-africain. Par ailleurs, la coopération décentralisée étant relativement récente, les principaux acteurs qui sont les collectivités et autorités locales éprouvent encore plein de difficultés dans leurs différentes dynamiques. Bien plus, nombre de volets de ce mécanisme connaissent encore bien de balbutiements qu'il conviendrait d'analyser et de chercher les facteurs explicatifs pour une amélioration.

Il est à reconnaître qu'une masse d'information est de plus en plus publiée en la matière. Mais comme tout phénomène nouveau, les vérités et les contre-vérités se mêlent tout comme il existe des informations pertinentes en la matière qui sont souvent négligées à tort ou à raison. D'où la nécessité d'une part d'une clarification et de l'autre de la mise en exergue d'éléments par nous jugés importants pour une meilleure compréhension de l'Aide et de la coopération décentralisée. L'intérêt principal d'une thèse tient à l'originalité du propos, à la nouveauté des éléments qu'elle apporte à la réflexion générale, et à la créativité du chercheur que nous sommes. Cela nous permet entre autres, comme ce sera le cas dans cette deuxième partie, d'apporter une interprétation nouvelle des faits déjà connus pour faire apparaître des liens insoupçonnés avec des représentations dont on avait jusqu'ici négligé l'importance ou pour établir des corrélations, voire des liens de causalité, entre des phénomènes apparemment éloignés les uns des autres. C'est à se demander quelle est la nouvelle lecture que l'on peut faire de la politique de l'Aide d'une part et de la coopération décentralisée de l'autre. Quels sont leurs facteurs de blocage ? Cette double préoccupation nous entraîne à analyser d'une part la politique française de l'APD

(Titre I) et de l'autre l'action publique des collectivités territoriales et ses facteurs de blocage Titre II).

TITRE I

APPROCHE ANALYTIQUE ET FACTEURS DE BLOCAGE DE L'AIDE

Ce titre comportera comme les autres, trois chapitres qui constituent la trame essentielle de la question de l'Aide de la France en Afrique aujourd'hui. Il est question d'aborder, comme nous le faisons depuis le début de ces travaux, plusieurs aspects de l'analyse des politiques publiques dont la question des acteurs qui élaborent et mettent en œuvre la politique d'Aide au développement. La question de l'analyse de la décision est, sous des formulations diverses, au centre de ce titre. C'est une perspective classique et récurrente en sociologie politique. Elle reste d'ailleurs très problématique. Aux tenants de la rationalité et de la liberté absolue du décideur, s'opposent ceux d'un scepticisme quant à la capacité des Etats, des groupes ou des décideurs isolés, à conduire un programme selon une trajectoire linéaire allant du simple trait de crayon vers le projet, la mobilisation des outils, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action. Pour eux la complexité sociale, la multiplicité des facteurs pouvant affecter le cours d'une politique ou plus fondamentalement, les conceptions qu'en ont les décideurs, ne permet pas de plaider en faveur d'une totale liberté de l'acteur politique. Pour les tenants des positions extrêmes, le décideur politique serait en quelque sorte « *prisonnier* » d'un cadre générale que lui imposent différents facteurs. Nous examinerons ainsi les contraintes liées à la structure étatique en France (chapitre 1), les sources de l'inefficacité liées à l'Etat en Afrique (Chapitre 2), le traitement de la dette : illustration des dysfonctions de l'Aide française (Chapitre 3) et les questions de volumes et d'Aide liée (Chapitre IV).

CHAPITRE I

L'ETAT EN France, FACTEUR D'INEFFICACITE DE LA POLITIQUE DE L'AIDE

Plusieurs auteurs, notamment en Grande Bretagne et au Canada, se sont toujours intéressés aux relations entre les acteurs dans la formation des politiques publiques²⁰⁹. Pour eux les acteurs sont des groupes ou des organisations, reliés entre eux dans des communautés, et qui s'activent en des réseaux à l'occasion d'une politique publique particulière. Et ces communautés et réseaux sont faits principalement de bureaucraties gouvernementales et de groupes d'intérêts non-gouvernementaux. Ici il est question de s'interroger sur le degré d'influence ou d'implication de chaque acteur dans les différentes étapes de la politique de l'Aide à l'intérieur des Etats comme dans les rapports entre ces Etats²¹⁰. Il se trouve malheureusement qu'il existe d'une part dans les structures bureaucratiques gouvernementales des dysfonctionnements source d'inefficacité, et de l'autre une répartition critique des rôles et des pouvoirs entre les acteurs, source elle-aussi d'insatisfaction.

Ainsi à l'aide de l'approche néo-institutionnelle qui considère les institutions comme un facteur d'ordre dans la réussite des politiques publiques, et non pas seulement comme un « *miroir* » de la société ou le simple produit des logiques individuelles²¹¹, nous allons tenter d'examiner les structures administratives en charge de l'Aide en France pour voir en quoi elles concourent oui ou non à l'efficacité de ces actions publiques. Il est donc question de voir à travers les divers ministères, Agence et Conseils qui s'en occupent, si les règles, les routines et les modes opératoires standardisées sont un facteur d'ordre dans l'activité d'émergence, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation de l'Aide française en Afrique centrale et des Grands Lacs. Très vite, comme le rappelle Yves Mény et Yves Surel (2004) sur la base des travaux de Paul Pierson (1994), des politiques publiques ou autres réformes peuvent buter sur « *la pesanteur* » des institutions existantes comme ce fut le cas aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne sous Ronald Reagan et Margaret Thatcher dans les années 80 au sujet des réformes

²⁰⁹ Coleman et Skogstad, 1990 ou Le Galès et Thatcher, 1995.

²¹⁰ Rappelons avec Vincent Lemieux que jusqu'à la fin des années 1980, l'approche des étapes des politiques publiques, lancée par Harold Lasswell (1956), a été la plus courante dans l'analyse des politiques publiques. L'auteur avait proposé sept étapes, mais la plupart de ceux qui l'ont suivi en ont proposé trois ou quatre : l'émergence, la formulation, l'adoption, et la mise en œuvre, auxquelles on ajoute parfois l'évaluation et la terminaison.

²¹¹ Muller et Surel, iop. Cit. p41 et 42.

des politiques sociales²¹². Loin de nous l'idée de vouloir examiner toutes ces règles, nous nous intéresserons d'abord à celles qui ont trait aux procédures et à la décision, soit d'une part les règles procédurales spécifiant la marche à suivre dans l'allocation des Aides et d'autre part celles précisant comment les « *inputs* » doivent être convertis en « *outputs* » (Section I). Ensuite il sera question d'analyser la coordination et le processus de participation en France (Section II).

SECTION I

LES REGLES DE PROCEDURE ET LES DISPOSITIFS PARTICULIERS EN FRANCE

C'est donc sur la base des tendances récentes découlant du néo-institutionnalisme que nous abonderons les contraintes internes aux structures bureaucratiques participant à l'émergence, l'élaboration et la mise en des politiques publiques d'Aide au développement de la France. Ce courant néo-institutionnaliste s'intéresse à l'Etat, considéré globalement comme une institution plus ou moins autonome à la société. Plus précisément comme le rappelle Vincent Lemieux « *...il s'agit des appareils gouvernementaux par lesquels s'exerce cette autonomie ainsi que des rapports dits institutionnels qui relient ces appareils à des groupes d'intéressés dans la société.*²¹³ » Ce courant ne s'intéresse pas tant aux règles officielles qu'aux relations qui s'établissent entre des acteurs, agents et intéressés principalement. C'est pourquoi la notion de structure y apparaît comme nous l'avons fait ici. Certes comme le précisent Jacques Lagroye et al, la maîtrise des règles de procédure accroît la maîtrise des modalités de traitement des phénomènes sociaux²¹⁴. Mais il serait intéressant de voir si en matière d'Aide en France, ces codifications de pratiques et des façons de traiter une question ne sont pas source d'inefficacité. Oui la connaissance des règles procédurales « *est une condition nécessaire pour qu'une interaction produise des décisions acceptables voire contraignantes*²¹⁵ ». Mais est-ce le cas dans le système français d'Aide ?

²¹² Yves Mény et Yves Sure, op. cit. p400.

²¹³ Lemieux, op. cit. p62. Voir également : LEMIEUX, Vincent, « *Les relations de pouvoir dans les lois. Comparaison entre les gouvernements du Québec de 1944 à 1985* », Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval et L'Institut d'administration publique du Canada, 1991 ; LANDRY, R., « *Prospective des interventions de l'État* », dans: Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, *Le rôle de l'État*, étude n° 1, Québec, Les Publications du Québec, 1987 ; VAILLANCOURT, Yves, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1988.

²¹⁴ Lagroye Jacques, op. cit. p513.

²¹⁵ Lagroye Jacques, op. cit. p513.

il est donc intéressant de voir s'il existe des dysfonctionnement interne aux différentes structures. Ainsi dans cette section nous nous appesantirons sur la DGCID (I), l'AFD et le HCCI (II).

I) LA DGCID : LOURDEUR ET METISSAGE ILLUSOIRE

En recherchant les causes de l'inefficacité de la politique française d'Aide au développement, il nous a donc semblé nécessaire d'aller voir la réalité du fonctionnement des structures étatiques chargée de la conduire. Il est question de voir si on peut mettre en cause l'action administrative et gouvernementale dans la mesure où les configurations des administrations et leurs modes d'intervention ont une grande incidence sur les exigences d'efficacité maximale pour l'appareil d'Etat au niveau de la gestion, des résultats, du rendement et du contrôle effectif des actions engagées. Certaines techniques usuelles du droit publiques qui instituent le respect à la lettre des exigences traditionnelles de légalité obligent à se soumettre à des parcours labyrinthiques qui ne permettent pas toujours d'atteindre l'efficacité dans la réalisation des politiques publiques. Ces techniques se trouvent dans certains cas aujourd'hui obsolètes pour cause d'inefficacité. Il est question de voir donc si dans le domaine de l'Aide au développement on ne fait pas face à un mammouth, masse hirsute et puissamment armée, symbolisant la lourdeur étatique, qu'il faudra dégraisser²¹⁶. Même si nous n'aborderons pas tous les aspects dans le cadre de ces travaux, remarquons qu'une efficacité de l'Aide passe aussi par la réorganisation structurelle des appareils étatiques qui en ont la charge. Et comme nous le verrons dans notre troisième partie, la rationalisation des modes de gestion et la réévaluation critique des moyens d'intervention doivent servir des impératifs d'efficacité afin d'accroître les possibilités d'intervention de l'Etat. Ainsi nous traiterons de ce qui a changé entre l'ancien et le nouvel organigramme de la DGCID, pour voir si on n'est pas toujours en face d'un taylorisme récalcitrant (A) avant de parler du métissage des métiers ou la fusion au sein d'un même moule des coopérants et des diplomates (B).

A) Un taylorisme récalcitrant?

La première observation que l'on pourrait faire au sujet de l'intégration du Secrétariat d'Etat à la coopération au sein du ministère des Affaires étrangères est que l'absorption des services de la rue Monsieur n'a entraîné de bouleversements de l'organigramme du Quai

d'Orsay que pour la prise en charge des responsabilités assumées par la Direction la plus importante de l'ancien Secrétariat d'Etat, la direction du développement. En effet les attributions de cette Direction ont été réunies avec celles de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, elle-même, Direction la plus importante du Quai d'Orsay par ses effectifs. Le nouvel ensemble issu de cette fusion constitue la Direction générale de la coopération internationale et du développement créée par décret n° 98/1124 du 10 décembre 1998. Pour le reste, la Direction de l'administration générale et de la coopération fusionne avec la Direction générale de l'administration du ministère des Affaires étrangères²¹⁷. Notons enfin que la mission militaire de coopération est devenue la Direction de la coopération militaire et de défense rattachée à la Direction générale des affaires politiques et de sécurité.

Selon le rapport du Sénat sur la réforme de la coopération française, l'étendue des attributions de la nouvelle DGCID « *peut donner des vertiges.* ». Au regard de l'étendue de son champ d'attributions, l'importance de ses effectifs, la diversité des directions et services qu'elle réunit, la DGCID apparaît selon la haute chambre « *comme une structure très lourde.* » Ainsi l'organigramme initial de la DGCID superposait aux quatre directions sectorielles (coopération culturelle, développement, coopération scientifique, audiovisuel extérieur) « *une Direction à vocation horizontale chargée de la stratégie, de la programmation et de l'évaluation. Cette structure constituait alors « l'innovation emblématique de la réforme* ». Elle apparaissait selon les élus « *comme un creuset de la fusion des cultures de la diplomatie et du développement.* » Lui incombait les fonctions de coordination et d'organisation de la concertation, de mise en évidence des contradictions et des conflits (...), la fonction d'arbitrage ou plus souvent de préparation d'arbitrages... Mais comme le déplore le Sénat, « *Aucune des directions et sous-directions sectorielles ou des missions de la DGCID ne peut seule décider de sa politique, de ses modes opératoires, du déploiement de ses budgets et de ses programmes, de l'exécution de ses projets.* » Mieux l'étendue et surtout la diversité des tâches que présente la DGCID requiert une instance de coordination. Parallèlement, cette structure introduit un nouvel échelon dans le processus de décision et dans la chaîne hiérarchique. Elle entraîne de nombreux délais à rebours pour l'objectif d'efficacité mis en avant par la réforme.

²¹⁶ Nous empruntons l'expression à Claude Allègre.

²¹⁷ Une Sous-Direction est créée au sein de la direction des ressources humaines pour prendre en charge la gestion de quelques 2500 coopérants.

Au regard de ce qui précède on se rend compte que la DGCID fonctionne encore- et pire s'enlise avec les réformes de 1998- sur la base du vieux modèle bureaucratique traditionnel au dépens de la gestion par résultat. Nous restons encerclé par le « *vieux modèle bureaucratique* » centralisé et hiérarchisé où les gestionnaires ont peu de latitude pour rendre les organisations qu'ils pilotent plus performantes. C'est le modèle conçu par Frédéric Taylor (1856-1915) lequel promeut l'organisation scientifique du travail industriel²¹⁸. Celle-ci renvoie à la division et à la compartimentation des tâches dans une structure verticale et dépersonnalisée qui correspond pour l'administration publique au scénario hiérarchique et classique de la décision-exécution. Mais Daniel Mockle²¹⁹ dit néanmoins que si Taylor est contesté comme nous tentons de le faire ici au sujet de la DGCID, c'est « *uniquement parce qu'on cherche à gérer autrement* ». Le nouveau management public s'inspire beaucoup de ses travaux car en réalité les principes fondamentaux de l'organisation scientifique du travail ne

²¹⁸ Sur la question voir par exemple F. Taylor : « *The principles of scientific Management* », 1911, New-york, The Norton Library, 1967.

²¹⁹ Mockle Daniel : « *Gouverner sans le droit* », étude du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, 2002. «Gouverner sans le droit» découle du simple constat de l'utilisation croissante de mécanismes qui sont exclus de la catégorie des actes réglementaires dans plusieurs champs de l'action administrative. Par des solutions de rechange, les autorités administratives peuvent désormais élaborer des règles en marge du droit officiel. Si ces nouveaux instruments de pouvoir entretiennent des rapports complexes et nuancés avec le droit positif, ils introduisent néanmoins un effet de rupture dans le but de faire prévaloir les exigences de l'efficacité et de l'effectivité, ce qui relègue au second plan la légalité et la validité qui ont pour seule fonction d'en permettre l'utilisation. Ces transformations menées afin de répondre aux attentes des gestionnaires sont visibles dans la réorganisation des modes de gestion (le nouveau management public), ainsi que dans la recherche de solutions de rechange à la réglementation (réforme de la réglementation). Par l'expérimentation de nouveaux procédés – plans stratégiques, chartes d'usagers, normes de substitution, normes intégrées par renvoi, codes de conduite, – la formulation des règles déborde largement les modes traditionnels de la loi et des actes réglementaires. Cela accentue l'évolution entamée par le recours sans cesse accru aux directives et aux règles infraréglementaires. Comme ces procédés sont ou pourraient être autorisés explicitement par la loi, l'hypothèse d'une gouverne sans le droit peut sembler étonnante. En dépit des apparences, l'État peut désormais gouverner sur un double registre, celui du droit officiel et celui d'un droit en mutation, sorte de droit invisible qui accentue ses possibilités d'intervention en vue de repenser l'élaboration des choix stratégiques et des politiques publiques. Un clivage progresse entre la régulation en sa forme proprement juridique (lois et règlements) et une régulation technicienne où l'État administratif cherche à investir de nouveaux champs par des règles «déjuridicisées» (apparence de non-droit). Au-delà des enjeux politiques, ces transformations réactualisent plusieurs questions classiques pour la théorie juridique de l'État et le droit public.

sont pas remis en cause, tout au contraire²²⁰. Ces principes se résument en cinq points : Utiliser la Science, pas les méthodes empiriques ; chercher l'harmonie et non la discorde ; chercher la coopération plutôt que l'individualisme ; chercher le maximum de productivité et promouvoir le développement de chaque employé pour sa plus grande efficacité et prospérité. L'application du management scientifique et des préceptes de Taylor fait progresser la productivité des entreprises américaines et leurs profits de manière fantastique. Ces méthodes ne se cantonnent pas uniquement aux industries, elles se diffusent dans de nombreux secteurs d'activité, devenant la référence en matière d'organisation, les entreprises européennes s'en inspirent également. Mais l'argument principal contre les idées de Taylor est la vision réductionniste du travail qui le déshumanise. L'allocation du travail selon ce système précise non seulement ce qui doit être fait, mais aussi comment cela doit être fait et le temps exact dans lequel la tâche doit être accomplie. Il n'y a donc plus de possibilité pour un exécutant de « penser » son travail ou même d'exceller, tout étant prédéfini et standardisé. C'est d'ailleurs pour quoi sous les mots « Taylor », « taylorisme » ou « système taylorien », la mémoire collective n'a retenu que les plus mauvais aspects d'une méthode de management efficace et qui se voulait équitable, mais dévoyée de son concept original.

Bref à l'observation des faits et à la lecture des enquêtes, la DGCID est marquée par trop de règles qui paralyseraient les gestionnaires et nuiraient donc à l'efficacité tant cherchée dans la politique de l'Aide, y compris par les réformes de 1998 qui l'ont enfantée. En est-il de même pour les approches culturelles, qui elles aussi ont un impact sur l'efficacité et l'efficience de l'action administrative et gouvernementale.

B)Le métissage des métiers : échanges d'expériences limités et absence de diversité

L'une des conséquences de la réforme de 1998 a été de mettre ensemble le personnel de coopération issue de l'ancien Secrétariat d'Etat avec les diplomates du ministère des Affaires étrangères. On est arrivé là à une sorte de « fusion des logiques diplomatiques et de

²²⁰ Dans ce procès que nous faisons aujourd'hui à l'administration on peut aussi incriminer Max Weber qui a livré une explication lucide des fondements de la domination bureaucratique sur le mode légal-rationnel. Mais contrairement à Taylor, l'auteur allemand n'a pas imposé de modèle. Il a même livré une critique incisive du modèle bureaucratique. Pour lui le modèle le plus pur de la domination légale-rationnelle est la direction administrative bureaucratique. Celle-ci se caractérise par la hiérarchie, un pouvoir fondé uniquement sur la compétence, une réglementation impersonnelle, la limitation du favoritisme... La bureaucratie se définit aussi par l'organisation qu'elle sert, l'Etat. Or ce dernier possède le monopole de la violence légitime. Il faut donc qu'il apparaisse comme légitime.

développement. » tant au niveau de l'organigramme que des cultures administratives pour deux administrations appartenant à des univers différents. La question est alors de savoir quelles conséquences et quel bilan provisoire peut-on tirer de ce regroupement du personnel des Affaires étrangères et celui de la Coopération dans les services centraux mais aussi dans les postes à l'étranger ?

Les réponses et les avis sont ici partagés. Pour les dirigeants de la DGCID, la fusion des carrières et des cultures est une réalité et un enrichissement dans la mesure où « *on a appris les uns des autres.* » La culture et le savoir faire gestionnaire des coopérants ont été mis à profit par la coopération culturelle tandis qu'en contrepartie, l'expérience propre aux diplomates d'une action fine, à même de jouer les effets de levier, a bénéficié aux actions de développement. Mais du côté des personnels de la coopération, la fusion relève parfois plutôt du « *syndrome d'absorption* » d'une administration légère par un ministère aux effectifs beaucoup plus importants. On pourrait alors dire que ce qui précède entraîne au moins deux conséquences : les échanges d'expérience restent limités²²¹ et les moyens de garantir la diversité pourtant nécessaire des compétences ne sont pas réunis. Pour le Sénat : « *la diversité des compétences dont la DGCID a hérité de la coopération risque ainsi de se tarir avec le temps. Dès lors, le principe même de métissage aura vécu. Notre politique de coopération n'aurait pourtant rien à gagner de l'uniformisation des formations et des expériences.* »²²²

Mais au fond, cette attitude de la Haute Chambre n'est-elle pas révélatrice d'une posture généralisée découlant du modèle social français, malheureusement cause, comme le pense Michel Crozier, de la crise de l'Etat. Pour le sociologue français, ce modèle est fondé sur l'existence d'une super élite très peu nombreuse, sélectionnée trop tôt, sans expérience pratique, et qui a vocation à occuper les grands postes de l'Etat et des Affaires publiques. C'est une partie de celle-ci que nous retrouvons dans le corps diplomatique en poste à Paris ou dans les capitales africaines. Le constat est qu'il existe un écart entre cette super élite et le reste des cadres de l'Etat, et donc de la société. Pour Crozier, cela « *...entraîne naturellement une tendance au comportement hiérarchique qui reste malgré ses efforts, le seul moyen pour l'élite de peser sur la réalité. D'où la difficulté de s'affranchir d'une tradition anachronique*

²²¹ On peut remarquer que les personnels issus de la coopération sont restés dans leur majorité concentrés sur leur matière d'origine. Le brassage des cultures semble donc avoir revêtu une portée limitée. En outre conséquence logique des déséquilibres des effectifs des administrations, les diplomates semblent plus nombreux à s'être investis dans les métiers du développement que les « *développeurs* » dans ceux de la diplomatie.

²²² Rapport op cit, p22.

*d'autoritarisme inefficace*²²³. » Le manque d'expérience pratique et l'absence de culture du terrain de la super élite- ici les diplomates- sont à bien des égards à l'origine du faible échange d'expérience qui devrait suivre la fusion des postes au ministère de la Coopération. Cela nécessite une fois de plus un approfondissement des réformes de 1998, car la sphère décisionnelle de la coopération doit être un foyer d'intellectuels pratiquants rompus aux techniques de la négociation internationale et aux logiques du développement par ailleurs spécifiques à chaque ère culturelle, économique, politique et sociale.

L'un des traits marquant de la réforme de 1998 en France a donc été d'opérer une fusion de cultures institutionnelles des diplomates d'une part et des « *développeurs* » de l'autre. Comme nous l'avons dit avant, la France s'est en quelque sorte inscrite dans un mouvement généralisé de réforme des systèmes de coopération en Europe. D'autres pays comme la Grande-Bretagne ont procédé à des réformes similaires depuis 1997. C'est aussi le cas de l'Allemagne depuis 1998. Mais toutes ces réformes ne sont pas de même nature, au point où les retombées au niveau des politiques publiques en question ne seront pas aussi les mêmes. La France a procédé à la fusion des cultures de deux administrations différentes en oubliant peut-être que chaque administration est régie par des règles écrites auxquelles est attribuée « *la vertu quasi magique* » de transformer les décisions prises en des solutions idéales pour les populations cibles. C'est dire avec Jacques Lagroye que toute administration, y compris celle en charge des questions de la coopération en France pour notre cas, « *...se présente d'abord comme un ensemble de pratiques, de tâches particulières, de rites, et de règles de conduite entre des personnes. Mais une institution est aussi l'ensemble des croyances, ou des représentations, qui concernent des pratiques, qui définissent leur signification et qui tendent à justifier leur existence.*²²⁴ » Nous faisons donc là allusion aux « *routines institutionnelles* », qui sont des pratiques inscrites dans les dispositifs stables des tâches habituellement attachées à un rôle, et de l'ordre dans lequel ces tâches sont et doivent être accomplies²²⁵. Pour Jacques Lagroye, ces routines stabilisées et acceptées par tous bon gré mal gré, répétée quotidiennement, rappelées au besoin par les chefs, constituent des solutions pratiques aux problèmes habituellement rencontrés par les agents administratifs.

²²³ Crozier Michel : « *Le changement de raisonnement, clef de la réforme de l'Etat* », in « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle* », Drago Roland (sous la direction), PUF, 2001, p7.

²²⁴ Lagroye Jacques, op. cit. p140.

²²⁵ Lagroye Jacques, op. cit. p146. L'auteur cite les différents éléments constituant ces routines : les types de circulaires qui s'appliquent à tel dossier, le type de papier avec lequel il faut répondre à une demande, les arguments qui doivent être utilisés, l'ordre dans lequel doit circuler un dossier de bureau en bureau...

Opérer donc une fusion de culture comme c'est le cas au sein de la DGCID, aurait nécessité que soit prises des mesures de « *prédispositions* » des agents de l'Etat à la fois du côté des diplomates et du côté des « *développeurs*. » Cela aurait permis aux uns et aux autres de tirer parti de leur insertion au sein de la seule DGCID, l'un des acteurs institutionnels principaux en charge de l'Aide au développement en France. Mieux, face à cette situation que le Sénat français juge inopportune, il serait alors intéressant de procéder à une socialisation institutionnelle. Celle-ci consiste d'abord à repérer puis à inculquer les mécanismes d'apprentissage et d'entretien des croyances et des attitudes communes à tous les agents de la DGCID, cela pourrait assurer la cohésion et la permanence du cœur du système de coopération en France.

En nous basant sur les travaux de Jacques Lagroye sur la socialisation politique (2002) qui eux-mêmes se basent sur ceux des tenants de l'analyse systémique comme Gabriel A. Almond et Georges Bingham Powell Jr. (1978), on pourrait dire que la culture institutionnelle dont nous parlons ici comportera à la fois des dimensions affectives et des dimensions cognitives « *qui ne peuvent être distinguées que de manière analytique.* ²²⁶ » Dans la dimension affective, les diplomates et les « *développeurs* » devront s'entendre désormais sur une perception commune des situations habituelles à régler en matière de soutien au développement et de lutte contre la pauvreté dans les pays africains, puisque c'est l'objectif de base de la coopération française. Dans les dimensions cognitives, il faut procéder à l'élaboration d'ensemble d'appréciations concernant « *la bonne conduite des actions* » en matière d'Aide au développement, l'aptitude des acteurs dirigeants et de institutions dont ils ont la charge à satisfaire les attentes des populations des pays en voie de développement et les possibilités d'améliorer le système de coopération en général. En paraphrasant Jacques Lagroye, on dira qu'être socialisé dans le cadre de la fusion des cultures au sein de la DGCID, c'est adopter les attitudes et partager les croyances qui forment la culture politico-institutionnelle commune aux diplomates et aux « *développeurs*. »

II) L'AFD ET LE HCCI

Nous traiterons d'une part du problème de cohérence interne et des modalités d'intervention à l'AFD (A) avant d'examiner les critiques qui sont faites au HCCI (B).

²²⁶ Lagroye Jacques, op. cit. p405.

A : L'AFD : PROBLEME DE COHERENCE INTERNE ET DE MODALITE D'INTERVENTION

L'idée d'Agence, que l'on soit dans le domaine de l'Aide ou dans tout autre secteur des politiques publiques, n'a jamais été mauvaise. Loin s'en faut. Les Agences sont créées afin d'offrir des régimes de rechange pour la gestion soit des ressources humaines, soit de l'administration ou encore pour l'efficacité de la gestion financière. Pour Daniel Mockle "*elles constituent une sorte de mise à distance du modèle bureaucratique traditionnel afin d'offrir le maximum de liberté, ce qui favorise l'expérimentation de formules nouvelles*"²²⁷. Mais reconnaissons avec l'auteur qu'il ne faut pas être dupe sur l'existence et l'efficacité de ces agences. Si elles disposent d'une grande liberté en comparaison des mécanismes administratifs et juridiques de type "*classique*" qui conditionnent le fonctionnement des différents organismes publics, elles restent placées sous le contrôle direct de l'Exécutif qui est en réalité le grand bénéficiaire de leur création. C'est le cas de l'AFD qui est sous la tutelle du ministère des Finances et qui agit aussi pour le compte de celui des Affaires étrangères et de la Coopération. Autant de raisons et bien d'autres encore qui nous amènent à aller voir la réalité de son fonctionnement, si celle-ci ne fait pas défaut. Nous traiterons ainsi d'une part la question de la cohérence interne et celle des modalités d'interventions de l'AFD, souvent critiquées par d'autres opérateurs du développement.

La question de la cohérence interne de l'AFD

Analysant au printemps 2003 la « *nouvelle orientation stratégique* » de l'AFD, Jean-Michel Sévérino, alors directeur de l'Agence, a relevé au moins quatre directions vers lesquelles l'AFD va entraîner son action afin d'être plus crédible dans son rôle d'Agence pivot de l'Aide au développement. Il s'agit de clarifier ses objectifs, effectuer une prise de parole pertinente, être efficace et efficient. Pour le Directeur à l'Agence l'époque, ces orientations permettent de « *se figurer une révolution en marche* ».

Concernant l'efficacité et l'efficience qui nous intéressent le plus ici, Monsieur Sévérino évoque le positionnement géographique de l'Agence, son positionnement sectoriel, la nouvelle grille de ses instruments financiers, la nouvelle nature de ses partenariats, sa démarche de qualité, sa gouvernance d'entreprise et son management. Mais rien ou presque n'est dit sur l'organisation interne de l'Agence. Le Directeur effleure la question en soulignant qu'une « *organisation matricielle croise dorénavant des départements géographiques et sectoriels ; cette structure favorise la pluralité des points de vue et la*

*constitution de pôles d'expertise ; parallèlement, des contrats d'objectifs sont désormais conclu avec chaque équipe, pour garantir leur autonomie et les engagements sur leurs résultats. »*²²⁸

Or on constate à l'observation des faits que l'organisation de l'AFD reste peu déconcentrée et le choix des projets appartient en fait au siège parisien. D'où le manque d'articulations entre les projets de l'Agence et ceux conduits par les services de l'AFD dans les pays en voie de développement. Il se traduit des redondances ou, au contraire, des lacunes de son action. Cette critique rejoint un peu celle que nous relèverons sur l'intervention de l'AFD dans les pays africains.

Selon les notes officielles de l'Agence, les financements font l'objet de communiqués réguliers diffusés à la presse, aux organismes et syndicats professionnels. Ensuite la liste des projets en cours d'instruction est régulièrement mise à jour et publiée ; la lutte contre la pauvreté et le développement fait l'objet d'un processus participatif. Et sur ce dernier point l'Agence déclare associer fréquemment à ses activités des acteurs de terrain issus de la société civile notamment des organisations non-gouvernementales. Mais nous relèverons dans les lignes qui suivent les limites de ce processus participatif dont parle l'AFD.

L'AFD : Une logique d'attentisme et d'assistanat

La logique d'intervention de certains acteurs du développement a souvent été critiquée et présentée comme facteur de blocage de la politique de l'aide publique au développement. C'est le cas de l'AFD dont la logique d'intervention dans certains pays pourrait constituer un frein à la prise d'initiatives par les partenaires locaux. C'est le cas au Cameroun.

Dans la synthèse des observations de la mission d'expertise sur la coopération décentralisée entre la communauté urbaine de Nantes et le ministère de la Ville (du 15 au 29 mars 2004), il avait été analysé le rôle de l'Agence Française de Développement dans le développement urbain au Cameroun.

De l'étude il en ressort entre autres que la notion de coopération et de développement telle que l'entend l'Agence repose plutôt « *sur l'intervention ponctuelle sans qu'il y ait un réel transfert de compétences au bénéfice des acteurs locaux. Ces derniers sont en général peu associés aux travaux de l'AFD, qui intervient le plus souvent en prise directe avec les ministères, sans qu'une réelle concertation soit engagée avec les élus, donc l'avis n'est pas*

²²⁷ Mockle, op. cit. p22.

²²⁸ Sévérino, Jean-Michel : « *Les trois révolutions de l'aide française* », Géopolitique africaine, n°10 printemps, avril 2003, p101.

dans ce cas sollicité. ²²⁹ » Et l'étude de poursuite : « Ce type de démarche, outre le fait qu'elle va à l'encontre des principes même de la coopération, renforce l'attentisme et la passivité des équipes municipales face aux projets de développement. Ce modèle d'interventionnisme calqué sur les pratiques anglo-saxonnes conforte localement le sentiment d'impuissance et de dépendance face aux problématiques de développement... ²³⁰ »

Certes établissement public, industriel et commercial d'une part et institution financière spécialisée de l'autre, l'AFD, tout en remplissant un rôle déterminant dans la lutte contre la pauvreté et le soutien au développement, essuie au moins le reproche d'avoir une approche du développement excluant tout principe de participation pendant l'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre des projets qu'elle finance ou cofinance. Par le biais de l'aide projet ou aide à l'investissement qu'elle attribue sous-forme de dons et de prêts pour la réalisation d'études, d'infrastructures ou d'actions de développement, l'Agence est sans conteste l'acteur le plus important de la politique de l'aide. Non seulement cela renforce le caractère mercantile de l'aide au détriment de la logique de solidarité, mais son mode d'intervention encourage l'attentisme et l'assistanat que tous les « réformistes » tendent à dénoncer dans la coopération entre la France et les pays africains. Ce dernier point a le grand inconvénient d'être incapable de produire des transformations profondes au sein des sociétés africaines qui ont tant besoin de l'occident en appui pour leur développement.

B) LE HCCI : REFORMES ET CRITIQUES

Il est peut-être intéressant de relever que la création du Haut conseil à la coopération internationale correspond à la renaissance au début des années 1990 du concept de société civile. Nous parlons de renaissance dans la mesure où, depuis les écrits du politologue italien Gramsci, parus avant la seconde guerre mondiale, les discussions et les travaux sur ce sujet ont été plutôt rares. On s'accorde à dire que c'est après la crise du socialisme en tant qu'expérience et idéologie (années 1990), et dans la foulée des transitions démocratiques en Afrique, que le concept suscitera un nouvel intérêt et de multiples usages²³¹. Il est alors possible de rapprocher cette nouvelle émergence du concept de société civile avec l'arrivée dans le champ de la coopération française du HCCI, dans la mesure où celui-ci sort des fonds baptismaux en 1989 et se crée officiellement en 1999. Bien plus, le Haut conseil dans son

²²⁹ CU de Nantes, Agence d'Urbanisme de l'agglomération nantaise : « *Mission d'expertise au Cameroun, synthèse des observations.* », mars 2004.

²³⁰ CU, op cit.

esprit et sa composition représente les élus, les représentants des collectivités locales et le monde économique.

C'est dire tout court qu'il représente la société civile dans le cadre de la politique française de coopération internationale, c'est-à-dire, tous les intermédiaires entre le citoyen et l'Etat. Nous ne sommes pas là loin de l'approche tocquevillienne qui voit dans la société civile, un troisième secteur entre l'Etat et le marché, qui vise à contrôler l'excès centralisateur de l'Etat et qui se charge de la surveillance de la vie publique (Marret et Poncelet, 1999²³².) Cette approche est bien sûr différente de celle de Gramsci qui définit la société civile comme le lieu du consentement et de la direction. C'est le lieu où l'hégémonie de la classe dominante est organisée et maintenue. Considérons donc le Haut Conseil de la Coopération Internationale comme le résultat d'une prise de conscience du rôle que peut jouer toute la société civile dans le gouvernement de nos Etat d'une part, et dans les relations entre les Etats sur la scène internationale de l'autre. D'où la conscience qu' ont les dirigeants français de le rénover, car comme toute œuvre humaine, l'institution ne saurait être parfaite.

Nous étudierons d'une part les réformes et de l'autre les critiques qui sont faites au Haut Conseil.

Les réformes du HCCI.

Les réformes ayant abouti à l'installation officielle le 26 novembre 1999 du Haut Conseil de la coopération internationale par le Premier ministre Lionel Jospin sont donc l'aboutissement d'un long processus. Celui-ci débute sans doute en avril 1989 avec un rapport du groupe interministériel sur les orientations à moyen terme de la politique française d'aide au développement, suggérant la création d'un Haut conseil de la coopération et du développement.

Les attributions du HCCI prévus à l'article 1^{er} de la réforme prévoient que l'organisme a pour but de : permettre une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération internationale pour le développement et de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération. A cet effet, le Haut Conseil émet des avis sur la base d'un

²³¹ De Marret Pierre et Poncelet Marc (sous la direction) : « *Les associations urbaines en Afrique subsaharienne : types, fonctionnement et initiatives en matière de développement, études de cas à Cotonou (Bénin), Lumbumbashi (RDC) et Yaoundé (Cameroun)* », CIUF-AGCD, 1999.

²³² Cette conception de la société civile est bien évidemment différente de l'approche classique de cette notion. Jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, la société civile est, dans les écrits des philosophes libéraux et réalistes, (Locke, Rousseau notamment), synonyme de société politique. Elle renvoie aussi) a croissance, au développement, à la civilisation de la société, à l'existence d'un ordre social où règne la civilité et où les citoyens prennent part à la vie publique. Société civile égale donc société politique.

programme de travail triennal arrêté par le Premier ministre, il formule des recommandations ; il remet chaque année au Premier ministre un rapport qui est rendu public et organise, en tant que de besoin, une conférence de la coopération internationale regroupant l'ensemble des acteurs publics et privés. Mais ces réformes ont été précédées par de critiques formulées à l'endroit du Haut conseil.

Les critiques du HCCI

Dans des extraits du compte rendu des débats du 13 novembre 2002 à l'Assemblée nationale sur le HCCI, le rapporteur spécial Eric Woerth formule par l'amendement 123 des mesures portant sur le budget du Conseil et sur la base d'un argumentaire de critique. Pour le député, il faut une mesure d'économie par la réduction des crédits du HCCI, car cet organe « *satellite* » du ministère de la coopération a organisé certes divers colloques et séminaires, mais son fonctionnement est coûteux et n'a pas fait apparaître une efficacité majeure dans la coopération de la France.

A cet effet Eric Woerth proposait une réduction drastique du budget de 647 909 euros, soit la totalité des crédits de fonctionnement prévus par la loi de finances- à quoi il voulait que s'ajoute des postes contractuels et des agents mis à la disposition par d'autres ministères. En somme il était question pour le député de supprimer purement et simplement le HCCI qui paraissait à ses yeux inutile.

Mais pour l'ancien ministre délégué Jacques Godfrain (Rapport OFCI, 2002-2003°, le Haut conseil a bien sa raison d'être dans le sens où il « (...) *est chargé de faciliter les échanges sur les actions de coopération publiques ou privées* ». Le ministre reconnaît néanmoins que le bilan de l'organisme est contrasté. « *Malgré la dizaine d'avis qu'il a publié par an et l'organisation de différents colloques intéressants, l'on peut remarquer une dispersion dans les thèmes abordés, ainsi que des coûts de fonctionnement trop lourds* ». Néanmoins note Jacques Godfrain, le Haut Conseil « (...) *rassemble un potentiel certain d'expertise et a vocation à être un lieu de concertation et de réflexion entre les acteurs de la coopération.* » Et plutôt que de chercher à le supprimer, le ministre est d'avis qu'une réforme soit faite qui, comme ce fut alors le cas avec d'autres institutions de la coopération, redéfinit les missions du HCCI, prévoit qu'il doit appliquer un programme de travail fixé par le Premier ministre pour trois ans, limite son effectif à 45 membres, en donnant plus de places aux élus, aux représentants des collectivités locales et au monde économique.

Suite à la réforme, l'on peut alors noter une évolution à la baisse du budget de fonctionnement du HCCI de 26% en le ramenant de 876 000 euros en 2002 à 647 000 euros en 2003. Le nombre d'emplois a aussi été réduit. En tout cas pour l'ex-ministre délégué à la coopération, « *supprimer cette instance de concertation serait adresser un message très négatif au moment où on cherche à favoriser le partenariat.* »²³³ Pire si l'on considère le HCCI comme le reflet des attentes de la société civile, sa suppression sera considérée comme une remise en cause flagrante du rôle de tous les intermédiaires qu'on peut retrouver entre le citoyen et l'Etat. Ce sera le retour du règne de la centralité du pouvoir au détriment d'une approche participative de l'action publique. L'absence de société civile peut causer une mauvaise gouvernance en freinant le développement d'un pays ou d'une région. On a même pu voir que c'est dans les institutions de la société civile que nombre de leaders des sociétés démocratiques sont formés et recrutés. Sans une société civile forte, il ne peut y avoir de débat sur les politiques publiques à mener. Maret et Poncelet pensent d'ailleurs que sans une société civile forte « *...le capitalisme de marché devient un capitalisme mafieux, et la démocratie [sera] un terme vide de sens.* »²³⁴

SECTION II

LA COORDINATION ET LA PARTICIPATION EN FRANCE

Ici se pose, comme ce sera le cas pour la section suivante, le problème théorique de l'interaction entre les acteurs dans la formulation des politiques publiques. C'est toujours en empruntant à l'approche néo-institutionnelle des politiques publiques que nous allons aborder cette partie concernant les interactions entre les acteurs à l'intérieur des systèmes. Il est question de voir si les arrangements institutionnels qui existent entre les différentes structures gouvernementales et non-gouvernementales s'appliquent tel qu'il se doit et si ces arrangements assurent l'efficacité de la politique d'Aide. Nous traiterons ainsi de la question de la coordination de l'APD en France (I) avant d'analyser son processus d'élaboration et de mise en oeuvre (II).

I) LA QUESTION DE LA COORDINATION DE L'AIDE

Dans le sens que lui donne la science administrative, notamment les travaux de Charles Debbasch, la coordination de l'action administrative c'est la construction des

²³³ Godfrain, Jacques in rapport de l'OFCI 2002-2003, p18.

²³⁴ Maret et Poncelet, op. cit. p15.

structures permettant d'amener les différents services administratifs à une action organisée²³⁵. Et pour cause : la multiplication des acteurs institutionnels conduit à un « *émiettement* » du travail de l'action publique. Cela entraîne le plus souvent et même toujours des lenteurs et une absence d'homogénéité dans l'action des institutions politico-administratives, « ...*chacun ayant sa propre interprétation de la règle de droit, sa conception de l'intérêt général.*²³⁶ » Parler donc de coordination du système de l'Aide en France revient à examiner comment se déroulent les interactions en vue d'une action efficace et efficiente entre les multiples intervenants, principalement entre les acteurs du pouvoir central. Nous traiterons d'une part du pouvoir de domination du MINEFI (A) et de l'autre de la coordination sur le terrain (B).

A) Du pouvoir dominateur du MINEFI

Le pouvoir de domination du ministère de l'Economie est souvent analysé comme étant la confirmation de la primauté des logiques économiques sur les objectifs de solidarité. Cette prédominance est aussi due à la nature même du régime politique français. Pierre Muller (1990) en analysant les quatre cercles de la décision en France a placé le Président de la République et son entourage dans le premier cercle où l'on retrouve aussi le Premier ministre et surtout le ministre des Finances. Dans ce cercle transiteraient toutes les décisions qui concernent les politiques publiques au niveau de leurs principales étapes officielles. Celles-ci concernent les processus et les procédures officielles. Certes les procédures varient selon les systèmes politiques, mais comme le rappelle Vincent Lemieux les grandes étapes sont les mêmes un peu partout. C'est dire que la situation de domination que nous constatons en France avec le ministère des Finances est similaire à celles qui pourraient exister dans les pays receveurs de l'Aide dans le cadre de la gestion ou la redistribution des flux d'Aide.

La réforme de la coopération internationale et de l'Aide au développement visait à assurer une meilleure coordination et une bonne participation des intervenants publics, comme privés d'ailleurs, impliqués dans l'Aide au développement. Un tel objectif supposait qu'il existât entre les différents acteurs un certain équilibre qui les invite d'une part, à se concerter, et de l'autre, à agir de façon quasi égalitaire. Or pour ce qui est de l'intervention égalitaire des acteurs, l'on remarque que dans le système

²³⁵ Debbasch Charles, op. cit. p197 et s.

²³⁶ Debbasch Charles, op. cit. p198.

institutionnel antérieur à la réforme, le ministère de l'Economie et des Finances bénéficiait de par les moyens financiers qu'il disposait, d'une réelle prépondérance dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'Aide. La preuve en 1998, il mettait en œuvre 43% de l'aide au développement contre 22% pour le ministère des Affaires étrangères. Ce qui lui donnent un réel pouvoir de domination dans la conduite de la politique de l'aide ; pouvoir pouvant mettre ainsi en mal le principe de décision participative et de coordination tant nécessaire pour l'efficacité de l'aide.

Aujourd'hui l'on s'interroge toujours dans les milieux officiels de la coopération française sur l'instance coordinatrice de l'Aide : *qui va réellement piloter la politique de coopération et d'aide au développement ?* », s'interroge le HCCI. Les dernières décisions du CICID de 2004 ont rappelé que le ministère des Affaires étrangères définissait les stratégies de coopération et assurait avec le ministère des Finances la tutelle de l'AFD. La création du Comité d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre délégué à la Coopération et la Francophonie, est censée concrétiser le rôle de supervision politique du MAE. En pratique, ce rôle sera probablement difficile à tenir, en particulier la tutelle d'une agence où l'influence du ministère des Finances demeure considérable. L'AFD s'organise pour définir ses propres stratégies et s'est dotée de capacités de réflexion en la matière. On ne voit pas, dans le même temps, se produire un apport de moyens parallèle qui permettrait au ministère des Affaires étrangères de remplir la tâche qui lui est confiée.

B) La coordination sur le terrain

La multiplicité des intervenants- ambassades, missions de coopération, agence française de développement a par le passé pu favoriser certaines luttes d'influence. L'intégration des missions au sein des ambassades a permis de mieux asseoir l'autorité de l'ambassadeur. Le processus, s'il n'a pas toujours été conduit dans une complète sérénité apparaît selon le Sénat « *sous réserve de certains ajustements, achevé.* » Par ailleurs, l'articulation des rôles respectifs de l'AFD, d'une part, et de l'ambassade de l'autre, demeure un facteur de complexité. Rappelons que l'AFD bien qu'étant suffisamment autonome fonctionne sous la double tutelle du ministère de l'Economie d'une part, et celui des Affaires Etrangères de l'autre. Cela peut entraîner à des moments la mise en application des mêmes directives et fonctions déjà attribuées aux Ambassades dans certains pays. Le groupe gère par exemple le programme de coopération délégué par le ministère des Affaires étrangères qui lui

confie l'exécution, soit de projets de coopération dans les États de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), soit des projets régionaux ou sectoriels en fonction des engagements de la France, comme par exemple dans la gestion des sorties de crise. Des rôles qu'assument aussi les missions diplomatiques installés dans ces pays.

II) LE PROCESSUS DE PARTICIPATION DANS LA POLITIQUE DE L'AIDE

L'une des questions fondamentales que se pose l'Analyse des politiques publiques est celle de savoir « *Par qui telle politique est élaborée* ». Par extension l'on pourrait assimiler la question à cette interrogation classique qui a tant constitué la trame essentielle des études en science politique: « *Qui gouverne?* » et « *Comment gouverne-t-on?* ». Dans le cadre de nos travaux on se poserait la question de savoir qui gouverne et comment gouverne-t-on en matière d'Aide publique au développement en France.

Répondre à cette question par la seule lecture des textes officiels comme nous l'avons fait dans notre partie descriptive, ne saurait être satisfaisant. Il est vrai, les textes nous dévoilent la répartition des compétences entre les gouvernants, mais ils ne font pas toujours ressortir le véritable rôle que joue chacun d'entre eux. Certains acteurs peuvent jouer un rôle, pendant que d'autres participent véritablement au processus décisionnel ou encore entreprennent des actions ou même tout simplement exercent une influence sur les détenteurs du véritable pouvoir de décision. Il serait donc intéressant pour un exposé de science politique d'aller au-delà des simples organigrammes officiels pour toucher la réalité des faits telle qu'elle est exercée par les dirigeants et telle qu'elle est vécue par les populations cibles. Ceci nous oblige à voir si la répartition des rôles des différents acteurs institutionnels telle que nous l'avons décrite en première partie, se déroule sans à-coups et donne satisfaction aux destinataires des décisions prises. L'analyse de ce processus passe par un nécessaire rappel théorique de ce qu'est un processus de prise de décision en matière de politique publique et de voir comment se passe la concertation entre les différents acteurs français de l'aide (A) car l'Afrique demeure toujours la chasse gardée du Président de la République (B).

A) Les différents acteurs de l'Aide dans leurs interactions

Dans la sixième édition de sa « *Sociologie politique* » (2003), Philippe Braud traite de la gouvernance et des politiques publiques en s'appesantissant sur le milieu décisionnel du pouvoir politique. A cet effet, il décrit les trois sphères du milieu dirigeant en France tout en décrivant leurs interactions : l'instance politique, l'instance administrative et les partenaires extérieurs.

Braud parle d'abord de l'instance politique. En France les véritables dirigeants politiques sont ceux qui détiennent des fonctions à la tête d'un ministère ou, a fortiori, à la tête du gouvernement et de l'Etat. Braud précise d'ailleurs de distinguer du commun, ceux « *vers qui remontent normalement tous les processus décisionnels en cours.* ». Il s'agit ainsi du président de la République assisté de ses collaborateurs les plus proches et les plus polyvalents- le Secrétaire général de la Présidence et son directeur de cabinet. C'est ce que l'Elysée présente sous le terme générique de « *Cabinet du Président de la République* » qui compte une cinquantaine de personnes officiellement désignées. Comme le note Benoît Mercuzot ce sont « *...exclusivement de collaborateurs personnels qui sont choisis en fonction de critères que le Président a toute liberté de déterminer*²³⁷ ».

Rentre aussi en lice le Premier ministre, assisté du Secrétaire général du Gouvernement, et son propre cabinet, les deux correspondent à « *une administration d'état-major* »²³⁸. Il s'agit enfin du ministre des finances et de son Etat-major puisque, pratiquement, toute mesure importante a des incidences budgétaires. A noter dans certains cas particulier l'importance du Conseil Constitutionnel, instance capable de contraindre le pouvoir à modifier le contenu de ses décisions pour les conformer à la Constitution.

Les ministres quant à eux, peuvent être tenus à l'écart de dossiers importants. Les réunions interministérielles qui permettent d'élaborer un texte législatif ou réglementaire, sont réservés aux seuls représentants des seuls ministères impliqués. Braud décrit ensuite l'instance administrative. On pourrait mieux parler de la Haute administration publique, car bien que les services publics de l'Etat soient des outils indispensables du pouvoir politique, ce ne sont que les hauts fonctionnaires exerçant des responsabilités de premier plan dans les secteurs qui sont les leurs qui ont la possibilité d'être associés à la conduite d'un processus décisionnel. Ceux-ci exercent des fonctions de préparation, d'élaboration, voire de conception

²³⁷Parmi ces critères, Benoît Mercuzot note la compétence particulière dans un domaine déterminé, la confiance qui a pu naître d'un parcours politique antérieur commun ou « *plus trivialement, la situation personnellement difficile dans laquelle peut se trouver par exemple, un ancien député à la suite d'une alternance de la majorité parlementaire.* », « *Organisation administrative, Les institutions administratives françaises* », Editions ESKA, 2001, p70.

²³⁸L'un et l'autre assiste le Premier ministre dans sa fonction de Chef de gouvernement. Le Cabinet comprend une soixantaine de membres qui ont pour tâche tout à la fois d'aider le Premier ministre dans la prise de décision (préparation des dossiers, élaboration des projets) et d'assurer que les décisions prises sont effectivement appliquées par les membres du gouvernement. Le Secrétariat du Gouvernement, pour sa part, remplit une fonction a priori plus administrative que politique. C'est lui qui convoque les réunions interministérielles et en établit les compte-rendu sous forme de « *bleus* », etc.

d'une politique d'ensemble et sont à la tête des instruments de mise à exécution des décisions prises.

Enfin Philippe Braud parle de partenaires extérieurs de la décision. Ils relèvent de deux pôles: le monde de l'entreprise économique et le monde des clercs. Les pouvoirs publics se concertent avec le monde économique pour un double avantage. Le premier consiste à compléter leur information sur les données techniques des dossiers à traiter, et identifier les lignes de résistance concevables afin de mieux les réduire ou les contourner. Ce sont le plus souvent des dirigeants d'entreprise, des experts de haut niveau attachés à des firmes leaders, des représentants des groupes professionnels économiques (grand patronat, institutions financières et bancaires...) Au sens large du terme ce sont ceux qu'on désigne par le terme de « *Managers*. »

Le pôle des clercs quant à lui est constitué des personnalités intégrés au milieu décisionnel selon les problèmes abordés. Ce sont des individus ou des « *Agents spécialisés dans le travail direct sur les représentations et les croyances.* »²³⁹ Ce sont des groupes sociaux capables d'influencer de façon autonome la perception des attentes et des mécontentements, capables même de contribuer à les façonner. Ce sont les « *faiseurs d'opinions* » que sont entre autres les journalistes et autres éditorialistes de la presse écrite et audiovisuelle, les dirigeants syndicaux, les animateurs de mouvements sociaux, les porte-parole des « *collectifs de luttes* », les Prix Nobel, etc. Tous ces leaders d'opinion peuvent être, ponctuellement intégrés dans le processus décisionnel central. Leur rôle est d'une importance particulière car ils permettent à des groupes sociaux de prendre conscience d'intérêts jusqu'ici mal perçus. Ils leur assignent des objectifs légitimes, des espérances accessibles et « *contribuent à la hiérarchisation de leurs attentes et leurs exigences revendicatives.* »

Au regard de tout ce qui procède il serait intéressant de voir donc si les acteurs que nous avons décrit dans la première partie correspondent au schéma théorique que présente Braud. Ensuite, à partir des configurations que nous avons exposées peut-on dire que ces acteurs participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'Aide.

Dans notre première partie nous avons retenus comme acteurs de l'Aide en France le ministère des Affaires étrangères (assisté du ministère de la Coopération), celui de l'Economie et des Finances, l'Agence française de développement (AFD), le HCCI et le CICID. Chacune de ces instances jouent, selon les textes, un rôle important et essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre de la coopération internationale en France et partant de l'aide au développement. Notre première interrogation est de savoir si ces instances

correspondent au schéma théorique que nous a présenté Philippe Braud. A l'observation des faits, la réponse est mitigée.

L'instance politique de Philippe Braud est constitué du Président de la République et de son Cabinet, du Premier ministre assisté du Secrétaire général du Gouvernement et son propre cabinet, du ministre des Finances...Or dans la nomenclature qui est donnée par les textes, la coopération internationale est le fait certes du Ministre de l'Economie, mais aussi celui des autres ministères : Affaires étrangères et Coopération et Francophonie. Le premier, rappelons-le, est en charge de l'ensemble des relations internationales de la France ; à ce titre il conduit les relations de coopération et négocie les accords de partenariats qu'il met en œuvre avec des services et des moyens budgétaires propres. Le ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie quant à lui participe aussi à la définition de la politique française d'aide au développement en préparant et en mettant en œuvre la politique du gouvernement dans les pays étrangers.

D'une part il existe une différence dans l'énumération des acteurs de l'instance politique et de l'autre on ne saurait affirmer le degré d'implication ou d'influence des acteurs officiellement identifiés dans la politique de l'aide au développement. A l'observation des faits en matière d'APD et de coopération entre la France et l'Afrique, un certain nombre de constats peuvent être faits. Le premier tient au fait que cette politique est toujours apparue comme un attribut essentiel du seul président de la République qui la conduit avec ses collaborateurs de l'Elysée, qui ne sont pourtant pas répertoriés dans la nomenclature officielle des acteurs de l'Aide. Par ailleurs nous avons pu démontrer dans la première partie que le Premier ministre en France n'est qu'un « *sous-traitant* » de la politique de coopération avec l'Afrique. Il a ici une participation minimale tel que l'a écrit Marie-Christine Kessler (1996) ; avec des interventions sporadiques qui ne lui permettent pas d'assurer un réel suivi des politiques, programme et projets en cours. C'est dire que le pouvoir est à l'Elysée et à partir des directives du président de la République et, en liaison quotidienne et confiante avec lui ses proches collaborateurs conduisent les Affaires africaines. C'est le cas de Jacques Foccart pendant longtemps sous de Gaulle.

B) L'Afrique domaine réservé du Président de la République

L'Afrique demeurera toujours un domaine réservé du président de la République comme ce fut avec le Générale De Gaulle, Valéry Giscard D'Estaing ou François Mitterrand où la

²³⁹Braud, Philippe, op cit, p536.

politique extérieure de la France était une affaire du Chef d'Etat. Pour les affaires africaines c'est un Conseiller spécialisé permanent du président de la République qui s'en occupait au départ, Guy Penne, Doyen de la Faculté de Chirurgie dentaire de Paris. Le président de la République précisera lors d'une interview au *Monde* combien il a une attache directe avec l'Afrique dans la mesure où il est en charge de la défense des intérêts de la France. Et par là même, François Mitterrand entendait exercer un droit de regard particulier sur les affaires africaines.

Mais même s'il est constaté que la politique africaine de la France est un attribut du Chef de l'Etat et de ses proches collaborateurs de l'Elysée, il n'en demeure pas moins que l'ensemble du système de coopération en France est caractérisé par la participation, fut-elle inégale- de plusieurs acteurs étatiques, subétatiques et non-étatiques. C'est le cas des deux ministères des Affaires étrangères et de l'Economie, l'AFD, le HCCI, les collectivités locales, les ONG... On rejoint là les écrits de Robert Dahl et de Raymond Aron qui ne croient pas à l'existence d'une classe dirigeante dominante et surplombant toute la société, capable de traduire à elle toute seule les aspirations des populations sous forme de réponses adaptées à leurs besoins. Même s'il existe une classe dominante, celle-ci est concurrencée par d'autres acteurs, même étatiques aux objectifs parfois divergents et développant des stratégies différentes. Il n'est pas impossible de parler d'affrontement ou de négociation en vue d'aboutir à un consensus sur les politiques, les programmes et les projets à adopter²⁴⁰. Plutôt que de parler de polyarchie ou de pluralisme au sein du système français de coopération, on pourrait mieux parler de néo-pluralisme dans la mesure où il existe certes plusieurs acteurs intervenant dans l'émergence, la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, mais on a un acteur ou un groupe d'acteurs dominants qui est l'Elysée composé du Président de République et de ses proches collaborateurs. On est donc à mi-chemin entre la polyarchie et la thèse marxiste de l'unité profonde de la classe dirigeante formulée en science politique par Wright-Mills dans « *The power elite* » (1956). Ainsi, s'il est vrai que le président de la République a bien de part la constitution sa place dans l'élaboration de la politique étrangère de la France, un constat s'impose cependant : le rôle que joue ses proches collaborateurs de l'Elysée dans la coopération avec l'Afrique l'inscrit dans une logique dépourvue de transparence et partant d'efficacité.

Parlant ensuite de l'administration publique, dans la politique de l'APD, c'est le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui pourrait être considéré comme cette structure regroupant les hauts fonctionnaires

exerçant des responsabilités de premier plan en matière d'Aide publique au développement. Ses fonctions d'orientation, de détermination de la ZSP, de veille et même de suivi et d'évaluation, s'apparentent fort bien à celles qui sont définies par Philippe Braud et qui sont exercées dans son cas par la haute administration de l'Etat. C'est dire que ces hauts fonctionnaires qui constituent le CICID sont en principe intégrés dans le processus décisionnel de l'APD en fonction des dossiers à traiter. *« Chaque fois (...) que leur administration est concernée, précise Braud, à titre principal ou latéral [ils] vont être consultés et se trouver en mesure d'intégrer leurs vues dans le dispositif législatif ou réglementaire en cours. »*²⁴¹

Les partenaires extérieurs quant à eux s'apparentent bien aux membres du Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI) qui est une instance de conseil et de concertation en matière de coopération internationale, et partant d'aide au développement, réunissant différentes personnalités choisies pour leur engagement en faveur de la coopération. Il fait intervenir en son sein des représentants d'organisations de solidarité internationale, des collectifs de migrants, d'organisations socioprofessionnelles, des chercheurs, experts et personnalités qualifiées dans le domaine de l'aide publique au développement. Bref selon les textes, ce sont *« des agents spécialisés capables d'influencer de façon autonome la perception des attentes et des mécontentements, capables même de contribuer à les façonner. »* Des personnalités qui se veulent *« des partenaires incontournables du pouvoir central en matière de prise de décision. »*

Au regard de ce qui précède tant au niveau de la haute administration que du cercle des partenaires extérieurs, la même préoccupation revient : sont-ils vraiment consultés? Et si tel est le cas, leurs avis sont-ils pris en compte dans la définition, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques, programmes et projets de l'APD? Une chose au moins établit l'unanimité dans l'analyse des interactions entre les différents acteurs de l'APD en France : l'on juge la réforme institutionnelle inachevée pour n'avoir pas pu laisser une plus grande marge de manœuvre à l'AFD, qui, pourtant, dispose de la souplesse nécessaire pour faire appel à la variété des compétences requises dans le domaine du développement. Notre avis est mitigé à ce sujet. Bien plus l'on se demande s'il n'est pas plus conséquent de confier à cet organisme chargé de concevoir les infrastructures en matière de santé par exemple, la mise en œuvre des différentes politiques d'aide dans ce secteur, plutôt que d'en laisser la

²⁴⁰ Braud Philippe, op. cit. p568.

²⁴¹ Braud, Philippe, *« Sociologie politique »*, 6e édition, LGDJ, 2003, p534.

responsabilité à un autre organisme- la DGCID- chargé tout à la fois de la lutte contre le Sida et de la défense de la Francophonie...Une mauvaise répartition de compétences qui peut être source d'inefficacité. A cela Jean-Jacques Gabas nous apporte des éléments de réponse sur la question de savoir si tous les acteurs- institutionnels- que nous avons mentionnés depuis le début comme faisant partie du processus de l'élaboration et de mise en œuvre de l'aide y participent vraiment. A son avis pas vraiment. D'une part ce sont les experts internationaux qui font le développement et de l'autre, l'aide est le fruit de compromis bureaucratiques internes aux donateurs. Nous y reviendrons plus loin. Pour le HCCI, la réponse a déjà été donné plus haut par un rapport de l'Assemblée nationale datant de 2002 qui ne trouvait pas une efficacité majeure du Haut Conseil dans la coopération en France. Certes le HCCI a été consulté. On en veut pour preuve les rapports remis au Premier ministre mais les lacunes relevées dans son fonctionnement démontre qu'il demeure très peu utile pour le mécanisme de coopération en France.

Difficile d'affirmer donc si oui ou non nos acteurs décrits dans la première partie sont les véritables artisans de l'Aide et que leurs interactions sont source d'efficacité et d'efficience pour les objectifs fixés.

CHAPITRE III

LES SOURCES DE L'INEFFICACITE DE L'AIDE EN AFRIQUE

Si dans les pays donateurs comme la France, l'inefficacité de l'Aide a pour cause principale les modes et méthodes d'intervention de l'Etat, dans les pays d'Afrique objet de notre étude, le fonctionnement et l'organisation de l'Etat peuvent aussi être mis en cause. Non seulement parce que les configurations des administrations et des gouvernements produisent les mêmes effets pervers qu'en France, mais aussi en raison de la nature de l'Etat ou des Etats africains. Mais il est aussi possible de pointer du doigt les relations de domination entre les donateurs et les receveurs. Mais les configurations et les modes d'intervention de la puissance publique étant au cœur de nos préoccupations, nous traiterons au prochain chapitre cette théorie du dominant et du dominé, source elle aussi de l'inefficacité de l'Aide française en Afrique. Ici nous examinerons ici la relation à l'Etat comme source d'inefficacité des politiques de développement en général et de l'Aide extérieure en particulier (Section I) avant de parler du patrimonialisme et ses conséquences dans les relations donateurs/receveurs (Section II).

SECTION I

LA RELATION A L'ETAT, SOURCE D'INEFFICACITE DE L'AIDE

Ici nous nous positionnons momentanément derrière ceux qui pensent que l'Etat en Afrique ou ailleurs est différent de l'Etat en occident (Badie). La question fondamentale ici semble être le rapport au pouvoir et à l'Etat. L'important n'est pas d'être d'accord ou non avec cette analyse, mais de voir que le « *patrimonialisme* », trait caractéristique de l'Etat en Afrique, peut être cause d'échec des politiques publiques de développement (I) car il entraîne une personnalisation du pouvoir, source d'inefficacité de l'Aide (II).

I) Le patrimonialisme comme cause d'échec

C'est évidemment principalement sur la base des travaux de l'ouvrage de référence de Jean-François Médard, qui lui aussi s'appuie sur des travaux de renom (Weber), que nous analyserons la question du patrimonialisme en Afrique. En cela l'auteur commence son analyse par le constat que fait Zaki Ergas au sujet des relations Etat-société, qui pour lui, peuvent se définir par le patrimonialisme. « *Les Etats africains peuvent varier dans leur idéologie, leur développement économique, le style de leadership [...] mais ils ont tous d'une*

*façon significative un noyau patrimonial commun.*²⁴² » Ce caractère patrimonial de l'Etat en Afrique, longuement et longtemps développés par les africanistes de l'hexagone et ceux d'Afrique, peut donc être cause d'inefficacité de l'Aide. D'où l'intérêt de revisiter la controverse en la matière car l'unanimité n'en est toujours pas établie (A) avant de voir les conséquences théoriques que cela peut entraîner (B).

A) Débats et controverses sur le patrimonialisme et le néo-patrimonialisme en Afrique

La notion de patrimonialisme, issue de la littérature weberienne comme sous-idéal type de la domination traditionnelle, apparaît lorsque l'autorité politique se différencie de l'autorité domestique en s'exerçant au-delà de la parenté, en s'appuyant à la fois sur les parents, sur les fidèles, les clients et les serviteurs qui constituent ce que Jean-François Médard appelle « ...un véritable état-major administratif.²⁴³ » Max Weber lui-même définissait l'Etat patrimonial comme étant « ...l'espace dans lequel le chef organise son pouvoir politique comme l'exercice de sa gestion domestique.²⁴⁴ » Tout se passe comme si, avec le patrimonialisme, la logique du patriarcalisme, principe de base du fonctionnement des sociétés traditionnelles africaines, permettait d'aller au-delà de la parenté.

Nous ne reprendrons pas ici toutes les œuvres publiées au sujet du patrimonialisme en Afrique²⁴⁵, mais nous signalerons que parallèlement, la notion se trouve critiquée par nombre d'auteurs dont Robin Theobald²⁴⁶, Richard Joseph²⁴⁷ ou encore de façon plus général par Bertrand Badie²⁴⁸, bien que celui-ci n'est pas un spécialiste de l'Afrique. Il est aussi important de signaler que considérant la notion de patrimonialisme trop générale et polysémique, beaucoup d'auteurs lui ont préféré, pour ce qui est de l'Afrique, d'autres notions et expressions. C'est ainsi que Richard Joseph propose à la suite de Robin Theobald, d'utiliser pour les besoins de la cause, la notion de « *prébandalisme* », elle aussi empruntée de Max

²⁴² Zaki Ergas (ed) : « *The african state in transition* », MacMillan Press, 1987 in Jean-François Médard « *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes et crise* », Khartala, 1991, p323.

²⁴³ Médard Jean-François : « *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes et crise* », Khartala, 1991, p326.

²⁴⁴ Weber : « *Economie et société* », in JF Médard, op. cit. p326.

²⁴⁵ Voir à ce sujet : Gunther Roth : « *Personal rulership, patrimonialism and empire building in the new states (1968)* » ; S.N Einsenstadt : « *Traditionnal patrimonialism and modern neo-patrimonialism* » (1973), Alain S. Mescheriakoff « *L'ordre patrimonial : essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration publique d'Afrique francophone subsaharienne* » (RFAP, 1987)...

²⁴⁶ Robin Theobald « *Patrimonialism* », 1982.

²⁴⁷ Richard Joseph « *Democracy and prebendal politics in Nigeria* », 1987.

²⁴⁸ Bertrand Badie « *Le développement politique* », 1984.

Weber. Jean-François Bayart quant à lui préfère se rallier à la notion plus étroite de « *prébandal politics* », ou préfère parler simplement de « *politique du ventre*. ». A toutes ces expressions, Jean-François Médard propose d'utiliser une autre qui est le « *néo-patrimonialisme*. » Pour lui, les Etats africains sont en général plus néo-patrimoniaux que patrimoniaux « ... dans la mesure où ils sont des types mixtes, mélangeant dans une combinaison complexe et instable des traits traditionnels et des traits modernes [...], des répertoires étrangers et autochtones...²⁴⁹ »

Ce constat peut encore être vérifié aujourd'hui dans la gestion de nombre d'Etats d'Afrique centrale et des Grands Lacs. Car, que l'on prenne le Cameroun de Monsieur Biya, le Gabon d'Omar Bongo Odimba, le Congo de Denis Sassou Nguesso, le Tchad de Monsieur Deby, ou encore la Guinée Equatoriale d'Obiang Nguema Mbazogo, on est bien en face de pouvoirs personnels s'appuyant sur un mélange de tradition et d'arbitraire, caractéristiques principales de la domination patrimoniale. Pouvoir arbitraire chez Paul Biya, pouvoir traditionnel et arbitraire chez Omar Bongo, pouvoir arbitraire chez Denis Sassou Nguesso, Idriss Deby et Obiang Nguema. Plusieurs exemples de crises internes montrent que ces chefs d'Etat traitent la plupart du temps les affaires publiques « ...comme s'il s'agissait d'affaires personnelles²⁵⁰ », de la même façon qu'ils exploitent les domaines publics comme s'il s'agissait de propriétés privées.

On peut poursuivre avec la description que fait Jean-François Médard du chef patrimonial en reconnaissant que, nombre d'entre tous ceux que nous avons cités plus haut sont à l'origine, des conquérants. C'est le cas de Denis Sassou Nguesso qui arrive au pouvoir en 1997, pour la deuxième fois, en faisant tomber, suite à la guerre dite « *guerre du 5 juin* », le président démocratiquement élu Pascal Lissouba. Une situation qui n'a bien évidemment pas laissé le pays exempt, car au début de l'année 1999, certaines régions sont particulièrement touchées comme c'est le cas au sud, dans le Pool et plus tard dans les régions de la Bouenza et du Niari. Environ un tiers de la population congolaise sera contrainte de se déplacer. Autre exemple de conquérant, c'est le cas de François Bozizé, qui, grâce à une rébellion armée, renverse le président Ange Félix Patassé le 15 mars 2003. C'est aussi le cas au Tchad avec Idriss Déby qui arrive au pouvoir en 1990, après l'abandon du combat par Hissein Habré qui quittera précipitamment le pays, car les troupes de son tombeur sont solidement établies à Abéché. Dernier exemple et non des moindres, c'est celui du Président

²⁴⁹ Médard, op. cit. p 332.

²⁵⁰ Médard op. cit. p326.

Obiang Nguema Mbazogo au pouvoir depuis 1979, après avoir déposé son oncle Macias Nguema.

B) Conséquence : Autoritarisme, népotisme...

On peut voir, toujours selon l'analogie de JF Médard que, tous ces chefs d'Etat, ont tous cherché à rationaliser leur autorité et ont commencé à gérer et gèrent encore les Etats à la tête desquels ils se trouvent comme leur domaine, en père de famille, mêlant ainsi tradition et surtout arbitraire²⁵¹. A cela il faut ajouter des pratiques si caractéristiques de la vie politique africaine que sont le népotisme, le clanisme, le tribalisme, le régionalisme, la corruption, la prédation, le factionnalisme...Le cas de François Bozizé, à peine arrivé au pouvoir peut être évoqué car le climat politique se dégrade de jour en jour dans le pays, l'opposition accusant le Président de la République de ne plus respecter les règles de la transition consensuelle et les fonctionnaires font la grève pour réclamer les arriérés de salaires imputés au pouvoir en place. Le fait pour Monsieur Bozizé d'avoir été candidat à l'élection présidentielle de Janvier 2005 est bien la preuve d'une appropriation de l'espace politique après son coup d'Etat, alors qu'il avait déclaré ne pas avoir l'intention de briguer la magistrature suprême après la période de transition²⁵².

La situation au Tchad d'Idriss Déby est aussi assez illustrateur de l'autoritarisme, du népotisme et du régionalisme ambiant dans ce pays. Le président de la République proclame la liberté d'expression, cependant, ses troupes répriment dans le sang, en mars 1991, une manifestation des étudiants qui réclamaient le versement de leurs bourses d'études. Par son engagement pour la démocratie, il promet de respecter l'égal accès à la fonction publique des membres de toutes les ethnies du pays, mais en pratique, il tient à l'écart les cadres réguliers d'origine chrétienne, comme c'était le cas durant la IIIe République sous Hissein Habré. En clair, tout comme dans presque tous les pays objet de notre étude, la gestion de l'Etat au Tchad est marquée par la confusion du public et du privé. L'attribution des postes de responsabilité au sein des instances supérieurs de l'Etat obéit, comme nous venons de l'évoquer, à des critères ethniques, donc à une logique de népotisme et de régionalisme.

²⁵¹ Lire aussi à ce sujet l'étude que fait Peter Geschiere et Jos Van Der Klei sur « *La relation Etat-paysans et ses ambivalence : modes populaires d'action publique chez les Maka (Cameroun) et les Diola (Casamance)* » in Terray Emmanuel : « *L'Etat contemporain en Afrique* », l'Harmattan, 1987, p297-340.

²⁵² François Bozizé a expliqué ce revirement de position à cause de « *la fragilité de la situation interne* » et « *l'ampleur de la tâche à accomplir pour redresser l'économie du pays.* », voir J.A L'Intelligent n°2277 du 29 au 4 septembre 2004.

L'une des raisons de cette situation est sans doute la dichotomie Nord-Sud que souligne Jean-Pierre Magnant (1991) et qui selon lui provient de la mise en œuvre par la France d'une double politique d'administration coloniale. Cette double politique a entraîné la distinction entre un Tchad « *utile* », le Sud du pays où se mit en place une administration directe des populations par l'intermédiaire d'une chefferie administrative créée pour transmettre les ordres des cadres français aux paysans, et un Tchad « *non-utile* », le Nord où on tenta une sorte d'administration indirecte. Le premier Tchad reçut donc toute la sollicitude des Français. Pour les nécessités de développement, la France y améliora la santé publique et la scolarisation, alors que le Nord moins utile était voué à la « *stagnation* ». Jean-Pierre Magnant souligne à ce sujet que la « *dichotomie entre Nord et Sud fut renforcée par le fait que, depuis les premières explorations, rares étaient les Français qui n'avaient pas de préjugés favorables à l'une ou l'autre partie du Tchad.* »²⁵³ Mais nous n'accorderont plus aujourd'hui à ce type de raisonnement la valeur qu'elle avait aux lendemains des indépendances en France. Plus de quarante ans après le départ des colons les pays africains sont censés avoir corrigé les travers de la colonisation sur les plans politique, social, culturel et surtout économique. Ce qui est en revanche intéressant à relever c'est que l'on soit au Cameroun, au Gabon, au Congo ou au Tchad, l'action politique est « *le moyen d'échapper à la pénurie généralisée.* » Cela est possible donc en s'offrant la couverture d'un notable influent de qui on recevra sa part du « *gâteau national* ». Jean-Pierre Magnant cite à ce effet pour ce qui est du Tchad quelques clientèles sur une base régionale qui se sont constituées et se sont défaits au gré des intérêts, réalisme oblige : « *Mayo-kébiens* » contre « *sara* », « *Baguirmiens* » contre « *Waddayens* », tandis que les « *Hadjéray* », les « *Goranes* » et les gens du Logone se sont retrouvés marginalisés par tout le monde et que les groupes minoritaires ne disposant d'aucun leader national ont vécu dans un climat de totale frustration²⁵⁴.

Comment dans ce cas, les politiques publiques peuvent-elles aboutir à une pleine efficacité dans la mesure où les acteurs qui les élaborent et les mettent en œuvre ne sont pas toujours ceux des membres du corps social les plus aptes à le faire ? Pire, dans cet état de choses, les ressortissants des politiques publiques ou cibles particulières ne seront jamais ceux qui sont légitimement fondés à recevoir des subsides ou à bénéficier directement ou indirectement des retombées d'un programme d'une politique publique. On rejoint par là les tenants d'un

²⁵³ Magnant Jean-Pierre : « *Tchad, crise de l'Etat ou crise du gouvernement ?* » Médard Jean-François (sous la direction) in « *Etats d'Afrique noire, formations mécanismes et crise* », Khartala, 1991, p181.

²⁵⁴ Magnant Jean-Pierre, op. cit. p194.

scepticisme quant à la capacité des Etats, des groupes ou des décideurs isolés à conduire un programme selon une trajectoire linéaire. Ici la multiplicité des facteurs, la complexité sociale et les conceptions qu'ont les décideurs entraînent par le fait même, une absence de liberté dans l'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. En Afrique on peut même avancer que le décideur est prisonnier, volontaire ou involontaire, d'un cadre général composé de tous les facteurs que nous avons cités plus haut.

II) La personnalisation du pouvoir, source d'inefficacité de l'Aide

Reconnaissons donc avec J.F Médard que le patrimonialisme a, entre autres pour conséquences- l'auteur parle de caractéristiques- la personnalisation du pouvoir, la construction des classes sociales, et surtout le sous-développement. Cela a pour conséquence principale la compartimentation de l'Etat et le développement d'autres pratiques perverses (A) avec comme incidence l'exclusion du citoyen de la boucle de décision (B).

A) La compartimentation de l'Etat, la confusion du public et du privé...

La personnalisation du pouvoir et le sous-développement peuvent être retenus dans le cadre de l'analyse de l'inefficacité de l'Aide publique au développement²⁵⁵. En France nous avons mis en cause le modèle étatique comme source d'inefficacité, car tout ou presque est basé sur le vieux modèle bureaucratique traditionnel de Frédéric Taylor qui prône la division et la compartimentation des tâches dans une structure verticale dépersonnalisée. Bien plus, l'analyse de l'Etat en France montre qu'il ne forme pas une unité ou un bloc. A l'instar de toute organisation humaine, la structure étatique ici est traversée par des lignes de clivages. Il n'y a pas une unanimité autour d'une question, quand bien même elle serait traitée par une autorité unique²⁵⁶. Un jeu tend à s'instaurer autour de chaque question traitée par l'autorité

²⁵⁵ J.F Médard en se référant à Weber souligne que l'Etat patrimonial est dépourvu de la prédictibilité politique et procédurale, indispensable au développement du capitalisme, que fournissent les règles rationnelles de l'administration bureaucratique moderne. Mais cette absence de rationalisme dans la gestion a également pour source le développement de type socialiste « *scientifique* ». En tout cas d'après lui, il ne peut y avoir développement économique sans un minimum d'ordre politique. Celui-ci suppose d'abord l'émergence de certains leaders qui doivent parvenir à réaliser un certain degré d'institutionnalisation du pouvoir. Cela suppose une capacité d'extraction d'un surplus économique interne ou externe à une redistribution calculée afin de constituer un capital politique symbolique.

²⁵⁶ Cette non-homogénéisation des politiques publiques n'est pas propre aux questions de développement, encore moins à l'Etat en France. Les grandes puissances comme les Etats-Unis où le système étatique semble être huilé à merveille en font face comme c'est le cas actuellement avec la guerre en Irak. Entre juillet et août les

publique. En Afrique, les effets pervers du patrimonialisme font que la personnalisation des relations politiques et administratives instaure comme en France, une compartimentation des tâches de haut en bas. Pire, la confusion du public et du privé se matérialise par le fait que « *chaque titulaire d'une parcelle d'autorité se l'approprie et la gère comme un bien propre.* »²⁵⁷ Cela a pour conséquence d'exclure le citoyens du processus décisionnel tant au plan national et même au plan local. La situation est d'une grande importance au plan national dans le mesure où, comme le rappelle fort opportunément J.P. Olivier de Sardan, « *tout discours sur le développement est ainsi quasi obligatoirement associé à une mise en perspective nationale. Le référent implicite [...] de cette nationalisation du développement est bien sûr l'existence d'une identité nationale.* »²⁵⁸ Les politiques publiques et le processus décisionnel qui concourent à leur élaboration émergent et sont mis en œuvre à partir d'un dispositif triangulaire formé de l'Etat, de l'identité nationale et du développement.

B) Des citoyens écartés de la boucle de décision

Quand on s'interroge sur les acteurs publics chargés de la responsabilité de l'émergence, de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques, y compris celles qui sont financées par les flux d'Aide, on se rend compte que le citoyen est loin d'être intégré dans la boucle de la décision (Muller et Surel, 1998). L'on rejoint le constat de JF Médard selon lequel « *A tous les niveaux, c'est la logique du patronage et du clientélisme qui prédomine, qu'elle passe par des canaux partisans, militaires, ethniques, régionalistes ou autres. C'est aussi le règne du népotisme, ou encore du copinage, qui permet des échanges entre égaux. Le fonctionnement des organisations publiques est ainsi subverti par le jeu des relations personnelles quelle qu'en soit l'origine.* »²⁵⁹ Ainsi ce patrimonialisme n'a pas seulement pour conséquence négative l'exclusion du citoyen de la boucle de décision, il produit aussi comme

Américains ont été assaillis de messages contradictoires de la part des dirigeants sur ce conflit comme ils n'en avaient pas vu depuis le premier mandat lorsque s'affrontaient Donald Rumsfeld et Colin Powell. Ils ont été le témoin d'un étalage public de divergences par l'intermédiaire de fuites ou de tribunes de journaux. Un affrontement théorique en plein milieu de la guerre fait ressortir qu'après avoir entendu parler pendant trois ans de « *global war on terror* », la guerre mondiale contre le terrorisme était en voie d'être remplacée par un concept plus subtil et moins exclusivement militaire : le combat global contre « *l'extrémisme violent* », une notion plus sociologique, prenant en compte les causes du terrorisme.

²⁵⁷ JF Médard, op. cit. p339.

²⁵⁸ J.P.Olivier : « *Identité nationale et identités collectives* » in Terray Emmanuel (sous la direction) : « *L'Etat contemporain en Afrique* », l'Harmattan, 1987, p175.

²⁵⁹ JF Médard, op. cit. p339.

effet pervers de la « *mendicité institutionnalisée* » et un parasitisme incontestable comme a pu le démontrer Jean-Pierre Magnant pour ce qui est du Tchad où « *la distribution des prébendes à des notables en mal de clientèle renforça ce phénomène, la corruption de plus en plus fréquente et la cristallisation des féodalités administratives empêchant tout citoyen non parrainé d'accéder à ce à quoi il avait droit.*²⁶⁰ » Nous avons également une impossible évaluation, c'est-à-dire une appréciation dans un cadre interactionnel de l'efficacité des politiques publiques, y compris celles financées par les flux d'Aide, en comparant les résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre²⁶¹. D'où une fois de plus une possible inefficacité de l'Aide car sans évaluation, il ne peut y avoir mesure d'efficacité des politiques publiques. L'évaluation est un outil de diagnostic, de prospective tout autant que de suivi.

SECTION II

LE PATRIMONIALISME ET SES CONSEQUENCES DANS LES RELATIONS DONATEURS/RECEVEURS

La concertation en matière d'aide entre la France et les pays africains a souvent été exercée dans le cadre des commissions mixtes. Ce sont des rencontres bilatérales officielles qui ont pour but de réunir les responsables politiques et les hauts fonctionnaires français et leurs homologues des pays concernés, pour définir de « façon concertée », les grandes orientations des programmes bilatéraux de coopération signés entre les différents Etats.

A l'origine uniquement gouvernemental, le dispositif « *Commissions mixtes* » a bénéficié « *de la dynamique de rapprochement entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux qui caractérise la dernière décennie* ». Mais force est de constater que ce cadre a disparu aujourd'hui faisant place à une forte domination de l'acteur français dans le mécanisme de politique d'Aide au développement. La cause de cette domination est à n'en point douter la nature de l'Etat en Afrique telle que nous avons pu la décrire. Un Etat patrimonial où la situation de népotisme et de régionalisme font que les hautes fonctions de l'administration publique ne sont pas occupées par qui de droit. Dans ce cas, vu qu'il est probablement possible de trouver à la tête de certaines administrations en charge de la gestion des Aides extérieures des personnes au profil inadéquat, il est presque certain que face à un donateur aux exigences de rentabilité et qui veut maximiser ses propres intérêts, nos

²⁶⁰ Magnant Jean-Pierre, op. cit. p195.

²⁶¹ Définition conforme à celle donnée par le JO de la République française n°269 du 20 novembre 1998, p17531.

administrations afficheront un profil bas. D'où cette situation de passivité des pays receveurs (I) aux conséquences redoutables (II).

I) LE PATRIMONIALISME, SOURCE DE PASSIVITE DU RECEVEUR

Ce que nous appelons ici principe de la passivité du recevoir vient du constat selon lequel les pays qui reçoivent de l'aide sont très peu impliqués dans l'élaboration, la détermination des priorités à financer, et même la mise en œuvre des projets qui sont le plus souvent réalisés par les firmes occidentales, notamment françaises. On constate donc une incapacité des dirigeants africains à gérer de façons saines les prêts étrangers (A) et une sorte d'arrogance occidentale qui profite de cet état de chose (B).

A) L'incapacité des dirigeants africains à gérer les flux financiers étrangers

L'incapacité des dirigeants africains à gérer les flux financiers étrangers est la cause principale du principe de la passivité du receveur. Elle pourrait avoir trois fondements au moins que nous étudierons à la suite de Nicolas Van de Walle et de Timoty A. Johnson avec : pour toile de fond la nature de l'Etat en Afrique. Il s'agit de:

- L'incapacité des partenaires africains à prendre des décisions démocratiques. C'est le corollaire de la situation patrimonialisme qui règne encore dans nombre de pays de la sous-région Afrique centrale et Grands Lacs ;
- Le manque de ressources ou de budgets serrés capables de mobiliser du personnel aux fins d'expertises pertinentes ;
- Les faibles capacités institutionnelles qui s'expriment par des lourdeurs administratives mais aussi l'absence ou la faiblesse d'un système opérationnel de planification.

Premièrement parlant d'autoritarisme, on pourrait dire que les principes de la démocratie ont quelques difficultés à entrer dans les usages de la classe politique dans les pays de la sous-région. Le décalage assez souvent observé entre les taux de participation annoncés- de l'ordre de 80 à 90 % du corps électoral- et les taux de participation effectifs traduisent une certaine « *nostalgie pour les pratiques anciennes.* » Les oppositions ne sont pas loin de partager cet état d'esprit quand elles récusent systématiquement les résultats électoraux qui ne leur sont pas favorables. En analysant les processus de démocratisation, et donc de falsification du pluralisme en Afrique, on en arrive d'ailleurs à plusieurs constats. Une hypothèse est avancée selon laquelle « *...la démocratie en Afrique, se construit sous le signe du platonisme, ou plus exactement d'un néo-platonisme politique, qui privilégie la forme sur le contenu, se méfie de la souveraineté du peuple et redoute autant l'altérité que le*

*pouvoir de l'opinion.*²⁶² » Dans cet ordre d'idées, la culture est le fondement des blocages démocratiques, mais cela n'est pas une spécificité africaine. Cela a pour origine au contraire « ...le vieux fonds platonicien, antihumaniste, que partagent les pouvoirs africains et leurs soutiens occidentaux²⁶³ » Dans ces conditions, le débat politique ne peut pas réellement s'engager ; les partis ne s'opposent pas vraiment sur les différents projets de société, mais paraissent surtout guidés par l'attrait du pouvoir. Cela met en mal tout processus participatif en matière de projets et programmes de développement.

Au Burundi, lors de sa prise de pouvoir, le président Buyoya avait déclaré sa volonté de construire un pays gouverné selon les aspirations et la volonté du peuple, en érigeant le dialogue et la concertation en mode de gouvernement. Ceci, disait-il « *afin d'asseoir une véritable démocratie où le peuple participe réellement à la réalisation de ses ambitions.* » La mise en place d'une commission chargée d'étudier la question nationale traduisait ce souci qu'avait la IIIe République burundaise à « *reconnaître les problèmes d'abord, les soumettre au débat par la concertation, ensuite, mettre en œuvre les solutions proposées et susciter l'engagement de tous pour que les problèmes burundais trouvent des réponses par les Burundais –eux-mêmes.* »²⁶⁴

Dans d'autres pays comme le Cameroun où les dirigeants se disent soucieux de maintenir « *les équilibres existants* », l'on aboutit très vite à une extrême centralisation du pouvoir qui confère au processus de décision une lenteur et une lourdeur excessives sous fond d'autoritarisme avec pour conséquence des résultats relatifs car issus des processus fermés. Dans bien de cas, c'est sous la pression de l'extérieur que le pouvoir décide d'agir, de faire participer les autres acteurs de la société à l'élaboration des politiques, programmes et projets de développement et de lutte contre la pauvreté. Livrant selon ses propres termes « *quelques réflexions sur la transition vers le pluralisme politique au Cameroun* », le Doyen Maurice Kamto (1999) énonce que l'évolution du processus démocratique dans le pays montre qu'il s'agit manifestement d'une « *démocratie autoritaire.* » L'auteur reconnaît que suite à une « *interaction entre prétention discursive et volonté subversive* », d'importants trains de mesures ont été engagés en vue d'accomplir au Cameroun, « *les ruptures normatives indispensables à l'instauration de la démocratie pluraliste.* » Mais déplore le professeur, « *les réformes accomplies, si importantes soient-elles, semblent en deçà des demandes sociales.* » Avec la radicalisation du discours de la vie politique combinée du durcissement du

²⁶² Nzinzi Pierre : « *La démocratie en Afrique : l'ascendant platonicien* », Politique Africaine, n°77, mars 2000, p73.

²⁶³ Nzinzi Pierre, op. Cit. P73.

²⁶⁴ Pascal Rutaké, professeur à l'Université du Burundi, in Conac Gérard, op cit, p202..

pouvoir, tout au moins en 1993 lorsqu'il publiait ces écrits, le processus démocratique amorcé au Cameroun s'est transformé en « *une démocratisation autoritaire.* » Or la démocratie se joue à plusieurs avec tolérance et un minimum de sincérité, ce qui oblige les gouvernants à gérer les affaires de la nation en faveur de ceux de qui on tient tout pouvoir et au nom desquels on parle et agit. C'est-à-dire les citoyens.

En République démocratique du Congo, l'unité léguée par la période colonial demeure fragile et la sauvegarde de la cohésion nationale, dans le respect des équilibres ethniques, apparaît comme le principal enjeu de l'histoire contemporaine du pays. Ce qui pourrait se traduire par des convulsions répétées mais surtout par la tentation de perpétuer un pouvoir autoritaire à travers le temps et les circonstances. Tout cela entraîne une confiscation du pouvoir de décision, source de maladresse et de concussion aux retombées désastreuses.

Face à la survivance d'autocraties, les gouvernements africains de la sous-région engagent des investissements qui ne correspondent pas aux besoins des populations- les fameux éléphants blancs-, détournent à leurs propres profits des flux financiers étrangers et se discrédibilisent aux yeux des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Cela renforce « *l'arrogance occidentale* » de ces derniers et les autorisent à adopter des plans de développement sans consulter les représentants des populations cibles que sont les élus et autres responsables publics.

Deuxièmement en ce qui concerne la situation de disette financière, celle-ci empêche, comme nous l'avons dit plus haut la mobilisation de personnels locaux pour des expertises pertinentes. Du coup, les Etats receveurs acceptent des projets subventionnés, sans se soucier de savoir s'ils répondent à des priorités nationales ou si les ressources de contrepartie nécessaires étaient disponibles pour exécuter ces projets. Un exemple illustrateur de cette disette financière nous vient par exemple du Cameroun où la dernière note de conjoncture de la BEAC indique une certaine timidité dans les activités économiques, cela ayant des répercussions certaines dans les finances de l'Etat. Sur les 950 milliards de francs CFA que représentait la dette intérieure de l'Etat au 31 décembre 2004, 102 milliards devaient être payés au terme de l'exercice budgétaire en cours, selon les prescriptions de la loi des finances 2005. 72 milliards ont été payés entre janvier et mai derniers, soit environ 14, 4 milliards par mois. A ce rythme, l'Etat devrait solder les 30 milliards restant dans les deux mois. Mieux, il pourrait, en bousculant quelque peu le cadrage budgétaire, dépasser de 72 milliards ses prévisions sur ce point précis. Mais cela ne cache que la réalité des faits, celle d'un pays au budgets régulièrement serrés. Cette situation de disette financière fait qu'en matière de gestion d'Aide, bien que les hauts fonctionnaires du pays d'accueil se plaignent amèrement de

l'imposition de structures de gestion parallèles et donc étrangères ou occidentales, peu d'entre eux opposent aux donateurs leurs objections ou insistent pour changer ces structures.²⁶⁵

Troisièmement, les faibles capacités institutionnelles dues entre autres à la faiblesse, voire à l'inexistence d'un système opérationnel de planification rendent difficile la transmission des ordres mais aussi l'établissement des priorités en matière de dépenses publiques. Planifier c'est « *organiser le développement économique à partir d'une structure cohérente et si possible optimale d'objectifs et de moyens correspondants.* »²⁶⁶ Le terme est avant tout employé pour définir l'organisation délibérée du développement économique au niveau de la communauté nationale. En ce sens, qui est celui qui nous intéresse ici, la planification suppose des connaissances étendues et précises sur l'économie qui en est l'objet, donc un appareil statistique développé. Elle implique également selon Yves Bernard et Jean-Claude Colli : « *une volonté explicite d'organiser le développement des activités économiques au niveau de la communauté et donc la dévolution aux organes investis de la puissance publique d'une compétence éminente en la matière.* »²⁶⁷

Dit simplement, la planification est un outil de prise de décision entre les différents acteurs d'une politique, d'un programme ou d'un projet. Elle permet de maîtriser les interfaces du projet. Planifier optimise ainsi les chances de réussite d'un projet en améliorant l'efficacité et l'efficience grâce à une meilleure maîtrise des ressources matérielles, financières et humaines. Le suivi de projet doit permettre d'effectuer un comparatif entre le prévu et le réel. La réussite d'un bon suivi de projet tient en la disponibilité d'information fiables que seul peut prévoir une bonne planification. Mais l'on constate que dans la plupart des pays de la sous-région, les ministères de la Planification, quand ils fonctionnent avec des structures et des méthodes fiables, exercent très peu d'influence sur le processus décisionnel. La capacité des gouvernants à planifier et à proposer des projets fiables restera donc limitée. D'où leur manque de crédibilité une fois de plus aux yeux des bailleurs de fonds. La plupart des receveurs n'arrivent donc pas à définir leurs priorités en matière d'assistance et acceptent, bon gré mal gré, toutes les formes d'aides offertes. Ce qui conforte notre idée qu'il existe un principe de la passivité du receveur dans la politique de l'aide. D'aucuns parlent de la théorie du dominant et du dominé dont la cause principale est la nature de l'Etat en Afrique, avec des conséquences incontestables.

²⁶⁵ Nicolas Van de Walle et de Timoty A. Johnson, op cit, p76.

²⁶⁶ Yves Bernard et Jean-Claude Colli : « *Dictionnaire économique et financier* », 1981.

²⁶⁷ Yves Bernard et Jean-Claude Colli, op cit, p1013.

B) Le constat de « l'arrogance occidentale »

Les analyses que nous regroupons sous l'expression d'arrogance occidentale sont faites par quatre auteurs au moins : Jean-Jacques Gabas (2002), Gilbert Rist (1999), Nicolas Van de Walle et Timothy A. Johnston (1999). Plus haut Gabas énonçait déjà que ce sont les experts internationaux qui font le développement et que l'aide est le fruit de compromis bureaucratiques internes au donateurs. Pour l'auteur les experts régulièrement consultés par les instances internationales et les pays développés ont fini par établir des « *communautés de pensée* », des « *communautés épistémiques* » qui construisent des consensus sur des objets, des références internationales dans le traitement des problèmes internationaux en général, et des soi-disant souffrances des pays pauvres. Toutes ces références, dit Gabas, sont alors reprises par les décideurs nationaux et internationaux qui les appliquent dans le cadre des politiques de développement à adopter. Tout se passe comme si les experts internationaux créent des problèmes et conçoivent des solutions à ces problèmes. C'est le cas du « *Consensus de Washington* ».

Mais là où le problème est plus préoccupant c'est quand on constate que ce pouvoir que détiennent finalement les experts internationaux s'accompagne d'une « *absence de dialogue réel avec des intellectuels, des représentants de la société civile ainsi que des représentants de l'administration* ». Bref ce que nous avons appelé avec Braud l'instance administration et le cercle des partenaires extérieurs. Ce pouvoir de l'expertise, martèle Gabas, « *étouffe le débat public sur les stratégies de développement...* » et crée un décalage entre les décisions et les réalités africaines.

Ensuite, c'est en traitant de la définition même du développement que plusieurs auteurs versent à notre dossier des éléments à charge contre l'arrogance occidentale dans l'élaboration des priorités de l'aide. Notons que parmi les paradigmes les plus en vue en matière de définition du concept du développement Sophie Bessis (2002) identifie en premier lieu l'approche libérale qui pour elle retrouve une domination sans partage après 1980 en tentant d'établir autour de la doctrine néo-classique, des lois économiques universelles et en récusant toute spécificité à l'analyse du sous-développement : l'économie du sous-développement est un sujet très important, mais elle ne donne pas matière à formalisation et à une théorie. Le sous-développement n'existe donc pas en théorie, les instruments de l'analyse néo-classique s'appliquent de manière générale, sans spécificité aucune, aux questions que posent le sous-développement. L'autre paradigme qu'identifie Sophie Bessis est l'approche développementaliste. Elle rompt

avec le discours dominant et pense notamment, en se servant de la logique keynésienne, que le processus de développement est conçu comme une transformation à la fois quantitative et qualitative des conditions d'existence de la majorité des individus, non pas seulement en termes de production et de revenu, mais aussi en termes de dignité avec la satisfaction de leurs besoins matériels et non matériels. La troisième approche est l'approche dite « *alternative et hétérodoxe* ». Elle considère que l'allocation optimale des ressources et la lutte contre la rareté ne sont que des principes de gestion qui ont été élevés au rang de principe d'organisation de sociétés toutes entières. Le caractère réducteur du paradigme dominant se trouve dans cette transposition, cette translation qui, au nom de l'économique, exclut les valeurs, les conflits, les structures, le pouvoir et les institutions.

Pour Gilbert Rist par ailleurs « *Le principal défaut de la plupart des pseudo définitions du développement tient au fait qu'elles sont généralement fondées sur la manière dont une personne [ou un ensemble de personnes] se représente(nt) les conditions idéales de l'existence sociale.* »²⁶⁸ Or ce mot de « *développement* » est un « *mot-valise* », « *un mot-plastique* » qui revêt un sens si extensif, que mis à part les définitions conventionnelles occidentales et celles données par les organisations internationales, ne signifie pas toujours grand chose, sinon ce que veut lui faire dire le locuteur individuel qui l'emploie.

Ainsi pour Gilbert Rist : « *C'est un effet de l'arrogance occidentale que de considérer la société moderne comme différentes des autres, sous prétexte qu'elle serait sécularisée et rationnelle. Parce qu'il n'existe aucune société qui ne soit fondée sur des traditions et des croyances, rien n'indique que la société occidentale en soit dépourvue, même si celles-ci sont différentes de celles des autres.* »²⁶⁹ Et l'auteur de conclure à ce sujet : « *Il faut donc refuser le grand partage entre la tradition et la modernité, car la modernité elle-même s'inscrit dans une tradition.* »²⁷⁰

En fait pour Gilbert Rist, le développement tel qu'il est conçu par les dirigeants occidentaux est constitué d'un ensemble de croyances occidentales, d'où le titre de son ouvrage. Or les croyances « *ne constituent pas des vérités dogmatiques auxquelles chacun adhérerait par conviction intime, mais s'expriment sous la forme de propositions tenues pour vraie de manière diffuse.* » En fait on y croit parce que tout le monde y croit, parce qu'on ne peut pas faire autrement que d'y croire, puisque tout le monde le dit. Rist pense qu'il s'agit de

²⁶⁸ Rist, Gilbert : « *Le développement, histoire d'une croyance occidentale.* », Presses de Sciences Po, 1999, p22.

²⁶⁹ Rist, op cit, p40.

²⁷⁰ Rist, op cit, p40.

« *propositions flottantes* » qui relèvent d'autorités obscures, légitimées par des fragments de croyances anciennes. A cet effet, la société dite moderne entretient des experts économiques chargés de « *surveiller l'avenir, de scruter les grands indicateurs et de prophétiser l'avenir en gestation dans les tendances lourdes.* »²⁷¹

L'auteur dit de ce processus qu'il se réduit à des « *vaticinations pieusement méditées lors de ces grands rituels que sont les divers sommets politiques, les réunions du G7, les rounds de négociations commerciales et autres sessions de l'Assemblée générale des Nations unies.* »

Même s'il arrive aux uns et aux autres de se tromper, le respect dont on entoure leur ministère n'en sera jamais diminué. En fait leur « *autorité ne dépend pas du résultat obtenu, mais du soin qu'ils prennent à accomplir leur office.* », dit Rist.

L'autre analyse de cet aspect de la politique de l'aide est le fait de Nicolas Van de Walle et de Timothy A. Jonston dans leur ouvrage « *Repenser l'aide à l'Afrique* »(1999). Pour eux les relations habituelles entre les donateurs et les receveurs de l'aide sont caractérisées d'un côté par la prédominance et la gestion microéconomique des premiers et de l'autre par la passivité des gouvernements bénéficiaires. Ces derniers ne sont pas toujours les principaux responsables de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la gestion globale des activités financées par l'aide, pensent-ils. Ils poursuivent en déplorant le fait que les donateurs « *[...] considèrent souvent le développement institutionnel [qu'ils veulent soutenir] comme un simple exercice technique de transmission de compétences et de capacités et peuvent être totalement indifférents des facteurs politiques, historiques et culturels qui conditionnent les motivations individuelles et organisationnelles et augmentent la complexité des changements essentiels.* »²⁷²

Cette situation a souvent entraîné, notamment pour ce qui concerne les villes africaines, une sorte « *d'assistances exogènes* » diversifiées dont les contraintes croisées ont neutralisé toute dynamique, plaçant certaines d'entre elles, quasiment « *sous prothèse* ». C'est du moins l'avis et l'expression de Yves Nougarede, à l'époque chargé de mission à la DGCID, qui trouve en ce phénomène un terrain d'explication dans le domaine de la gestion urbaine. Il s'interroge dans les années 90 sur la relation qui pourrait y avoir entre une ville du nord, qui dans le pire des cas, compte 15 % de sa population active au chômage, prise par ailleurs en charge sur la plan social, et une ville du Sud qui, dans le meilleur des cas, accuse

²⁷¹ Rist, op cit, p43

²⁷² Van De Walle Nicolas et Timothy A. Johnson : « *Repenser l'Aide à l'Afrique* », Karthala, 1999, p77.

un taux de chômage de 65 % et de 80 % dans les cas extrêmes. « *Le modèle de gestion peut-il être [dans ce cas] transposé d'une ville à une autre ?*²⁷³ », s'interroge monsieur Nouguerède.

Même les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) aujourd'hui à la mode et qui prône un processus participatif dans la gouvernance des Etats africains, sont en grande partie élaborés par la Banque mondiale et le FMI. La première s'occupe des aspects de politiques sectorielles et le second, du cadrage économique. Ce sont des documents d'une grande importance. Leur adoption reflète les principes directeurs de la gestion par résultat: description de la mission de l'organisation; élaboration des orientations stratégiques, des objectifs et des axes d'intervention; indication des résultats visés et énumération des indicateurs de performance. Ils peuvent même indiquer d'autres éléments du type période, forme et périodicité des révisions. Bref ces plans répondent au besoin d'élaborer des règles finalisées et programmatrices en vue de produire des résultats concrets, quantifiables. Mais leur élaboration n'est pas exempt de critique au niveau du processus de participation. Ces documents se veulent participatif, mais en réalité, certaines parties prenantes y sont prises en otage et leur participation au processus est souvent caricaturale, au vu et au su des bailleurs de fonds.²⁷⁴

Différents exemples tirés des pays ayant jusque-là élaborés ces DSRP valident alors le constat généralement partagé que les stratégies devant être entérinées par les institutions de Bretton Woods (IBW), le respect des conditionnalités et les politiques suggérées par ces dernières priment sur celles que les acteurs nationaux pourraient juger adéquates. L'interventionnisme des IBW est jugée généralement « *très marquée* » pourtant elles sont elles-mêmes à l'origine de la nouvelle approche participative du développement, qu'elles continuent à prôner officiellement. Comme le fait remarquer en 2003 Emmanuel Junior Assilamehoo, conseiller technique du ministre des Finances et de l'Economie au Bénin : « *un encadrement des pays en développement est sans doute nécessaire pour éviter toute dérive aux conséquences macroéconomiques et sociales dommageables.* » Mais poursuit-il « *Entre cette limite et les positions plus ou moins doctrinales de ces institutions, il doit y avoir de la souplesse et davantage de places pour une responsabilisation des gouvernants dans les choix des politiques économiques et sociales.*²⁷⁵ » Mais les dirigeants africains n'ont-ils pas une part de responsabilité dans ce processus d'exclusion ?

²⁷³ Nouguerède : « *Coopération internationale, démocratie et développement* », in Gérard Conac (sous la direction) : « *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique* », Economica, 1993, p476.

²⁷⁴ Revue Afrique contemporaine, n°28, hiver 2003, p19.

²⁷⁵ Afrique contemporaine, op cit, p 43.

II) LES CONSEQUENCES DE LA PASSIVITE DU RECEVEUR

Deux types de conséquences découlent de la situation d'arrogance occidentale et de l'incapacité des dirigeants africains à assurer une gestion saine des Etats: la surabondance de projets inutiles pour les populations (A) et l'engrenage d'une dépendance financière irréversible, cause d'un surendettement inutile (B).

A) L'inadéquation entre les investissements et les besoins des populations

La surabondance de projets inutiles pour les populations est due au fait que les flux d'Aide servent en grande partie à « *l'exportation du modèle* » de développement occidental dont la mise en œuvre a ouvert de vastes chantiers à l'appétit des entreprises occidentales. Ainsi les Etats ayant investi dans les projets « *pharaoniques* » ont été les plus aidés par le Nord. Il s'est donc installé un cycle d'investissements aux prix très coûteux et le plus souvent inutile ou surdimensionnés par rapports aux besoins des populations. Mais même si la dictature des modes occidentaux de développement est pour grande partie à l'origine de l'inadéquation entre les investissements et les besoins des populations, ne perdons pas de vue que ce sont d'une part , les modes et méthodes d'intervention de l'Etat, et de l'autre la nature de l'Etat en Afrique qui en sont les causes premières d'échec ici. Tout comme nous avons commencé à le démontrer pour ce qui est des actions publiques de coopération décentralisée, l'on peut constater que les politiques de l'Aide au développement de la France en Afrique souffrent d'une absence de problématisation des phénomènes sociaux africains auxquels elle est supposé apporter une solution par une allocation des ressources financières, matérielles et humaines. Cette inadéquation flagrante entre politiques publiques de l'Aide et les besoins des populations nous fait nous interroger sur les démarches des pays donateurs. Avant qu'il y ait décision de lancer un investissement, y a-t-il constat d'une situation anormale pouvant appeler l'attention d'un acteur public ? Les causes de ces situations dites anormales sont-elles recherchées ? Y a-t-il construction des récits avant qu'il y ait inscription sur l'agenda d'une politique, d'un programme ou d'un projet dans les différents domaines dits prioritaires pour le développement : éducation , santé, environnement, développement économique et rural...Posons enfin pour ce paragraphe que, dès lors que l'Etat présente une nature patrimoniale comme c'est le cas dans les pays africains objet de notre étude, s'en suit *ipso facto* une situation d'autoritarisme, de centralité du pouvoir et de confiscation des initiatives publiques qui éloigne les citoyens de la gestion des affaires publiques. C'est l'exclusion

citoyen de la boucle de décision comme nous l'avons dit plus haut ; une exclusion qui a pour corollaire une absence de concertation du public ou des représentants de celui-ci comme nous le verrons plus loin. Ceci n'a pour conséquence que l'accélération de la marche vers la faillite des pays receveurs de l'Aide. Conséquence : le surendettement inutile.

B) Un surendettement inutile

L'autre conséquence de la passivité du receveur est cette situation de dépendance financière irréversible, cause d'un surendettement inutile. Les pays aidés ont été habitués à accepter d'abondants crédits qu'ils n'ont pas pu, et ne pourront jamais, rembourser. Du coup comme conséquence, ils ne disposent plus d'aucune marge de manœuvre vis-à-vis de leurs créanciers, et vont subir selon l'expression de Sophie Bessis, « ...*les effets des mécanismes de la dépendance qui se sont mis en place lors des deux premières décennies du développement* ²⁷⁶ », dont nous avons d'ailleurs fait allusion dans notre première partie. Et comme le note Pascal Chaigneau traitant de nouveaux enjeux économiques et financiers au milieu des années 90 : « *La crise de la dette est en train de se produire, mais pas là où on l'attendait [...] On s'aperçoit aujourd'hui qu'elle est africaine [...]* ²⁷⁷ » Le naufrage est donc réel : l'APD représente en 2002 plus de 57 milliards de dollars US de prêts. La dette publique extérieure des Etats subsahariens atteint désormais 240 milliards de dollars. Certes marginale en volume, elle est comme le souligne Pascal Chaigneau, « *considérable en terme de solvabilité* », car le service de la dette aura englouti en 2003 près du quart des devises encaissées par les Etats subsahariens grâce à leurs exportations ²⁷⁸. Une situation qui commence à durer et qui est devenue une dépendance financière, car depuis deux décennies déjà, le continent a reversé plus de 150 milliards de dollars à ses créanciers sans parvenir à se mettre à niveau comme nous allons le voir dans le chapitre suivant.

²⁷⁶ Bessis Sophie, op. cit. p141.

²⁷⁷ Chaigneau Pascal : « *Vers de nouveaux enjeux économiques et financiers* », in « *Les grands enjeux du monde contemporain* », op. cit. p117.

²⁷⁸ Chaigneau Pascal : « *Afrique les crises d'un continent* », in « *Enjeux diplomatiques et stratégiques* », Economica, 2004, p133 et 134.

CHAPITRE III
LE TRAITEMENT DE LA DETTE :
ILLUSTRATION DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'AIDE FRANCAISE

L'endettement international est un phénomène relativement ancien. Les pays en développement du XIXe siècle- La Russie, les USA, le Canada, l'Australie- ont tous contracté une dette extérieure importante vis-à-vis des puissances qui, étant plus avancées, disposaient d'une épargne importante. Dans le monde en développement, certains pays comme la Corée du Sud ont pu mettre leur politique d'endettement au service d'un « *progrès remarquable* ». C'est dire que l'endettement extérieure « *ne va pas toujours à l'encontre des intérêts nationaux.* » Or les pays africains « *n'ont pas réussi à maîtriser leur endettement extérieur, ni à l'utiliser dans le cadre d'une stratégie économique efficace.*²⁷⁹ » Ce qui a entraîné le surendettement que nous vivons aujourd'hui dans le tiers monde en général, et en Afrique centrale et des Grands Lacs en particulier.

Le fardeau de la dette des pays africains remonte à l'effondrement des empires coloniaux, soit au lendemain de la grande vague des indépendances des années 60. Ainsi bien que possédant désormais la liberté politique de s'autodéterminer, les dirigeants ne disposaient pas de moyens financiers à même de leur permettre d'assurer le fonctionnement de leurs Etats et le financement du développement. Les pays se sont alors trouvés avec une production nationale incapable de financer leurs dépenses de consommation et d'investissements. Cette disette financière correspondait pourtant à une période de croissance soutenue des pays industrialisés jadis anciennes puissances colonisatrices. Les banques du nord ont commencé alors à prêter à des taux très avantageux des sommes colossales aux gouvernements du Sud. Puis est arrivé le tour des Institutions financières de Bretton Woods, en particulier la Banque mondiale, qui se mirent à financer des projets dont les montants de remboursements sont devenus de plus en plus faramineux ; entraînant un endettement extérieur considérable des pays pauvres. Cet endettement extérieur est essentiellement constitué de la dette publique, c'est-à-dire la dette de l'Etat qui s'élève dans les pays pauvres à environ 70% des budgets

²⁷⁹ Dictionnaire des relations internationales, op cit, p 149.

nationaux²⁸⁰. Et cette dette provient non seulement des prêts d'origine privée, mais aussi des prêts d'origine publique ou prêts dits « *officiels* ». Ceux-ci- qui sont ceux qui nous intéressent. Ils proviennent des sommes versées par les organismes publics des pays industrialisés ou par des organismes internationaux dont le capital est souscrit par les Etats des pays industrialisés, Banque mondiale, FMI... Ils se décomposent eux-mêmes en Aide publique au développement et autres flux. L'APD propose alors dans le cadre de ces organismes des prêts à faibles taux et long délais, des remboursements par rapport à un prêt au taux du marché. Tout compte fait la charge de la dette des pays pauvres en général et des pays de l'Afrique centrale en particulier est importante. Or il se trouve que les différents mécanismes de traitement de la dette font l'objet de critiques. D'où l'intérêt d'analyser le mécanisme français en passant par son précédent qu'est l'IPPTE (section 1) avant d'analyser les C2D et leurs critiques (Section 2).

SECTION I

A L'ORIGINE DU MECANISME FRANÇAIS : L'IPPTE

Globalement les chiffres de la dette en 2003 sont à tout le moins éloquent²⁸¹. La dette extérieure en 2002 était de 2400 milliards de dollars. 460 milliards sont dus aux Institutions financières internationales, soit 19% de la dette ; 640 milliards aux Etats, 27% et 1300 milliards de dollars au privé, soit 54%. La dette extérieure publique dont on a parlé plus haut, due ou garantie par les pouvoirs publics, est de 1600 milliards de dollars (67%), le reste revenant à la dette extérieure privée. Ainsi pendant la même année, l'Afrique subsaharienne s'est retrouvée avec un stock de dette de 210 milliards de dollars et un service de 13 milliards de dollars US. Si aucun pays de la sous-région ne fait partie des pays du Sud les plus endettés en 2001, force est de constater que leur endettement par le biais de l'APD reste considérable. Et quand on fait une comparaison de plusieurs montants entrants ou sortants des pays en voie de développement en 2002, l'APD représente plus de 57 milliards de dollars US de prêts. Mais l'espoir des pays receveurs de l'aide porte sur les promesses d'annulation faites par les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, dont la France. Pour mieux comprendre les

²⁸⁰ Cela ne signifie pas que les entreprises privées ne peuvent pas faire d'emprunts personnels, mais les bailleurs de fonds demandent en général l'aval des gouvernements. En cas de faillite de l'entreprise aidée, ce sont les Etats qui sont tenus au remboursement. Ils se portent en somme garant des dettes privées.

²⁸¹ Nous reprenons et commentons ici les chiffres retenus par le CADTM, qui sont des chiffres publiés par la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE, le PNUD, la FAO, le CNUCED, la BRI et FORBES.

mécanismes de traitement de cette dette, il convient de faire un aperçu général de l'IPPTE(I) avant de parler des critiques qui lui sont adressées (II).

I) L'APERÇU GENERAL DE L'IPPTE

Suite à l'Accord « *historique* » signé à Londres en juin 2005 par les ministres des Finances des pays du G8, il a été convenu d'une annulation « *immédiate* » de 40 milliards de dollars US de dette multilatérale de 18 pays pauvres très endettés, parmi lesquels 14 pays africains²⁸². Il s'agit des dettes envers le FMI, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement. Au total l'Accord porte sur l'annulation de 55 milliards de dette, dont 6 milliards dus au FMI, 44 milliards à la BM et 5 à la BAD. Cette décision est prise dans un contexte où la dette est présentée comme l'un des obstacles majeurs au développement des pays du Tiers-Monde. D'autant plus que les chiffres prouvent que l'Afrique subsaharienne par exemple dépense quatre fois plus d'argent pour rembourser sa dette extérieure que pour toute les dépenses sociales : éducation, santé...Pire depuis la crise de la dette de 1982, les pays endettés ont remboursé plus de sept fois ce qu'ils devaient. Plus de vingt ans plus tard, ils sont quatre fois plus endettés. S'il est vrai comme l'a dit le ministre britannique des Finances, Gordon Brown, que le récent accord de Londres est la plus large déclaration jamais faite par les ministres des Finances sur la question de la dette et de la lutte contre la pauvreté, force est de constater tout de même que l'IPPTE continue à essuyer des critiques dont il convient d'examiner la pertinence. Il est intéressant de voir dans cette sous-partie l'objectif de l'IPPTE (A) avant de parler de la situation des pays que nous étudions dans cette politique (B).

A) Les objectifs de l'IPPTE

L'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) a été lancée en 1996 par la Banque Mondiale et le FMI, puis renforcée à Cologne en 1999. Fondée sur une approche de l'allègement de la dette incluant pour la première fois les créances multilatérales, elle est destinée à alléger le fardeau excessif de la dette extérieure de certains pays les plus pauvres de la planète. Pour la Banque mondiale, « (...)elle représente une innovation majeure en termes de financement du développement. »²⁸³ Ainsi l'Initiative PPTE fait un lien entre l'efficacité de l'aide et le contexte global de l'action des pouvoirs publics ainsi que la

²⁸² Les 18 pays concernés par l'Accord de Londres sont : le Bénin, la Bolivie, le Burkina Faso, l'Ethiopie, le Ghana, le Guyana, le Honduras, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie.

²⁸³ Banque Mondiale, Initiative PPTE : Accomplissement et perspectives, Précis, hivers 2003, n°230.

coordination de l'aide entre la conditionnalité et la prise en charge des politiques macroéconomiques, et les ordres de priorités établis pour les dépenses publiques. Dans son cadre initial, l'objectif de l'Initiative était de réduire la dette extérieure des pays remplissant « *les conditions voulues* » au moyen d'une stratégie visant à établir un « *niveau d'endettement tolérable* » et à éliminer ainsi l'excédent de la dette et le frein que ce facteur exerçait sur la croissance et la réduction de la pauvreté²⁸⁴. Mais après 1996 des pressions ont continué à s'exercer pour un allègement qui soit à la fois « *plus large, plus rapide et plus important* ». C'est ainsi qu'a été conçue l'Initiative PPTE renforcée, qui a été approuvée en 1999. Un ensemble plus ambitieux d'objectifs a de ce fait été assigné à l'Initiative renforcée :

- 1) assurer une sortie définitive du cycle de rééchelonnement de la dette,
- 2) promouvoir la croissance et
- 3) libérer les ressources pour un surcroît de dépenses sociales.

En 2001, 23 pays avaient atteint le « *point de décision* » qui permet de bénéficier d'allègements intérimaires du service de la dette parmi lesquels quinze pays africains. Au sein de l'Afrique centrale et les Grands Lacs, le Cameroun, la République du Congo et le Gabon ont signé le mémorandum pour adhérer à ce mécanisme depuis le 31 mai 2003.

²⁸⁴ Le niveau d'endettement tolérable renvoie à peu près à ce qu'on appelle « *insoutenabilité de l'endettement* ». Celle-ci dépend du rapport entre les revenus d'exportation et le montant du service de la dette.

B) La situation de la sous-région dans l'IPPTE

Les pays 11 pays de la sous-région éligibles à IPPTE et les prévisions d'avancement

PAYS	POINT DE DECISION	POINT D'ACHEVEMENT
Angola	Ne bénéficie pas	
Burundi	ND	Post 2004
Cameroun	Octobre 2000	Octobre-décembre 2004
Congo	ND	Post 2004
Gabon	Ne bénéficie pas	
Guinée Equatoriale	Ne bénéficie pas	
RDC	ND	Juillet-décembre 2006
République centrafricaine	ND	Post 2004
Rwanda	Décembre 2000	Janvier-mars 2005
STP	Décembre 2000	Oct-décembre 2004
Tchad	Mai 2001	Avril-juin 2004

Source : Ministère des affaires étrangères (2003), *l'Echo des CSLP*, n°7.

Pour l'Angola, des négociations quant à une possible réduction du montant de la dette extérieure sont en cours avec le Club de Paris. L'Angola fait partie du groupe des 42 pays pauvres très endettés (PPTE) désignés par le FMI et la Banque Mondiale. Le FMI, la Banque mondiale et le Club de Paris ont estimé que ses revenus d'exportations étaient assez élevés pour que Luanda puisse « soutenir » le remboursement régulier de sa dette. L'Angola n'aura donc pas droit à un allègement de sa dette dans le cadre de l'initiative PPTE

Le Cameroun a atteint le point de décision de l'initiative PPTE en octobre 2000. Les critères d'éligibilité à l'Initiative, qui portent à la fois sur le volume de la dette par rapport aux exportations, sur la réussite d'un programme économique soutenu par le FMI et la Banque Mondiale, sur le niveau de revenu par habitant (qui doit être inférieur à 785 US\$ par habitant) ainsi que sur la rédaction d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire, (DSRP²⁸⁵-I) ont en effet été remplis. Le DSRP-I, construit à partir des résultats

²⁸⁵ Les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) sont une stratégie globale basée sur : une vision intégrée du développement destiné à améliorer la croissance, à réduire la pauvreté et à mieux intégrer le concept d'équité ; des mesures susceptibles de réorienter les politiques publiques en faveur de la réduction de la pauvreté; l'appropriation des politiques de développement par les pays ; un partenariat et une démarche

des consultations participatives menées en Avril 2000, constitue un cadre pour l'affectation des premiers financements issus de la remise de dette.

En 2004, le Compte Spécial du Trésor camerounais ouvert à la Banque des États d'Afrique Centrale (BEAC), destiné à recevoir les fonds résultant des premières annulations (dit Compte BEAC/PPTE), était créditeur de 71 Mds de FCFA. Ce sera en fait près de 214 Mds de FCFA d'annulation d'échéances qui seront affectés à des programmes dans des secteurs considérés comme prioritaires durant la période intérimaire (entre le point de décision et le point d'achèvement, et qui durera environ trois ans). A compter du point d'achèvement (prévu pour début 2004), le traitement du stock de la dette permettra l'essentiel des décaissements qui s'étaleront sur une vingtaine d'années. Ceci portera l'annulation dans le cadre de l'IPPTE multilatérale à 741 Mrds de FCFA et devrait faire passer le service de la dette de près de 21% des ressources de l'Etat en 2000 à 12% en 2001, et moins de 10% d'ici 2008. En mars 2002, 29 milliards de FCFA avaient déjà été affectés à des projets concernant quatre secteurs particuliers :

- Santé : extension des programmes de lutte contre les grandes endémies VIH-SIDA, paludisme, soutien aux services de santé essentiels
- Education primaire : construction des salles de classe, embauche d'instituteurs vacataires
- Développement rural : actions phytosanitaires, relance de activités de riziculture
- Enfin la gouvernance : contribution à la mise en œuvre de SIGIPES, système d'information et de gestion intégrée des personnes et de la solde.

Selon les officiels français au Cameroun, *le « choix de ces projets s'est effectué lors des réunions du Comité consultatif et de suivi de la gestion de ressources PPTE, CCS/PPTE présidé par le ministre de l'Economie et des finances, le 26 octobre et le 6 novembre 2001. »*

Pour le Gabon un cadre institutionnel (CNLP) étant installé et un premier *draft* préparé, des consultants nationaux et internationaux ont été recrutés pour la mise en forme finale du DSRP. Mais le Gabon a été déclaré non éligible à l'initiative PPTE. Avec un PIB *per capita* de 4000 US \$, Libreville occupe le 53^{ème} rang sur 174 pays et est classé parmi les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Malgré ce potentiel énorme, le pays a un niveau de développement humain durable faible. D'après le classement du rapport mondial du PNUD, le pays, avec un indice de développement de 0.653, se situe au 118^e rang mondial.

participative incluant la société civile, le secteur privé, les communautés de base ; une stratégie axée sur les résultats.

Malgré sa situation relativement enviable dans le contexte d’Afrique centrale et des Grands Lacs, le Gabon est un pays où il existe une pauvreté visible et ses indicateurs sociaux ne le différencient pas de la moyenne des autres pays de la sous-région²⁸⁶.

Pour la RDC, les conseils d'administration du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ont conclu en juillet 2003 que le pays avait réalisé des progrès suffisants sur les plans politique et économique pour être éligible à un allègement de dette au titre de l'initiative PPTE. Ainsi un allègement d'un montant de 6,3 milliards de dollars EU en valeur actualisée nette (VAN) a été approuvé à la fin 2002. Au Tchad, le point de décision de l'initiative PPTE a été atteint en mai 2001, avec un allègement prévisionnel de 170 millions USD en valeur actuelle nette. Le bénéfice de cet allègement sera acquis lorsque le Tchad atteindra le point d'achèvement de l'initiative, ce qui implique la mise en œuvre réussie d'un nouveau programme de type FRPC²⁸⁷. Présenté comme innovation majeure de financement du développement, l’IPPTE est tout de même critiquée.

II) L’IPPTE : UN BILAN NEGATIF ?

Traditionnellement, c’est au sein du Club de Paris que les pays du G7 consentaient au rééchelonnement de la dette des pays pauvres²⁸⁸. Confrontés au maintien d’un niveau d’endettement insupportable pour de nombreux pays parmi les plus pauvres, les pays riches on d’abord lancé en 1996 à Lyon, une initiative en faveur des pays pauvres très endettés : « *Initiative PPTE* »²⁸⁹. Ce plan d’allègement engageait, pour la première fois de manière

²⁸⁶ Près de 20 % de la population des plus grandes villes, Libreville et Port-Gentil, (environ 70 % de la population totale du Gabon est concentrée dans ces deux villes) vivent en dessous du seuil de pauvreté absolue (estimé à environ 29 000 FCFA ou \$45 par mois et par personne). Au sein des populations rurales, l’incidence de la pauvreté absolue est plus grave.

²⁸⁷ La dette extérieure du Tchad s’élevait à USD 1 281 millions à fin 2002, ce qui représentait une augmentation de 16 % par rapport à fin 2001, source : site IZF.net

²⁸⁸ Le Club de Paris réunit périodiquement 19 principaux pays créanciers pour renégocier l’endettement de certains pays débiteurs. En 1988 (G7 de Toronto) il a commencé à accorder des réductions du service de la dette à certains de ces pays. Mais le pas décisif des allègements plus significatif à été franchi au G7 de Naples en 1994 où les pays riches ont admis que pour sortir du cycle des rééchelonnements à répétition, ils devaient accorder des allègements de l’encours de la dette de 67 % selon les termes de Naples.

²⁸⁹ Beaucoup ont toujours critiqué l’action du Club de Paris car les renégociations de dettes faites en son sein et au Club de Londres, présupposent un engagement de l’Etat débiteur sur l’ensemble de ses choix économiques à travers la politique d’ajustement structurel. Or, comme le pense Olivier Vallée, l’ajustement structurel va participer aussi à l’intégration de nombreux pays africains à un processus de privatisation du mode de

intégrée, tous les types de créances publics, y compris celles des institutions financières internationales (IFI) qui jusque-là se refusaient d'alléger les dettes multilatérales. Mais cette première initiative de Lyon a très vite montré ses limites et son incapacité à sortir les pays pauvres de la spirale de l'endettement. C'est ainsi qu'interpellés par plusieurs mouvements associatifs favorables à la cause des pays pauvres, mais aussi par la campagne Jubilé 2000²⁹⁰, les pays du G7 réunis à Cologne en juin 1999 ont décidé de renforcer l'initiative en assouplissant sa procédure et en s'engageant à annuler la quasi-totalité de leurs créances bilatérales (créances commerciales garanties et créances d'aide au développement.)

Mais comme le relève la Plate-Forme Dette et Développement, au lendemain des Assemblées annuelles du FMI et de la BM à Dubaï (Qatar) en septembre 2003, le bilan de mise en œuvre de l'initiative s'est révélé « *négatif*. » Même suite à l'Accord « *historique* » de Londres qui permet à 280 millions d'Africains de se réveiller sans devoir envers les pays riches, les partisans de l'annulation totale de la dette du Tiers-Monde exigent que soient ajoutés les 50 milliards de dollars supplémentaires pour financer la lutte contre la pauvreté car soixante-deux pays ont besoin que leur dette soit annulée. D'où la nécessité pour nous d'examiner tour à tour les critiques des institutions internationales d'une part (A) et celles des ONG spécialisées sur la question de la dette (B).

A) Les critiques des institutions internationales

Le point de vue de la Banque mondiale

Au sein de la Banque mondiale, on en était de plus en plus venu à reconnaître que l'accumulation continue du stock de la dette chez certains des emprunteurs les plus pauvres de l'Institution reflétait des problèmes d'insolvabilité plutôt que d'illiquidité, ce qui exigeait une réponse différente de celles essayées dans le passé²⁹¹.

gouvernement qui banalise et délègue les fonctions étatiques. Cf : Vallée Olivier : « *La dette publique est-elle privée ?* », Politique Africaine, n°73, mars 1999.

²⁹⁰ La campagne Jubilé 2000 a collecté 24 millions de signatures dans le monde ; chiffres donnés par la Plate-forme Dette et Développement.

²⁹¹ Un pays est insolvable quand ses revenus sont insuffisantes pour rembourser la dette et les charges d'intérêts. L'illiquidité quant à elle est la situation d'un pays qui ne peut plus payer les charges d'intérêts. Ce fut le premier problème de la crise de la dette des années 1980. Ensuite les banques ont commencé à refuser à accorder de nouveaux crédits et les pays endetté sont passés de l'illiquidité à l'insolvabilité.

Un groupe de travail a ainsi été constitué afin d'élaborer de nouveaux moyens de traiter globalement le surendettement des pays. Donnant corps aux renseignements de l'expérience, elle faisait un lien entre l'efficacité de l'aide et le contexte global de l'action des pouvoirs publics, ainsi que la coordination de l'aide, entre la conditionnalité et la prise en charge du processus par les pays, et entre les incidences sociales des politiques macroéconomiques et les ordres de priorités établis pour les dépenses publiques.

Pour la Banque mondiale, l'initiative PPTE « a joué un rôle catalyseur pour permettre à de profondes mutations de s'exercer au niveau des processus touchant à l'aide au développement, reflétant la maturation d'un nouvel environnement habilitant donnant lieu à une participation active de la société civile. »²⁹² Bien plus ce mécanisme a introduit selon la BM, « une plus grande transparence et une plus grande responsabilisation dans le régime de dette souveraine, et renforcé la coopération pour le développement, notamment entre La Banque mondiale et le FMI ». Il a aussi été à l'origine du processus des stratégies pour la réduction de la pauvreté, ayant pour but « d'aider les pays à améliorer la gouvernance, la transparence et la responsabilité, tout en les encourageant à assumer la paternité des stratégies en question. »

Selon L'OED, l'IPPTTE en tant qu'instrument de l'architecture de l'aide au développement « est d'une très grande utilité pour ce qui est de faire face à un obstacle essentiel à la croissance et à la réduction de la pauvreté que connaissent beaucoup de pays pauvres. Et l'une des principales conclusions de son examen est qu'elle atteindra probablement l'objectif fondamental qui lui avait été assigné à l'origine : fournir à certains des pays les plus pauvres du globe le répit dont ils ont tant besoin sous forme de réduction du stock de leur dette et des charges afférentes à son service. »²⁹³ Si les pays bénéficient des allègements escomptés, espère la BM à ce sujet, « l'initiative parviendra à réduire de moitié (en moyenne) le stock de la dette extérieure des PPTE ainsi que le service de leur dette, ramenant ainsi leur endettement à des niveaux comparables, voire inférieurs, à ceux des autres pays pauvres »²⁹⁴.

Mais au niveau des attentes des pays pauvres, la BM pense que si les objectifs ont été élargis et sont devenus plus ambitieux, l'Initiative reste un instrument de portée limitée. Pour qu'elle puisse atteindre pleinement ses objectifs dans leur formulation actuelle, il faut que les

²⁹² Précis OED, Banque mondiale, hivers 2003, n°230, p2.

²⁹³ Précis, op cit, p2.

²⁹⁴ Précis, op cit, p2

partenaires de développement prennent des mesures qui dépassent son champ d'application. Le risque est selon l'OED est qu'ils promettent des résultats que l'IPPTE ne soit pas en mesure d'atteindre par elle-même. Dans sa conception il aurait fallu pense-t-elle, prêter davantage attention à la participation de l'ensemble des créanciers, pour faire en sorte que les allègements escomptés soient réalisées dans leur intégralité, et au renforcement des capacités des PPTE pour la gestion de leur dette.

Toujours dans le cadre de la critique portée sur le concept initiale, la Banque mondiale s'inquiète notamment sur le principe d'additionnalité²⁹⁵ que prévoit l'IPPTE et celui du niveau d'endettement. Parlant du niveau d'endettement, la Banque Mondiale se demande si l'Initiative génère un niveau d'endettement tolérable. Et comme réponse à cela elle pense que le principal outil utilisé pour en juger est l'analyse de viabilité de la dette (DSA) dont la robustesse reste encore à démontrer de façon convaincante²⁹⁶. Selon l'OED, « *les modèles économiques et la base méthodologique sous-tendant ces projections doivent être rendus plus transparents, et les hypothèses de croissance plus réalistes.* »²⁹⁷ Et pour établir l'Initiative sur des bases solides, la Banque mondiale propose que les DSA prennent mieux en compte les effets potentiels de la volatilité des recettes d'exportation. Cela permettrait d'éclairer le débat sur les réformes à engager tant du côté des bailleurs de fonds qu'au niveau des pays bénéficiaires, et de définir de façon plus réaliste les objectifs et les dispositifs de financement.

Enfin au niveau de la croissance et de la performance des politiques, la Banque mondiale nous rappelle que la réduction de la dette ne suffit pas à garantir qu'un pays ne connaîtra pas à l'avenir des problèmes d'endettement. Le plus important et le plus difficile est alors de veiller à ce que les fonds issus de l'allègement de la dette soient investis de façon productive et rationnelle pour promouvoir la capacité de remboursement de l'Etat. Or les

²⁹⁵ L'objectif consistant à libérer les ressources pour accroître les dépenses sociales repose sur une hypothèse fondamentale : que les niveaux d'aide antérieurs soient maintenus, de sorte que les allègements au titre de l'Initiative PPTE se traduisent par un apport de ressources supplémentaires en valeur réelle. Pour parvenir à cela il sans détourner des flux d'aides les pays pauvres qui ne sont pas très endettés, la Banque mondiale pense qu'il faut une augmentation globale des ressources affectées à l'aide. Mais dans sa conception pense la Banque, l'IPPTE ne prévoit aucun dispositif pour garantir cela. Tant le volume global des transferts nets en faveur des PPTE ont accusé une forte baisse ces dernières années, tendance qui s'est amorcée à peu près à l'époque où l'initiative a vu le jour.

²⁹⁶ L'analyse par la DSA comprend deux éléments. L'un consiste à évaluer les niveaux de la dette actuels au moyen d'une nouvelle méthodologie qui permet de calculer sur des bases justes le montant de l'allègement pour chaque pays. L'autre consiste à faire une projection des indicateurs d'endettement futurs afin d'évaluer la probabilité pour chaque pays de parvenir à un niveau d'endettement tolérable.

PPTE ont le plus souvent une assise budgétaire étroite, et des exportations qui s'articulent autour de quelques produits de base soumis à des marchés très fluctuants. Il leur faut alors éliminer ces contraintes budgétaires et autres facteurs de politique économique faisant obstacle à une croissance plus soutenue et diversifiée. Ils doivent aussi élargir leur base d'exploitation, ce qui suppose une facilitation des échanges et un meilleur accès aux marchés des pays développés. C'est pour quoi comme le propose l'OED, pour que l'initiative rime avec croissance et développement, pour que l'endettement soit maintenu dans les limites tolérables et la pauvreté réduite, il faut adopter « *une stratégie crédible pour promouvoir la croissance.* »

A cet égard pense l'OED, les liens avec les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) donnent des raisons d'espérer, mais il ressort des éléments d'appréciation initiaux, à commencer par l'examen que la Banque mondiale a elle-même fait des premières DSRP, que l'accent n'y est guère mis sur des activités en rapport avec la croissance, au-delà de l'adoption d'un cadre macro économique rationnel et de l'investissement dans le capital humain. L'absence de la prise en compte des facteurs tels que le climat des investissements, l'accès aux marchés et le développement des infrastructures pourrait une fois de plus empêcher à l'IPTE de réaliser ses objectifs. Selon l'OED une condition nécessaire à une croissance soutenue est l'adoption de cadre de politiques rationnelles qui permettent de promouvoir une situation économique stable, une gestion effective des dépenses publiques et une production de recettes efficaces et non génératrices de distorsions. C'est pourquoi il énonce un certain nombre de recommandations susceptibles d'améliorer l'IPTE afin qu'elle fournisse un répit on ne peut plus nécessaire aux pays confrontés à un service de la dette excessif.

Le PNUD et l'IPTE

Pour l'organisme spécialisé des Nations Unies, « *nombre de pays endettés doutent (...) que l'allègement de la dette puisse suffire* » Ainsi dans certains pays, le montant estimatif des réductions du service de la dette pourrait être suffisant pour avoir des incidences sensibles. Mais pour la plupart des pays, l'allègement de la dette pour être efficace, note le PNUD, « *doit se faire le plus tôt possible, pour la majeure partie dès que le pays répond aux conditions requises. De plus l'allègement dépend aussi de la fourniture du financement par*

²⁹⁷ Précis, op cit, p3.

les donateurs, engagement que certains ne veulent pas prendre »²⁹⁸ Bien plus, pour le PNUD, les pays très endettés craignent vivement que l'allègement de la dette ne serve de justification à des réductions correspondantes de l'aide au développement. En effet, six créiteurs bilatéraux- dont sans doute la France- ont déjà alloués plus de 10% de leur budget de développement au financement de la réduction de la dette- l'un d'eux plus de 30%. Les pays craignent aussi l'apparition de nouvelles conditionnalités. L'obligation de maintenir des équilibres macro-économiques internes et externes a déjà limité leur capacité de cibler les ressources sur la réduction de la pauvreté.

Au regard donc de tout ce qui précède, le PNUD propose au moins deux pistes pour améliorer l'efficacité de l'aide et des différentes mesures prises dans le cadre de l'IPPTE. Il s'agit de tirer partie du commerce pour réduire la pauvreté et de renforcer la position des pays pauvres au sein des grandes négociations internationales. Bien qu'il soient de plus en plus orientés vers l'exportation, ce que prône entre autres l'IPPTE dans son objectif de croissance, nombre de pays en développement pauvres demeurent incapables de pénétrer les grands marchés à l'exportation, tel que celui de l'Europe ou de la France. En conséquence, ils manquent de devises pour acheter nombre d'importations essentielles ; ce qui implique une partie importante de leur dette et contribue à leur pauvreté généralisée.

B) Les critiques de la plate-forme Dette et Développement

Au nombre des préoccupations exprimées par la Plate-forme, nous retiendrons trois ici qui nous semble très fondées : trop peu de pays bénéficient au mécanisme PPTE, les allègements sont beaucoup trop faibles et enfin le processus est beaucoup trop lent.

La Plate-forme reconnaît que dans la mesure où elle ont lieu, les annulations de dette ont un effet réel sur les capacités des pays bénéficiaires de financer le développement humain. Mais le nombre de pays bénéficiaires lui paraît limité. En 2003 parmi les 42 Etats (sur les 165 PED) initialement concernés par l'IPPTE, seuls 37 ont vocation à bénéficier d'allègement de la dette. Quatre pays ont été reconnus comme ayant des dettes soutenables parmi lesquels l'Angola. La plate-forme fait donc remarquer que les pays bénéficiaires de l'initiative PPTE ne représentent même pas le quart des PED. De plus l'encours de la dette des 42 PPTE initiaux représente à peine 10 % du stock total de la dette des PED. En additionnant annulations du Club de Paris, allègements au titre de l'initiative PPTE et bilatéraux

²⁹⁸ PNUD, rapport sur l' « Etablissement des liens entre les politiques internationales des pays et la pauvreté », 2003, p50.

supplémentaires, les créanciers ne se sont engagées qu'à hauteur de 100 milliards de dollars, ce qui représente moins du tiers de la dette publique extérieure de l'ensemble des pays à faible revenu (335 milliards de dollars) à peine 5 % de celle de tous les PED (2400 milliards de dollars). Et cette situation qui nous fait constater que les pays bénéficiaires de l'IPPTE sont très limités, trouvent à l'analyse de la Plate-forme au moins deux explications : D'une part, les critères élaborés par la Banque mondiale et le FMI pour déterminer les pays « *potentiellement éligibles* » à l'IPPTE sont très restrictifs. Le pays concerné doit d'abord être éligible aux prêts concessionnels de l'AID et disposer d'un PIB annuel inférieur à 875 dollars/habitant. D'autre part fait remarquer la Plate-forme, le pays doit avoir atteint un niveau d'endettement qualifié de « *non-soutenable* » après application des mesures « *traditionnelles* » d'allègement de la dette au Club de Paris. Or pour Dette et Développement, la définition de ces critères n'est pas neutre, tout comme l'ensemble de la politique de la coopération d'ailleurs.

Ainsi conclut la Plate-forme à ce sujet, ces critères de la BM et du FMI « *excluent du mécanisme un certain nombre de pays qui, bien que n'étant pas éligibles aux prêts de l'AID, sont pourtant confrontés à des problèmes de pauvreté et de surendettement très proches de ceux des PPTE.* » C'est le cas pour la sous-région de la Guinée Equatoriale que nous avons déjà citée plus haut.

La deuxième remarque que fait Dette et Développement porte sur le mécanisme de l'IPPTE est que celui-ci prévoit « *des allègements de dette beaucoup trop faibles.* » En septembre 2003, 27 avaient franchi le point de décision, dont 8 seulement ont atteint le point d'achèvement. Parmi les 27 se trouvaient 5 pays de la sous-région : Cameroun, RDC, Rwanda, Sao Tome et Principe et Tchad. Au total, pour l'ensemble des PPTE, 26,1 milliards de dollars de dette ont été annulés, « *ce qui ne représente même pas un cinquième du stock de leur dette avant l'Initiative.* » Et la Plate-forme de poursuivre, si l'on s'en tient aux dernières estimations de la Banque mondiale et du FMI, les 27 pays ayant atteint le point de décision devraient bénéficier d'une réduction d'environ 60 % de leur dette extérieure publique, l'encours total devant passer de 77 milliards de dollars à 26 milliards de dollars en valeur actuelle nette. Et selon les chiffres avancés par Jubilé 2000 et repris par Dette et Développement, « *à peine plus d'un tiers du stock de la dette de l'ensemble des PPTE aura été effacé (48,8 sur 139,2 milliard de dollars) à l'issue de l'initiative, sans compter les nouveaux emprunts que risquent de contracter entre temps lesdits pays.*²⁹⁹ » Soutenant toujours que les allègements de dette de l'IPPTE sont beaucoup trop faibles, la Plate-forme pense alors que la portée de l'Initiative « *est considérablement exagérée par les IFI et les*

gouvernements du G8. » Les allègements de dette annoncés par les créanciers ne sont pour beaucoup que des jeux d'écriture comptable portant sur des créances impayables. La plupart des PPTTE ont atteint un tel niveau d'endettement qu'il leur est impossible de rembourser effectivement les échéances dues. « *Les allègements de dette n'ont donc qu'un impact limité sur le niveau de revenu annuel de remboursement.* ». En 2005, la France doit réduire le service de la dette de ses 27 Etats débiteurs et bénéficiaires de l'IPPTTE de 30%. D'où le constat selon lequel « *l'Initiative PPTTE favorise surtout les créanciers en permettant un assainissement comptable des créances.* »

Enfin la Plate-forme juge le mécanisme de l'IPPTTE « beaucoup trop lent. » Il accuse un retard « important » par rapport au calendrier initial, qui prévoit que 21 Etats auraient aujourd'hui atteint le point d'achèvement et bénéficié d'annulations de dettes d'un montant approximatif de 34,7 milliards de dollars en valeur actuelle nette. Prenant à témoin le Gouvernement français, Dette et Développement pense que le rythme de mise en œuvre de l'Initiative s'est « considérablement ralenti. ». En 2003, la situation semblait de plus en plus bloquée pour les pays qui ont pu atteindre la période intérimaire entre le point de décision et le point d'achèvement. Les 17 pays en question peinaient à atteindre le point d'achèvement et obtenir ainsi les annulations de dettes promises au point de décision. Seize d'entre eux dont 4 de la sous-région (Cameroun, Rwanda, STP et Tchad) ont franchi ce point depuis maintenant plus de trois ans. Les prévisions du FMI et de la Banque mondiale soulignaient que 8 dont le Rwanda pourraient franchir le point d'achèvement avant la fin de l'année 2003. A la date d'aujourd'hui les informations disponibles font état de prévisions non-réalisées.

SECTION II

LA POLITIQUE FRANCAISE DE TRAITEMENT DE LA DETTE : LE C2D

Rappelons qu'un pays fait appel au crédit extérieur lorsque sa production nationale n'est pas en mesure de satisfaire ses dépenses de consommation et d'investissement. Pour les pays en voie de développement dont les besoins en matière d'investissement et même de fonctionnement sont considérables, le déficit causé par la faiblesse des exportations par rapport aux importations est parfaitement normal. Ce déficit provisoire peut être comblé par les réserves du pays en liquidités internationales. Mais la situation devient préoccupante si le déficit est répété sur plusieurs années. La seule solution sera alors l'endettement extérieur, c'est-à-dire le recours à l'épargne étrangère. Mais si les Etats endettés n'assurent pas comme

²⁹⁹ Rapport 2003 Plate-forme op cit, p15.

il se doit leur service de la dette, situation qui peut avoir pour origine la concordance de plusieurs facteurs³⁰⁰, ils plongent très vite dans un « *surendettement* ». Situation qui entraîne une crise de la dette comme ce fut le cas dans le système financier international dans les années 80 suite à la tempête déclenché par le « *jeudi noir* » mexicain. Et si cette crise semble être « *structurellement terminée* » comme le pense Pascal Chaigneau, le volume sans cesse croissant de la dette des pays pauvres très endettés ne peut que les obliger à solliciter non pas la remise d'une partie importante de la dette, mais l'annulation totale de celle-ci pour certains pays en situation de réelles difficultés. Dans ces pays, on pourrait même dire que les pays développés comme la France y possèdent désormais une sorte de créances aveugles, lesquelles ne pourraient jamais être recouvrées D'où l'importance des initiatives PPTE mais aussi du mécanisme additionnel français de C2D. Le rapport 2002 d'Henri Emmanuelli nous rappelle que les contrats désendettement développement ont pour but de rendre l'effort financier français à la fois légitime vis-à-vis des populations locales en consacrant les sommes ainsi dégagées à des programmes de réduction de pauvreté conformes au DSRP du pays, et plus transparent grâce à une étroite association des acteurs des sociétés civiles du pays bénéficiaire et de la France.

Ainsi 27 pays ont une dette APD à l'égard de la France sur les 42 éligibles à l'Initiative PPTE et sont donc concernés par le C2D, le Cameroun étant parmi les pays bénéficiant d'un des allègements les plus importants avec 1,1 milliard d'euros. Nous traiterons ici du but et des objectifs (I) avant de parler des critiques faites au C2D (II)

I) LES BUTS ET OBJECTIFS DU C2D

Nous aborderons d'une part les buts (A) et de l'autre les objectifs (B).

A) Les buts du C2D

Le schéma Contrat désendettement et développement (C2D) est inspiré des engagements pris à Cologne en 1999 en vue de l'annulation de la dette des pays très pauvres.

³⁰⁰ Le surendettement du tiers-monde a eu entre autres pour facteurs : la « *tempête mexicaine* » de 1982 ou la cessation de paiement du Mexique qui avait à l'époque un service de la dette de 21 milliards de dollars avec une dette qui s'élevait à 86 milliards de dollars ; les deux chocs pétroliers de 1974 et de 1980-1981 ; les politiques économiques mises en œuvre dans les pays industriels dès la fin des années 1970 qui ont entraîné le renchérissement de la dette des PED ; la crise économique mondiale et le renforcement du protectionnisme sur les principaux marchés industriels ayant durement frappés les produits manufacturés dont l'exportation avait une importance primordiale pour les PED. (Cf : Pascal Chaigneau, dictionnaire des relations internationales, op cit, p150 et s.)

Il s'inscrit dans le cadre de la Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté mise au point avec l'appui des institutions de Bretton Woods et validée par la communauté internationale. La France, sur la base de ce concept, s'engage d'apporter des marges de manœuvres aux pays bénéficiaires de l'Initiative pour leurs actions contre la pauvreté et le développement durable. Le schéma proposé a pour but de rendre à la fois plus légitime l'effort financier français, vis-à-vis des populations locales en consacrant les sommes ainsi dégagées à des programmes de réduction de pauvreté, et plus transparent dans le cadre d'une « *large concertation avec l'ensemble des partenaires du développement* ». Les orientations générales et mécanismes de mise en œuvre de l'initiative bilatérale ont été définies dans une note d'information conjointe de la Direction du Trésor et de la DGCID de janvier 2001, puis dans un document intitulé « *principes, modalités de préparation et de mise en œuvre des contrats désendettement et de développement* », du 23 avril 2003. Ce deuxième document décrit les modalités de préparation et de mise en œuvre d'un C2D « *normal* ». Des précisions ont été apportées par la suite, notamment début 2002. Ce qui semble marquer une évolution vers la généralisation de l'octroi d'aides budgétaires, au titre de programmes sectoriels.

B) Les objectifs de l'initiative C2D

L'initiative C2D poursuit trois objectifs :

- Sécuriser l'affectation des marges de manœuvre budgétaire dégagées au profit des programmes de lutte contre la pauvreté et pour le développement durable ;
- Associer les populations et notamment les associations de la société civile et les ONG à la conception et à la mise en œuvre des programmes et projets ;
- S'inscrire enfin dans un schéma partenarial avec le pays bénéficiaire.

Quatre domaines principaux d'affection seront privilégiés par la France dans le cadre de C2D :

- L'éducation de base et la formation professionnelle
- les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies
- les équipements et infrastructures des collectivités locales
- enfin l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles.

Ainsi cet effort additionnel de la France en direction des pays d'Afrique en voie de développement pourrait prendre la forme d'un « *refinancement par dons des échéances dues par le pays bénéficiaire.* » Aux termes du contrat de désendettement, le pays remboursera le service de sa dette aux créanciers français (AFD pour les pays de ZSP). Et les créanciers français abonderont alors d'un montant équivalent une ligne de ressources au compte du

trésor national du pays bénéficiaire dans les écritures de la Banque centrale. Cette ligne sera ensuite débitée au profit du budget du pays bénéficiaire pour le financement de programmes et de projets de développement durable et solidaire sur décision conjointe de l'Etat bénéficiaire et de la France. Par ailleurs, les programmes et projets susceptibles d'être financés sur les lignes de ressources seront agréés sur une base trisannuelle, entre les représentants du pays bénéficiaire, de la France après consultation des représentants de la société civile et pourront concerner trois types de dépenses :

- Les dépenses liées aux fonctions assurées directement par les administrations (santé, éducation...), qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement
- Les dépenses de transfert du budget de l'Etat au budget des collectivités locales, notamment pour le financement de leurs programmes d'investissement
- Et enfin les subventions accordées par l'Etat à des associations ou à des organisations professionnelles.

Les programmes et projets de l'initiative C2D seront alors réalisés sous la responsabilité de l'Etat ou des collectivités bénéficiaires et verraient leur maîtrise d'œuvre confiée, chaque fois que possible, à des entreprises, ONG ou opérateurs locaux. Des mécanismes d'audit, de suivi et d'évaluation, mise en œuvre sur une base partenariale, devraient permettre d'apprécier la conformité des emplois à l'objet et la qualité des programmes et projets, de s'assurer du respect des termes du contrat. Afin de rendre l'effort français en la matière cohérent, la plus grande convergence possible serait recherchée entre les pays créanciers, dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté élaborée par le pays bénéficiaire.

A cette fin, la France compte se rapprocher de ses partenaires de l'Union européenne ainsi que des autres créanciers bilatéraux et multilatéraux en leur proposant d'adopter des procédures similaires, et en tout état de cause, de se coordonner étroitement. La mise en œuvre des programmes et projets financés par ces fonds devra obéir aux principes généraux qui guident l'aide publique :

- Transparence des budgets et des comptes
- Indépendance des organes de contrôle
- Participation des parlements à la définition et au suivi des priorités de la dépense publique.

Les programmes et projets seront mis en œuvre dans le cadre des dispositions budgétaires, administratives et financières nationales. Ce qui constituera d'après les officiels français « *un facteur d'appropriation et de responsabilisation pour les pays bénéficiaires.* » Mais le mécanisme ici décrit n'est pas sans limite.

TABLEAU

Calendrier des points d'achèvement et montants estimatifs des échéances de la sous-région 2002-2005

Pays	Points d'achèvement (hypothèse)	2002	2003	2004	2005	Total
Cameroun	2003/2004	-	43	99	98	240
Congo	2004	-	-	12	24	36
RDC	2005	-	-	-	11	11
Rwanda	2003	-	2	2	2	6

Source : Assemblée nationale, rapport Henri Emmanuelli : « Coopération et développement », 10 octobre 2002.

II) LE C2D : UN MECANISME « LABORIEUX, ALEATOIRE ET INSUFFISANT » ?

Le caractère laborieux, aléatoire et insuffisant du mécanisme C2D a été évoqué par la Plate-forme Dette et Développement dans son rapport 2003 : « *La dette et la démocratie* », mars 2004. Mais pour mieux comprendre les inquiétudes de cette fédération d'une trentaine d'associations coordonnées par le Comité catholique contre la faim et le développement (CCFD), il convient d'analyser d'une part, la question de l'*additionnalité* entre le traitement de la dette et les volumes de l'aide (A) et de l'autre, la méthode de calcul adoptée par la France (B).

A) L'additionnalité : un engagement bafoué par la France ?

On appelle « *additionnalité* » ce principe qui consiste à ne pas empiéter sur l'aide pour financer les allègements de la dette. En clair les allègements de la dette accordés par la France doivent s'ajouter à son aide traditionnelle. Après les engagements pris par les donateurs de procéder à l'annulation de la dette des pays initialement éligibles à l'initiative PPTE (en 2003, 42 pays dont 9 de nos 11 pays³⁰¹), le Secrétaire Général de l'ONU, Kofi Annan, a dès 2001, avertit les pays sur le fait que « *les mesures d'allègement de la dette doivent s'ajouter au montant global des transferts tels qu'il s'établissait avant que ces mesures n'interviennent (...) L'aide publique au développement doit être augmentée compte tenu des besoins des pays*

³⁰¹ C'est l'Angola, le Burundi, Cameroun, Congo, RDC, République Centrafricaine, Rwanda, Sao Tome et Tchad.

*bénéficiaires.*³⁰²» Selon le SG de l'Organisation mondiale, tout se passe comme si *l'additionnalité* est la condition sine qua non pour que l'IPPTE atteigne l'objectif de lutte contre la pauvreté que les bailleurs de fonds se sont fixés. Ainsi, dans cet ordre d'idées, la France s'est engagée lors de la Conférence de Monterrey de 2002 de respecter *l'additionnalité*. Elle a promis, en commun accord avec les autres Etats, de « *prendre des mesures pour garantir que les ressources dégagées pour alléger la dette ne portent pas atteinte aux ressources d'APD.* » Bien plus, lors du CICID du 14 février 2002, la France a réaffirmé le principe *d'additionnalité* des mesures d'annulations de dettes au titre de l'IPPTE. Mais quand on analyse l'évolution des chiffres de l'aide, il ressort que le principe *d'additionnalité* n'a pas vraiment été respecté par la France. Entre 2002 et 2003, l'on constate que le gouvernement a empiété sur l'aide traditionnelle pour financer les allègements de la dette.

Le projet de loi 2004 faisait ressortir que l'aide augmentera de 675 millions d'euros en un an. Or comme le constate la Plate-forme Dette et Développement dans son rapport 2003 , « *les annulations et consolidation de dette bilatérale se sont accrues de 763 millions d'euros.* ». C'est dire que l'aide hors allègement de dette a donc diminué de 88 millions d'euros entre 2002 et 2003. D'où le constat d'une « *rupture* » du principe *d'additionnalité*. Rupture qui entraîne une inefficacité de l'annulation de la dette sur la croissance et partant sur le développement des pays receveurs de l'aide et bénéficiaire des contrats³⁰³ C2D. C'est du moins l'avis de certains économistes comme Eric Hansen qui montre dans *The Impact of aid and external debt on growth and investment* que « *des annulations de dette combinées à une diminution de l'APD n'ont pas d'impact positif sur la croissance : cette combinaison peut même se révéler négative pour l'investissement.*³⁰⁴ »

³⁰² Secrétaire Général de l'ONU in rapport 2003 Dette et Développement, mars 2004, p 40.

³⁰³ Bien que nous évoquons ici le rapport étroit qui existe entre la croissance et le développement, tous les économistes ne sont pas d'accord là-dessus. Pour les tenants d'une autre mondialisation, donc opposant du libéralisme et du néo-libéralisme, en confondant la croissance à la richesse d'un pays, on omet que celle-là ignore l'ensemble considérable des richesses non monétaires et qu'elle comptabilise positivement nombre de destructions dès lors que celles-ci génèrent des flux monétaires. Pour Patrick Viveret : « *il est donc important de vérifier que les fondamentaux économiques n'entrent pas en contradiction avec ce qui conditionne la possibilité même de l'existence de l'économie : la présence d'êtres humains dans une biosphère et sur une planète vivables.* » Il s'agit pour l'auteur de fondamentaux écologiques et anthropologiques « *dont la préservation devrait l'emporter sur les fondamentaux économiques.* » (« *Inégalités, crises, guerres : sortir de l'impasse* », éditions Mille et une nuits, 2003, p266.

³⁰⁴ Eric Hansen in rapport 2003 Plate-forme Dette et Développement, op cit, p40.

Au regard de ce qui précède et si le principe *d'additionnalité* continue à être bafoué, les experts pensent que jamais les objectifs de développement du millénaire (ODM) que la communauté internationale s'est engagée à atteindre d'ici 2015 ne seront jamais atteints

B) De la pertinence de la méthode de la « valeur contractuelle » : Un mécanisme de comptabilisation complexe ?

La question à laquelle cette sous-partie veut apporter une réponse est simple : comment sont comptabilisées les dettes dans le système français de C2D ? Comment sont estimées les dettes que les contrats C2D tendent à annuler ? La méthode de calcul est-elle efficace et bénéfique pour les pays endettés ?

Il existe trois façons de comptabiliser les créances d'un pays, selon la valeur à laquelle on choisit de se rapporter :

- La valeur faciale ou valeur nominale ou contractuelle : c'est la valeur de la dette au moment où elle a été contractée ;
- La valeur actualisée nette (VAN) : c'est la valeur actuelle des flux de remboursements futurs espérés, actualisés au taux d'intérêt auquel la dette a été contractée. Elle correspond au montant qu'il faudrait investir aujourd'hui, en tenant compte des intérêts accumulés au taux d'intérêt actuel, pour honorer les échéances de l'emprunt.
- La valeur du marché : C'est la valeur d'échange sur le marché de la dette. Elle est fonction du contexte économique, politique et financier dans lequel évolue le pays.

Actuellement pour estimer le montant de la dette des pays bénéficiaires de l'initiative PPTE, le FMI et la Banque mondiale se basent sur la valeur actuelle nette (VAN) de la dette. La France quant à elle comptabilise, en effet, dans le coût de ses allègements, la valeur contractuelle (valeur nominale) des créances effacées plus les intérêts que les pays endettés auraient dû verser à Paris, soit la première méthode évoquée plus haut. Mais force est de constater que plusieurs spécialistes de la question présentent les limites de la méthode appliquée par la France et la « VAN », appliquée par le FMI et la Banque mondiale, et surtout leur capacité à générer des ressources additionnelles dont les pays pauvres pourraient avoir besoin dans leurs programmes de réduction de pauvreté et de combat pour le développement. C'est du moins l'avis de Daniel Cohen³⁰⁵ et de Robert Powell.

³⁰⁵ En s'appuyant sur une étude économétrique, Daniel Cohen estime le prix de marché moyen de la dette de l'ensemble des PPTE à 28 cents pour un dollar de dette (nette). Pour la Plate-forme Dette et Développement, les chiffres avancés par les initiatives PPTE sont donc à relativiser : seul un quart de ces montants se traduit en apport réel de ressources pour un financement des pays du Sud.

Par ailleurs le rapport Charasse sur l'APD dans le projet de loi de finances de 2004 dénonçait déjà la complexité du mécanisme de comptabilisation des sommes annulées et le fait que celles-ci sont soustraites au contrôle parlementaire, dans la mesure où la majeure partie des créances annulées est portée sur les découverts du Trésor ou de la COFACE.

Pour Daniel Cohen dans ses « *7 idées pour que le monde tourne mieux* » la VAN ne considère pas la probabilité qu'une fraction de la dette ne soit pas remboursée ou soit refinancée. A travers l'IPPTE l'auteur pense que les pays riches laissent en réalité la charge de remboursement quasi inchangée. « *Ils refusent, pense-t-il, d'en faire plus, car ils sont victimes de l'illusion comptable et ils conservent ainsi une grande part des créances effectives dont il disposent sur les pays pauvres.* ³⁰⁶ »

Robert Powell confirme l'appréciation de Daniel Powell dans une étude réalisée pour le FMI en 2003, « *Debt relief, Additionality, and Aid allocation in low-income countries* ». Pour lui, il serait trompeur de considérer les montants d'annulations de dette dégagés en VAN par l'IPPTE comme des ressources additionnelles que les pauvres pourraient dépenser. « Obtenir un allègement sur les mauvaises créances ne permet pas au débiteur de recevoir réellement les mêmes ressources à nouveau. ³⁰⁷ » Avant de conclure qu'il n'y a « *pas d'évidence statistiques que l'initiative PPTE (initiale) ait engendré une augmentation des ressources reçues par les pays pauvres très endettés* ».

Robert Powell énonce que pour estimer l'impact des annulations de dette sur les ressources « *il faut porter l'attention sur le service de la dette actuellement payé par le débiteur* ». Soit la troisième méthode de calcul qui porte sur la « *Valeur de marché* » qui est fonction du contexte économique, politique et financier dans lequel évolue le pays.

On peut enfin noter que selon les hypothèses présentées en 2000, tous les pays concernés par un C2D auraient dû atteindre leur point d'achèvement en 2003. Si les retards dans l'avancement de l'IPPTE sont manifestes comme le note la Plate-forme Dette et Développement, « *les lenteurs dans la mise en œuvre des C2D ne font que les aggraver.* ³⁰⁸ »

³⁰⁶ Daniel Cohen in rapport 2003 Plate-forme Dette et Développement, p44.

³⁰⁷ Powell in rapport 2003, Dette et Développement, p 44.

³⁰⁸ La procédure de préparation d'un C2D « *normal* » prévoit en premier lieu la création de groupe de travail, devant associer pour les pays du premier groupe, des ONG et collectivités locales françaises, puis une annonce officielle par l'Ambassadeur, une mission conjointe du Trésor et de la DGCID, avec l'appui de l'AFD, sur la base des travaux du groupe, complété si nécessaire par d'autres missions, et enfin la signature du C2D. Dans le C2D, le pays bénéficiaire de l'initiative confirme les engagements pris de régler les échéances à bonne date. Une annexe au C2D...

Au total, les annulations au titre de l'initiative globale sont certes modestes, mais celles qui ont été concrétisées au titre de l'initiative bilatérale sont même dérisoires.

TABLEAU :

Liste avancée en 2000 des pays de la sous- région éligibles au C2D et montants indicatifs en jeu

<u>PAYS</u>	Points d'achèvement (hypothèse optimiste)	Stock d'APD française à refinancer par dons (millions d'euros)
<u>Cameroun</u>	2002	1083
Congo	2003	423
RDC	2003	189
TOTAL : 1.695 Millions d'euros		

Source : MINEFI, extrait du Rapport présenté au Parlement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale, août 2000.

Comme on le constate, seuls six pays des 6 de la sous région ont été éligibles au C2D dans la liste avancée en 2000. Pourtant cette liste devrait être étendue à d'autres pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs. Les instituts de recherche *Jubilee 2000* et *World Watch Institute* ont notamment identifié 14 pays répondant aux critères de classification PPTE et qui sont pourtant exclus du mécanisme. C'est le cas pour la sous-région, de la Guinée Equatoriale qui a un stock de dette s'élevant en 1999 à 306 millions de dollars US, avec un rapport dette/exportations de 72 % et un rapport dette/PNB de 90 %.

Notons donc globalement que l'espoir des pays pauvres sur l'annulation de leur dette , estimée à 150 milliards de dollars, reste intacte. Malgré l'Accord historique signé par les huit plus grandes puissances le 11 juin 2005 sur un effacement de dette pour 18 pays pour un montant de 40 milliards de dollars, et en dépit des efforts fournis par la France dans le cadre des C2D, des inquiétudes demeurent. Elles portent notamment sur la relation entre l'annulation de la dette et la ponction sur l'Aide, donc le non-respect du principe d'additionnalité. Dans ce cas de figure les bénéfices de l'initiative de Londres seront bien évidemment limités. Bien plus, l'annulation de la dette aura un effet bien limité si elle ne s'accompagne pas de la suppression d'un obstacle majeur à l'accès des pays africains au

marché agricole mondial : les subventions des pays riches aux productions comme le coton, qui entravent la compétitivité des pays des Sud.

CHAPITRE IV

LES VOLUMES ET LA QUESTION DE L'AIDE LIEE : AUTRES EFFETS PERSVERS DE LA POLITIQUE FRANCAISE

Après plus de deux décennies de croissance rapide et durable, les flux de l'aide à l'Afrique ont commencé à diminuer. Ces flux ont augmenté presque sans interruption des années 70 au début des années 90. Le montant total des flux a été relativement stable en termes réels durant les années 60, soit trois milliards de dollars (valeur 1993) selon l'OCDE. Certes l'aide a rapidement augmenté. Elle a presque triplé en termes réels dans les années 80, pour doubler entre 1983 et 1992 et dépasser les 18 milliards de dollars. La part de l'APD consacrée à l'Afrique a augmenté de 24 %. En 1993, le continent noir a reçu 45 % de l'aide fournie par les institutions financières internationales et les agences des Nations unies et 64 % de celle fournie par l'Union européenne.

Au début des années 90, l'Afrique était, selon la plupart des paramètres, la région du monde qui recevait le plus d'aide. Et l'on constate que l'importance de l'aide dans les économies africaines a augmenté, passant d'une moyenne de 1,9 % du PIB en 1960-1961 à 2,9 % en 1970-1971 et à 5 % en 1983-1984. En 1994, l'aide représentait 11 % du PIB de l'Afrique subsaharienne, contre en moyenne 1 % pour tous les autres pays à revenu intermédiaire et 6,4 % pour les pays à faibles revenus, à l'exclusion de la Chine et de l'Inde. Mais comme toute statistique, ces chiffres aussi bien éloquentes qu'ils puissent paraître, peuvent cacher des réalités. D'où l'intérêt de traiter d'abord de la question des volumes de plus près (section 1) avant de parler de celle de la liberté de choix dans la gestion des flux de l'aide (Section 2).

SECTION I

LES VOLUMES DE L'AIDE : LES RAISONS D'UNE BAISSSE GENERALE

Tous les bords politiques de la France avaient exprimé lors de la campagne présidentielle de 2002 des intentions allant dans le sens de l'augmentation de l'aide publique au développement. A cela s'est ajouté l'action des ONG mais aussi les engagements pris au plan international, notamment pendant la conférence de Monterrey. Du coup l'on se poserait la question de savoir si quelques années après toutes ces déclarations, des efforts ont été faits

dans le sens de l'augmentation des flux de l'aide ? Effets d'annonce ou réelles volontés politiques se demanderait-on. ? Qu'en est-il des volumes des l'aide ?

Suite au constat permanent d'une baisse du volume de l'aide accordée aux pays africains et de l'échec de nombre des programmes et projets, gouvernements et sympathisants de cette politique ne cessent soit de promettre des augmentations, soit de les souhaiter tout simplement. Or le débat ne fait pas l'unanimité au sein des spécialistes de la question qui restent divisés sur le fait qu'il faut oui ou non augmenter l'aide ou la supprimer carrément. Il conviendrait donc de donner l'état des lieux sur les volumes de l'aide française (I) avant d'exposer les points de vue qui s'affrontent à ce sujet (II).

L'état des lieux des volumes de l'Aide

Le chiffrage de l'effort d'APD de la France est effectué d'après la méthodologie retenue par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cette méthodologie a pour but de rendre possible les comparaisons internationales à partir du critère de l'effort d'aide au développement rapporté au revenu national brut (RNB). Elle diffère d'une simple comptabilisation des inscriptions budgétaires au titre de la coopération avec les Etats en développement.. L'APD au sens du CAD est comptabilisé pour chaque année civile en décaissements nets des remboursements des prêts des pays bénéficiaires, que l'origine des dépenses soit budgétaire ou non. Elle intègre notamment des concours (prêts) financés sur ressources extrabudgétaires et peut s'écarter significativement des inscriptions budgétaires en loi de finances initiale ainsi que des données d'exécution budgétaires qui intègrent les mouvements des crédits intervenus en gestion. Par ailleurs on peut noter de façon très importante que certaines dépenses comme l'assistance militaire ou une partie des bonifications d'intérêts sont exclues par le CAD de l'aide publique au développement, alors qu'elles concourent à la coopération avec les Etats bénéficiaires. En revanche les activités liées à la paix sont comptabilisées dans l'APD. Enfin les données définitives de l'effort d'aide de la France ne sont connues que six mois environ après la clôture de l'exercice budgétaire considéré. Pour une meilleure compréhension, nous donnerons la ventilation générale avant de présenter des volumes dans la sous-région.

La ventilation générale de l'aide française

En 2004, l'aide devait augmenter de près de 400 millions d'euros. Cette évolution traduit une hausse de l'aide multilatérale (+18 %) du fait de l'accélération des décaissements du Fonds européen de développement (FED) et de la revalorisation de la contribution

française au Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme (150 millions d'euros en 2004 contre 50 millions en 2003.)

Mais l'aide bilatérale reste soit stable ou encore connaît une baisse dans nombre de pays de la sous-région en raison du non-respect du principe d'additionnalité par la France. La diminution des annulations et des consolidations de dettes (1,52 milliards d'euros en 2003) est notamment compensée par l'accroissement des concours de la France au titre du Fonds de solidarité prioritaire (195 millions d'euros en 2004 contre 121 millions d'euros en 2003) et des prêts octroyés par l'Agence française de développement (250 millions d'euros en 2004 contre 45 millions d'euros en 2003.) En 2005 l'APD devrait encore augmenter de 700 millions d'euros, si l'on s'en tient à la précédente lecture qui est faite par le ministère des Finances, ceci sous l'effet de l'augmentation du volume des opérations de dette, de l'accélération des décaissements du Fonds européens de développement et de la montée en puissance des contrats de désendettement et développement.

Les volumes de l'aide française dans la sous-région : une lisibilité brouillée

Il existe une lisibilité brouillée des chiffres de l'aide en France, une tendance au recul de la part d'aide française consacrée aux PMA, un accroissement de l'APD bilatérale pour l'Afrique du nord entre 2000 et 2001 mais aussi une augmentation de l'APD bilatérale totale en 2003. La difficile lisibilité des chiffres de l'aide se manifeste d'abord par le fait que les données communiquées par le CAD concernent les exécutions budgétaires définitives ne permettant pas d'apprécier l'impact d'une quelconque progression quant au rang de la France parmi les donateurs du CAD de l'OCDE. Par ailleurs alors que le jaune budgétaire 2003 annonce un recul global de l'aide multilatérale, dont celle des contributions françaises au FED et autres banques et fonds de développement, les chiffres détaillés par ministère dans le même document, mais aussi dans les « bleus » du MAE et du ministère des finances contredisent cette régression dont les facteurs déterminants n'apparaissent pas explicitement dans les documents budgétaires disponibles. Toujours au regard des jaunes budgétaires 2003, la progression de l'aide bilatérale connaît en 2003 une inflexion sensible de 3,3 en 2002 à 4,01 milliards d'euros en 2003, soit une progression de 20,4% (hors loi de finances rectificative).

La tendance du recul de la part de l'aide française consacrée aux PMA à la fin des années 90 se confirme en ce début de millénaire. Entre 1988 et 1989 le Cameroun, le Gabon et le Tchad occupent respectivement la 5^e, 7^e et 13^e position dans la ventilation par pays. En 1996 la position du Cameroun reculera pour la 7^e place pendant que le Gabon sera à la 9^e et en 2001 la tendance se confirmera avec un Cameroun à la 9^e position et bénéficiant plus que de

2,5% de l'aide bilatérale totale hors TOM alors qu'elle était de 3,6% en 1996. Cela nous amène à nous interroger sur ces évolutions en se basant sur les débats en la matière.

I) LES DIFFERENTES THESES ET LEURS ARGUMENTS

La France n'est pas le seul pays donateur où sévit le débat sur l'augmentation ou non des volumes d'Aide. D'autres grands pays donateurs le connaissent comme c'est le cas des USA où l'influente *Heritage Foundation* n'arrête de demander l'annulation des programmes d'aide bilatéraux des Etats-Unis ainsi que le retrait progressif de la contribution de Washington à la Banque mondiale et au FMI. L'une et l'autre de ces deux institutions financières internationales ont de plus en plus un rôle centré sur la lutte contre la pauvreté. Les interventions de la Banque mondiale, à l'origine conduites en Europe, le sont aujourd'hui en direction de l'ensemble des pays en développement. La lutte contre la pauvreté est devenue le principal objectif de la Banque, tout comme l'est une partie des missions du FMI. Le Fonds est devenu le principal acteur de la dette des pays du Sud dans le cadre de l'IPPTE. Pour ce qui est de la France il convient pour nous de traiter d'une part des différentes options (A) et des raisons à la base de leurs positions (B).

A) Augmentation ou statu quo

Ceux qui pensent que les pays donateurs doivent augmenter les volumes d'aide destinés aux pays pauvres s'appuient sur un certain nombre d'arguments dont on peut retenir quatre pour le cas de la France en Afrique : les raisons historiques, les raisons morales, les raisons géopolitiques et les raisons d'ordre culturel.

La deuxième école qui milite pour le maintien du statu quo des volumes de l'aide peut avoir pour tête de prou au plan scientifique Sylvie Brunel, qui défend bec et ongle sa position dans ses ouvrages notamment « *Le gaspillage de l'aide publique.* » (1993) Pour l'auteur: augmenter le volume de l'aide, telle qu'elle est utilisée actuellement, reviendrait à fournir un peu plus d'argent de poche aux dirigeants africains, à leur servir un supplément de pension alimentaire pour leur permettre de continuer à faire semblant d'appliquer les politiques d'ajustement structurel imposée par le FMI et la Banque mondiale, sans bienfait pour les plus pauvres. Tout en étant farouchement contre- du moins pour certains pays comme le Zaïre de Mobutu- elle préconisait la révision des modalités d'octroi et la destination de l'aide; avant qu'une mesure d'augmentation soit envisagée. C'est ainsi que pour elle, l'aide pourra alors servir de lutte contre la pauvreté et de levier du développement. Les Français

doivent cesser de jouer « *au jour le jour les mécènes irresponsables de gouvernements dispendieux* », poursuit l'auteur.

Cette position de statu quo semble rejoindre l'option pessimiste de Jean-François Bayart pour qui la France doit jouer « *profil bas* » en Afrique noire francophone. Repris par Sylvie Brunel, il écrit dans « *Politique internationale* » (été 1992): « *De toute évidence, le sort de la France ne se joue pas entre Dakar et Brazzaville, contrairement à ce qu'écrivait François Mitterrand il y a quarante ans, mais bien plutôt sur les rives du Rhin, du Danube, de la méditerranée, de l'Atlantique nord et du Pacifique. Remettons donc l'Afrique à sa juste place dans la hiérarchie de nos priorités.* »³⁰⁹ L'auteur développe d'ailleurs sa position dans sa « *stratégie du ramassement* » qui consisterait pour la France de concentrer son aide sur les pays de la zone franc plus porteurs tels que le Cameroun tout en portant une attention particulière à des gros poids économiques comme le Nigeria et l'Afrique du Sud qui n'appartiennent pas à l'aire culturelle et linguistique de la France; le sort des petits pays étant laissé à des grands regroupements sous-régionaux. Une position qui n'est pas éloignée d'un certain extrémisme.

B) La position extrême ou la résurgence du cartiérisme

On connaît la fameuse expression « *la Corrèze plutôt que le Zambèze* ». L'on croyait cette tendance disparue avec la montée en puissance des interdépendances internationales encore appelées conceptions solidaristes des relations internationales. Ces théories sont nées entre autres de la contestation de la puissance des Etats-Unis, des courants solidaristes en particulier par rapport au tiers monde, de la volonté et de la nécessité des regroupements régionaux. L'une de ces théories- le mondialisme- porte sur la fin de la distinction entre société interne et société internationale. Pour elle, il n'y a plus qu'une société mondiale dans laquelle comptent les besoins des individus qui appartiennent à l'humanité. Or le « *cartiérisme* » semble ne pas reconnaître cet état de choses. Il revient en force et réitère son discours de base selon lequel il faut cesser de gaspiller l'argent de l'aide pour réorienter les flux dirigés aujourd'hui vers l'Afrique en direction des régions françaises.

Cette thèse semble renforcée par les tenants de l'Analyse du Risque, notamment le risque politique ou risque souverain. Ce dernier est l'ensemble des événements, des décisions et des actions d'ordre politique national ou international pouvant entraîner des pertes pour les entreprises importatrices et exportatrices travaillant à l'étranger. Pour les tenants de cette

³⁰⁹ Bayart, Jean-François, in Sylvie Brunel, op cit, p104.

hypothèse, une chose est sûr: l'Afrique présente un gros risque pour les investissements étrangers du fait d'un environnement d'affaire plein d'insécurité qui peut être à l'origine du non remboursement par l'Etat des dettes auprès des entreprises ou encore de l'incapacité des banques centrales africaines à mobiliser des réserves de devises suffisantes pour transformer les ressources locales en moyens de paiement international. L'Afrique apparaît ainsi comme un « *non-marché* » pour beaucoup de grands groupes industriels et commerciaux ne travaillant pas sur le continent. D'où la nécessité d'y consacrer le moins d'efforts financiers possibles.

Au regard de tout ce qui précède, il est difficile de dire quelle option l'emporte sur les autres : l'augmentation, le diminution ou la statu quo. Une chose est sûre, on note une augmentation de l'ensemble de l'aide budgétaire bilatérale et la « *rebilatéralisation* » annoncées de l'aide française qui selon le rapport de l'OFCI (2002-2003) « *apparaît comme un nouveau leitmotiv pour les hauts fonctionnaires de l'Elysée* » et qui « *pourrait s'expliquer par l'importance croissante des mesures d'annulations de consolidations des dettes* »³¹⁰ Mais cette augmentation tient au fait que les nouveaux flux alloués sont combinés aux annulations de dette. En clair l'augmentation est constatée parce qu'il y a rupture du principe d'additionnalité par la France.

Et malgré cette augmentation que l'on note au niveau de l'ensemble de l'aide budgétaire française en 2003, l'OFCI exprimait un doute sur « *la consommation réelle des crédits programmés* ». La preuve en 2002, 150 millions d'euros inscrits au budget initial du MAE ont ainsi été gelés en cours d'année, bien que l'accroissement des crédits d'APD concerne de surcroît des postes pour lesquels les décaissements n'ont encore rien d'acquis, qu'il s'agisse du financement des C2D ou de la contribution française au 9^e FED. Il est vrai, la situation du Cameroun au sujet du C2D est déjà assez claire. Et l'OFCI dans son rapport 2002-2003 de conclure à ce sujet « *les premières mesures budgétaires encourageantes peuvent donc facilement être analysées comme les signes d'un renouveau de l'effort français de la solidarité à l'égard des pays pauvres et elles apparaissent plus comme des marques d'un souci de valoriser politiquement des mesures de nature financière dont la dimension solidaire et désintéressée apparaît plus que discutable.* »³¹¹

³¹⁰ OFCI, op cit, p28.

³¹¹ OFCI, po cit, p30

II) L'AFRIQUE PRIVILEGIEE HIER, NON-ENJEU AUJOURD'HUI?

C'est l'explication la plus acceptable que nous pouvons donner à la baisse des volumes d'Aide et au non-respect des engagements de la France d'augmenter les chiffres pour atteindre le 0,7% onusien. Nous verrons plus loin que les disponibilités financières internationales permettent aux Etats donateurs de réunir les cinquante milliards de dollars d'aide supplémentaire qu'il faut mobiliser pour 2006. Ces sommes sont même minimales par rapport au quatre mille milliards de dollars du produit national brut mondial, au huit mille milliard de dollars du commerce international, mais aussi au mille cinq cent milliards de dollars créés par la croissance en 2004. Mais pourquoi les flux d'Aide connaissent-ils une baisse pour une Afrique qui a toujours été une bonne affaire pour la France (A) et qui est malheureusement devenue un non-enjeu (B).

A) Une bonne affaire hier

L'Afrique bien qu'étant un continent en crise, conserve pour la France une importance particulière et ce pour des raisons à la fois économique, politique et militaire. Sur ce dernier plan, le continent noir est le seul où la France a encore des accords de défense ou d'assistance militaire technique. D'où l'idée de « *démystifier* » toute une série de préjugés excessifs, notamment au sujet de la non rentabilité de l'Afrique. Au plan économique, dans la seconde moitié des années 1990, pour un franc que la France investissait sous forme d'Aide au développement, il revenait, sous toutes les formes diversifiées, trois francs. 77% des filiales des entreprises françaises en Afrique subsaharienne étaient bénéficiaires. En est-il le cas aujourd'hui encore ?³¹² En tout cas la politique de l'Aide poursuit à la fois des objectifs de solidarité internationale mais elle a aussi des visées politiques, stratégiques et économiques. Rien d'incohérent, encore moins de contradictoire dans cette démarche. Cela traduit l'essence même des relations entre Etats, au moins dans la perception que s'en font les libéraux. Bentham par exemple appréhende ces relations à partir de son regard théorique utilitariste, c'est-à-dire de la problématique de l'intérêt. Pour lui la morale n'est pas absente, elle est purement et simplement assimilée à l'utilité. Pour Bentham comme pour les libéraux qui se réclament de lui, la scène internationale ne présente pas de spécificités par rapport au fonctionnement interne des sociétés. Les Etats sont eux aussi mus par l'utilité. La société internationale est donc constituée d'Etats indépendants qui rivalisent pour la défense de leurs

³¹² Chaigneau Pascal : « *L'Afrique, continent oublié* », in « Les grands enjeux du monde contemporain », Ellipses, 1996, p75.

intérêts comme les individus compétitionnent eu sein de chaque Etats. Et comme le rappelle Sophie Bessis : « *Le développement du tiers monde est certes un devoir mais, pour [les dirigeants occidentaux], il doit aussi demeurer une bonne affaire, et ils assimilent le plus souvent [...] l'Aide qu'ils consentent à un investissement dont ils attendent des dividendes économiques et politiques...* »³¹³ Mais la baisse des volumes d'aides nous oblige à nous interroger une fois de plus sur le relâchement et le non-respect des engagements de la France qui n'a cessé de promettre qu'elle atteindra d'ici 2007 l'objectif de 0,7 % des PNB fixé par l'ONU. Et comme réponse beaucoup de spécialistes s'accordent sur le fait que l'Afrique est de moins en moins importante pour la France et l'occident en général comme elle l'a été au lendemain des indépendances et pendant l'affrontement des deux blocs Est et Ouest.

B) L'Afrique un non-enjeu aujourd'hui ?

Si nous pensons que l'Afrique est un non-enjeu contemporain c'est en raison de la comparaison qu'on peut faire entre la place qu'elle occupait durant toute la période de la Guerre Froide et l'importance qu'elle revêt aujourd'hui. Les rivalités Est-Ouest donnaient l'occasion aux pays africains de faire du chantage diplomatique aux pays occidentaux en les menaçant de s'allier à Moscou s'ils n'obtenaient pas des satisfactions de leurs revendications. Modibo Keita aimait dire: « *Nous n'avons pas du pétrole, mais nous avons des soviétiques.* » L'assistance du grand frère socialiste était donc assurée en cas de défection de l'Ouest, à condition bien sûr de manifester envers lui une allégeance sans faille. On « *regimbait bien sûr, en Occident, devant les revendications du tiers monde que l'on jugeait excessives, mais ce dernier semblait avoir le vent en poupe.* »³¹⁴ Cette situation a même fait rêver le continent noir qui a pensé à un nouvel ordre économique international qui malheureusement a très vite reçu une fin de non-recevoir de la part des pays riches. En plus, l'abondance des richesses en matières premières a fait penser aux dirigeants que leurs ressources étaient pérennes, puisque le Nord payait cash. Au cas échéant ils empruntaient ou se retournaient vers l'Est.

Bien plus, jusqu'aux années quatre-vingt-dix les rapports commerciaux entre le Nord et le Sud présentaient des avantages considérables pour ceux-ci. Etait applicable la règle de la non-réciprocité des avantages consentis, les nations riches se montrant disposé à accorder des facilités tarifaires à leurs partenaires du Sud sans réclamer le même traitement pour leurs exportations. La plupart des accords commerciaux bilatéraux, qui prenaient alors largement le

³¹³ Bessis Sophie op cit. P126.

³¹⁴ Bessis Sophie, op. cit. p122.

pas sur les réglementations multilatérales, ont accordé aux pays du Sud des statuts dérogatoires particulier.³¹⁵

Aujourd'hui rien, ou presque, n'est plus comme avant. D'abord l'Afrique n'a toujours pas de pétrole mais elle n'a non plus son grand frère soviétique. Le continent dans sa globalité est en guerre. A cela il faut ajouter l'avènement de nouveaux enjeux internationaux que sont la lutte contre le terrorisme et l'élargissement de l'Union européenne. Le premier point oblige le redéploiement des budgets des pays riches vers les questions de sécurité et de défense. Le deuxième point quant à lui fait qu'avec l'entrée de nouveaux pays qui portent la population européenne à environs 450 millions de personnes, il est certain que la France, face aux deux tropismes prioritaires de sa politique étrangère, optera toujours pour l'Est au détriment d'un désormais lointain Sud fortement crisogène et belligène, mais aussi économiquement non-rentable.

C'est dire que l'Afrique est le grand perdant de cette nouvelle recomposition. Au milieu des années 90 l'ordre international se dirigeait vers une répartition des zones en trois catégories : les zones sensibles par leurs intérêts stratégiques et économiques, où l'intervention ne fait pas de doute ; les zones où l'on gesticule, en ne souhaitant pas être impliqué dans un imbroglio local qui deviendrait incontrôlable ; enfin des zones où tout le monde peut s'entretuer dans l'indifférence générale. Tout porte à croire que nous sommes encore dans cette logique de recompositions dont les conséquences sont néfastes pour l'Afrique.

SECTION III

LA LIBERTE DE CHOIX OU LA QUESTION DE L'AIDE LIEE

A travers ce que les économistes appellent « *l'aide liée* », les pays donateurs prêtent de l'argent aux pays pauvres en exigeant que les sommes déboursées soient utilisées pour acheter les biens et services produits par les firmes des pays d'où provient l'aide. Cette pratique concerne 50% de l'assistance des pays riches aux pays pauvres, elle est même chiffrée à 53 milliards de dollars par an.

Selon l'OCDE, pratiquement tous les grands pays donateurs pratiquent ce système d'aide liée : la Suisse (90%), la Norvège, le Portugal, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande et le Danemark (entre 50 et 90%). Seuls trois pays donateurs de premier plan ont usé avec

³¹⁵ Comme réglementations multilatérales, nous faisons ici allusion aux différents accords passés entre l'UE et les ACP : Yaoundé, Lomé I, II, III et Cotonou...

beaucoup de modération de cette méthode : les Etats-Unis, le Belgique et l'Espagne. En ce qui concerne la France, bien qu'elle se situe avec le Royaume Uni et l'Italie en dessous de la moyenne, pratique à hauteur de 25 à 50 % ce système d'aide liée. Nous traiterons de la question (I) et des conséquences (II)

I) LA QUESTION DE L'AIDE LIEE

Nous montrerons que c'est une pratique qui viole les règles du droit public économique (A) et qu'elle n'est finalement qu'une manne pour les entreprises des pays donateurs (B).

A) L'aide liée : une violation du droit public économique

En dehors de son aspect immoral, le problème de l'aide liée pose d'abord l'une des principales questions à laquelle se préoccupe le droit public économique : la question des obligations générales de la commande publique. Pour ce qui est de la France, ces règles applicables aux achats publics viennent à nouveau d'être reformées avec la parution du décret du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics. Ce code rassemble les règles que la plupart des organismes publics doivent mettre en œuvre lorsqu'ils réalisent leurs achats de fournitures, services ou travaux. Elles relèvent de deux catégories : les règles qui décrivent la façon dont doivent être mises en concurrence et sélectionnées les « *entreprises fournisseurs* » (règles procédurales) et les règles qui s'appliquent au contenu même des clauses à inclure dans les contrats d'achat passés (règles contractuelles). La première catégorie de ces règles conforme à la réglementation européenne sur les achats publics et leurs violations par les acheteurs est susceptible d'être sévèrement sanctionnée (en cas par exemple d'octroi d'un avantage injustifié à une entreprise).

La deuxième catégorie, à l'exception de ce qui concerne le régime financier du marché, laisse une grande liberté d'initiative et de rédaction à l'acheteur. Comme le rappelle Dominique Legouge, « *l'ensemble de ces règles, quelles soient destinées à régir les procédures d'achat ou les contrats (marchés) visent pour l'essentiel à faire respecter trois grands principes qui constituent l'ossature du droit applicable à la commande publique : liberté d'accès à la commande publique pour les entreprises³¹⁶, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures d'achat...* »³¹⁷

³¹⁷ Legouge, Dominique, « *Guide pratique, Nouveau code des marchés publics* », 2^e édition, Editions d'organisation, 2004, p3 et 4.

Le principe de la liberté d'accès à la commande publique pour les entreprises signifie que les acheteurs publics doivent faire en sorte que toute entreprise (quelle que soit sa forme sociale, sa taille ou sa nationalité) ou même tout individu puisse accéder s'il le souhaite aux mises en concurrence qu'ils sont tenus d'organiser pour réaliser leurs achats. Pour Legouge, c'est un des principes fondateurs de la « *démocratie d'achat* ».

Le principe de l'égalité de traitement des entreprises par les acheteurs renvoie quant à lui à trois mécanismes qui assurent aux entreprises intéressées par une procédure d'appel d'offres : une information commune identique sur les besoins à satisfaire ; un temps égal pour l'étude des dossiers de mise en concurrence et pour la rédaction des réponses ; et enfin l'application d'une méthode d'analyse de comparaison des offres identiques au moment de la sélection du choix du fournisseur à retenir. Il est à noter que c'est à l'acheteur qu'il revient de définir les modalités concrètes de mises en œuvre de ce principe dans les procédures peu ou pas formalisées (procédures allégées ou adaptées.)

Le principe de la transparence des procédures d'achat mise en œuvre suppose enfin que les organismes publics doivent faire une large information sur leurs achats et rendre compte de leurs décisions. Ce principe vise pour l'essentiel à garantir une bonne information des entreprises et une bonne traçabilité des décisions, à travers de règles imposées aux acheteurs publics qui doivent par exemple lorsqu'ils lancent un appel d'offres : faire une large publicité sur les achats qu'ils comptent réaliser, ainsi que sur le déroulement de la procédure ; définir et exprimer de façon intelligible pour tous les besoins à satisfaire ; établir un rapport en rendant compte de façon détaillée du déroulement de la procédure et enfin informer, a posteriori, les entreprises non retenues qui le demandent, du nom du fournisseur choisi, du montant des commandes qui lui seront passées et des raisons ayant conduit à régler leurs offres.

C'est dire donc que la mise en œuvre de tous ces principes contribue à assurer l'efficacité de l'achat public et la bonne utilisation des deniers publics, si bien évidemment les obligations générales de la commande publique sont respectées. Si nous ne rappelons pas ici le cadre juridique dans lequel se déroule les marchés publics dans la sous-région, c'est parce qu'il est calqué à quelques limites près sur le mécanisme français dont il hérite des fondements. D'où la nécessité de les rappeler ici afin de savoir si oui ou non, elles sont respectées dans le cadre des projets financés par l'aide publique au développement. Il s'agit de la définition préalable des besoins, la publicité et la mise en concurrence puis le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

Les sanctions à la violation de ces règles sont à la fois pénales, disciplinaires et financières. Elles concernent tant les organismes publics ayant procédé à des achats, mais aussi les entreprises fournisseurs. Les délits peuvent porter sur le favoritisme, la prise illégale d'intérêt, le délit de corruption passive, le trafic d'influence, la complicité ou encore le recel. Les peines peuvent aller de six mois (délit de favoritisme par exemple) à dix ans (délit de corruption passive) avec des amendes allant de 750 euros (favoritisme) à 375 000 euros (recel). Et comme on l'a dit plus haut, outre la condamnation des individus ayant commis les infractions, le juge pénal peut prononcer à l'égard des entreprises elles-mêmes une peine complémentaire d'exclusion temporaire ou définitive des marchés publics.

Rappelons par ailleurs que la plupart des organismes publics sont tenus, pour réaliser leurs achats, d'appliquer les règles du code des marchés publics. Il s'agit pour l'essentiel : de l'Etat et des établissements publics qui lui sont rattachés (à l'exclusion de ceux qui ont une activité industrielle et commerciale) et les collectivités territoriales puis la totalité des établissements publics en dépendent (quelque soit leur activité). Par extension, cependant, de nombreux organismes intervenant dans le champ d'activité public, bien que non soumis directement au code, appliquent pour leurs achats des règles proches de celle du code. Bon à savoir aussi, la quasi totalité de achats effectués par les acheteurs agissant pour le compte d'organismes soumis au code des marchés publics relèvent eux aussi des règles définies par le code, qu'il s'agisse : de l'achat des prestations liées à la réalisation de travaux de bâtiments ou de génie civil neuf ou d'entretien ; de l'acquisition de produits ou matériel de quelque nature que ce soit (mobilier, informatique, véhicules, produits alimentaires, logiciels...) ; de la passation de contrats de location, de location-vente, de crédit-bail ayant trait aux matériels et aux produits ou encore d'approvisionnement en prestations de services. Sont par contre exclus du champ d'application du code, pour des raisons diverses, certains achats spécifiques dont l'acquisition ou la location de terrains, des bâtiments existant ou d'autres biens immeubles, l'achat d'œuvre d'art, la passation des contrats d'emprunts ou encore l'acquisition de prestations auprès d'un organisme ayant le monopole de leur réalisation sur le territoire national.

B) Une manne pour les entreprises des pays donateurs : le retour sur investissement

Force est de constater que toutes les dispositions ou presque cités dans le paragraphe, ne sont pas toujours prises en compte dans le cadre des marchés qui sont passés par les pays africains dans le cadre des projets financés par l'aide. Cette violation représente des gains considérables pour les pays donateurs. Au plan économique et financiers leurs entreprises

gagnent des contrats internationaux pour les projets à réaliser, les pouvoirs publics reçoivent eux-mêmes les intérêts des prêts consentis, et enfin il existe des contrats supplémentaires générés par la technologie installée dans les pays récipiendaires de l'aide.

A titre d'exemple, une installation de radiodiffusion dans un pays d'Afrique financée par la coopération allemande génère au moins dix ans d'équipements de consommables et des pièces détachés « *made in germany* »³¹⁸ C'est peut être pour cela que Sylvie Brunel pense : « *la volonté de vendre au tiers monde est bien plus grande que le désir de lui venir en aide.* »³¹⁹ Et pour cause. L'auteur commence sa démonstration par une étude de la Fondation pour la recherche sur les administrations publiques qui dévoile que sur 100 FF d'aide, 20 à 25 FF vont aux décideurs locaux sous forme de commissions qui en retourne une partie en France, soit pour leur usage personnel, soit pour un certain nombre de financements occultes y compris ceux des campagnes électorales ; 12 FF servent à payer les coopérants français ; 60 à 65 FF sont utilisés pour l'achat des biens et services français.

Bien plus les entreprises françaises gagnent des grands contrats internationaux pour la réalisation des projets financés par l'aide. C'est d'ailleurs avec l'Afrique que Paris enregistre des excédents commerciaux records : entre 10 et 20 milliards de FF chaque année. L'Afrique par le fait est le premier partenaire commercial de la France hors OCDE, avec près de 30% de ses échanges extérieurs. La France détient 20% du marché africain devant l'Allemagne qui est le deuxième partenaire du continent noir avec 11%, suivi des USA, 9%. Et une fois de plus l'Afrique tient cette place grâce à l'aide que la France lui octroi. C'est d'ailleurs ce que dévoile une étude du ministère de la Coopération datant du début des années 1980 ayant pour but d'évaluer l'impact de l'aide au développement sur l'économie française. On peut y lire qu'une aide de 100 FF accordée par la FAC entraîne un achat de produit français qui peut être évalué entre 67 et 72 FF. Quant à l'AFD, son taux de retour se chiffre à 80%, pendant que les taux de retour du Trésor français atteignent les 100% et ceux de l'aide multilatérale 150 et 300%, selon les organismes bénéficiaires dont la Banque africaine de développement.

Même la coopération technique est intéressante pour la France car son taux de retour des salaires est évalué à 70%. A titre d'exemple, dans les années 1980, pour une coopération technique qui engendrait une dépense globale de 4,9 milliards de FF, la France ne déboursait elle-même que 3,9 milliards, le reste étant pris en charge par les Etats africains eux-mêmes.

³¹⁸ L'on est pas loin de l'idée de Richard Nixon selon laquelle le but de la coopération au développement n'est pas d'aider des pays tiers, mais d'aider les donateurs

³¹⁹ Brunel, Sylvie, « *Le gaspillage de l'aide* », op. cit, p66.

Sur le total, 3,5 milliards revenaient en France au titre des comptes bancaires, placements et dépenses diverses des expatriés.

Par ce fait même, certaines entreprises françaises sont devenues presque des monopoles du marché africain : Dassault, Bouygues, Fourgerolles, Thomson, Alcatel-Alstom... Par ailleurs on peut citer dans la mêlée des profits matériels et financiers que tire la France dans l'aide aux pays pauvres, les retombées de la zone franc qui permettent à Paris de détenir en moyenne un cinquième des marchés des pays africains, et même la moitié pour le Gabon. Ainsi la conséquence de ce système est qu'il permet bien évidemment aux pays donateurs de l'aide de pouvoir « *faire de bonnes affaires* » dans les pays vers lesquels sont destinés l'aide. Mais du côté de ces pays récipiendaires de l'aide ou des populations en particulier, les conséquences sont parfois désastreuses.

II) LES CONSEQUENCES DE L'AIDE LIEE

Les principales conséquences sur lesquelles on va s'attarder ici concernent le surcoût des biens et services achetés par les pays bénéficiaires de l'aide et le surendettement que cela entraîne (A) et bien évidemment la paupérisation des populations (B).

A)Le surcoût des biens et services et le surendettement

On estime à 30% le surcoût que doit supporter l'Afrique du fait de l'aide liée. Bien plus, une étude de la Banque mondiale concernant la période 1962-1987 a montré que les pays africains avaient payé leurs importations de produits sidérurgiques plus cher que les pays industrialisés (jusqu'à 23% dans le cas des produits venant de la France).

Globalement, les chiffres de la dette 2003 sont à tout le moins éloquent³²⁰ Ainsi la dette extérieure en 2002 était de 2400 milliards de dollars. 460 milliards sont dus au Institutions financières internationales, soit 19% de la dette ; 640 milliards aux Etats, 27% et 1300 milliards de dollars au privé, 54%.La dette extérieure publique dont on a parlé plus haut due ou garanti par les pouvoirs publics est de 1600 milliards de dollars (67%), le reste revenant à la dette extérieure privée .Ainsi pendant la même année, l'Afrique subsaharienne se retrouvait avec un stock de dette de 210 milliards de dollars et un service de 13 milliards de dollars US .Si aucun pays parmi ceux que nous avons retenus pour notre étude ne fait pas partie des pays du Sud les plus endettés en 2001, force est de constater que l'endettement de ceux-ci par le

³²⁰ Nous reprenons et commentons ici le schiffres retenus par le CADTM, qui sont des chiffres publiés par la Banque mondiale, le FMI, l'OCDE, le PNUD, la FAO, le CNUCED, lz BRI et FORBES.

biais de l'APD reste considérable. Et quand on fait une comparaison de plusieurs montants entrants ou sortants des pays en voie de développement en 2002, l'APD représente plus de 57 milliards de dollars US de prêts.

B)La paupérisation des populations

La situation d'endettement excessif du fait notamment de l'APD rend sans doute vitales les exportations. Mais comme on le constate, cette dette extérieure se présente comme « une éponge » qui absorbe quasiment tous les revenus des pays en développement. Et pire, les pays passent le temps à assurer le service de la dette, malgré les différents aménagements et autres résolutions prises par les bailleurs de fonds (Initiative PPTE ou C2D) Et ce sont les services sociaux dus aux populations qui sont à la traîne, voire complètement abandonnés. Une grande partie des populations de ces pays vivent alors au-dessous du seuil de pauvreté. Selon la Banque mondiale dans son rapport de 1993 « *Faire reculer la pauvreté en Afrique subsaharienne* », en moyenne, 45 à 50 % des habitants d'Afrique subsaharienne vivent au-dessous du seuil de pauvreté³²¹. Cette proportion est beaucoup plus élevée que dans toutes les autres régions du monde, à l'exception de l'Asie du Sud. En 1993, poursuit le rapport, on estimait que 40 % des habitants qui disposaient de moins de 1 US \$ par jour pour vivre. Au moins 50 % des pauvres vivent dans cinq pays d'Afrique de l'Est et au Nigeria. Par ailleurs, l'intensité de la pauvreté - c'est-à-dire la mesure dans laquelle les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté - est plus grande en Afrique subsaharienne que partout ailleurs dans le monde. La situation des pays de l'Afrique centrale et des Grands n'est guère reluisante.

Selon le PNUD, le Burundi est compté depuis plusieurs années parmi les pays les plus pauvres du monde. En se référant au critère du revenu mesuré par le PIB en parité de pouvoir d'achat, le pays est classé en 1998 parmi les huit pays les plus pauvres de la planète et parmi les sept derniers de l'Afrique Subsaharienne. Le niveau de pauvreté a connu une forte augmentation dès le déclenchement de la crise de 1993 qui a mis à rude épreuve les indicateurs de développement socio-économiques. Le rapport national de développement humain du Burundi de 1999 indique par contre qu'au-delà de l'insuffisance des revenus, les

³²¹La pauvreté c'est l'état d'une personne qui ne dispose pas d'assez de ressources matérielles. Cette notion est cependant très relative, relative à la période concernée, relative à la perception que les individus ont des conditions d'existence jugées indispensables. On admet que le seuil de pauvreté correspond à des ressources inférieures à 50 % du revenu médian. En France, comme dans les pays de l'Union européenne, ce seuil est relatif et évolue dans le temps et en fonction de la localisation : les exigences de logement ne sont plus les mêmes qu'en 1954 et le problème du chauffage ne se pose pas dans les mêmes termes à Nice que dans le Nord.

burundais connaissent une forme de pauvreté due à la non satisfaction des besoins minima et élémentaires de santé, d'éducation de base, des services d'adduction en eau potable ainsi que la privation absolue sur le plan des capacités fonctionnelles et élémentaires. Le Cameroun se trouve par exemple en tête des pays consacrant la plus petite part de leur budget aux services sociaux, au grand bénéfice du service de la dette, selon les Institutions financières internationales.

La question des délais de procédure

La mise en œuvre des projets souffre encore de nombreux retards ; ainsi la durée prévue des projets en cours de l'ordre de 35 mois se trouve prolongée en moyenne de 11 mois. Ces délais interviennent à plusieurs niveaux : entre la décision du comité directeur et la signature des conventions de financement (cinq à six mois séparent parfois ces deux étapes), mais aussi entre la décision d'attribution des fonds et le déblocage effectif des crédits. Et pour les sénateurs français, l'impéritie des administrations locales ne saurait toujours exonérer la France de ses propres responsabilités dans ces retards : évaluations insuffisantes des projets, lourdeur du circuit de décision, régulation budgétaire dont les effets conduisent souvent à paralyser une opération. Or renchérit la Haute chambre, « *l'intérêt même d'une intervention peut se trouver compromis lorsque l'exécution prend un retard excessif* »³²²

Les critiques de l'assistance technique

Pour le Sénat français, si l'assistance technique a pu montrer certaines limites, elle s'est révélée dans l'ensemble un instrument efficace de l'aide au développement et un relais essentiel de l'influence française. Mais la Haute chambre française reconnaît aussi et rappelle volontiers les principales critiques qui ont été formulées à l'endroit de ce volet de la politique française d'aide publique au développement.

Il s'agit de la pérennisation des fonctions, les effets néfastes d'une coopération de substitution, un appel insuffisant aux personnels locaux et la tentation de recourir toujours de façon facile à cette assistance technique.

Sur la pérennisation des fonctions, le Sénat pense à la suite de Jean Nemo que cette politique n'était pas propice au renouvellement des compétences et à l'adaptation de l'aide aux besoins.

³²² Rapport op cit, p51.

La pratique de « *la coopération de substitution* » avait pour conséquence un transfert retardé des compétences aux cadres nationaux et une certaine déresponsabilisation des élites locales. Un appel insuffisant aux personnels locaux était alors le corollaire de la pratique précédente

Enfin la facilité du recours à l'assistance technique a pu conduire, comme le souligne le Sénat, à écarter « *d'autres formules qui auraient pu être mieux adaptées* ». Or dans ce cas d'impossibilité de disposer d'assistants techniques « *directs* » pour épauler certains projets, le recours à d'autres formes d'appui en compétences, optiquement plus coûteuses, a le plus souvent conduit à rationaliser l'analyse des besoins réels et à réduire la demande de personnel nécessaire à l'accomplissement des missions, sans pour autant compromettre la bonne fin de ces projets.

Après cette série de critiques, l'on peut constater que l'Assistance technique de la France en Afrique a connu au moins deux séries dynamiques : une déflation des effectifs d'une part et un raccourcissement de la durée de séjours des coopérants. Sauf pour certains pays comme le Tchad où la coopération avec la France reste marquée par une présence forte de l'assistance technique, puisque l'on dénombre, au début de l'année 2001, 93 postes de coopérants répartis entre 19 secteurs d'activités.

A la veille de la réforme de la coopération en 1998, les effectifs sur le terrain ne dépassaient pas 1 800 coopérants dans les pays de l'ex « *champ* » et 450 dans les pays de l'ex « *hors-champ* ». Ils s'élevaient, au total, à 23 000 au début des années 1980.

Mais la déflation de l'assistance technique apparaît préoccupante pour certaines raisons officielles françaises et ce à plusieurs titres. D'abord elle affecte, selon le Sénat la capacité d'action de la France dans les pays recevant son aide. En plus elle présente un inconvénient dans la mesure où nombre de ces pays ne disposent pas encore de cadres en nombre suffisants capables de conduire les projets les plus complexes ou encore capables de s'approprier de ces projets une fois la durée du contrat d'assistance arrivée à son terme.

La baisse de l'assistance technique est aussi préoccupante dans la mesure où les autres bailleurs de fonds ne proposent pas toujours ce volet dans leur coopération. Il y a par ailleurs une impossibilité pour la France d'assurer la maîtrise d'ouvrages ou la bonne exécution d'opérations cofinancées par d'autres bailleurs de fonds multilatéraux et ceux des projets financés entièrement par elle-même. Enfin l'on peut noter comme conséquence de la chute des effectifs de l'assistance technique, la perte progressive par la France de son rôle d'influence et de conseil dont elle se réclame au sein de la plupart des pays donateurs d'aide.

TITRE II

LA COOPERATION DECENTRALISEE A L'EPREUVE DES FAITS

Parler de la coopération décentralisée à l'épreuve des faits reviendrait à soumettre à l'analyse, les relations extérieures des collectivités locales et leurs groupements que l'on soit en France ou dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs.

En décrivant et en analysant la politique d'Aide, nous avons fait ressortir la place que jouent désormais les collectivités locales que ce soit au niveau de l'élaboration de cette politique ou alors de sa mise en œuvre. Nous n'affirmons pas que ce rôle est désormais effectif et que les pouvoirs locaux sont devenus incontournables dans le vie internationale des Etats, notamment dans les politiques de lutte contre la pauvreté et de soutien au développement. Mais les dispositions, au moins textuelles, qui sont prises, préjugent d'un souci sans cesse croissant du pouvoir central de faire participer, dans les proportions qu'il juge nécessaires, d'autres acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique extérieure. Des cadres existent à cet effet, preuve de cet effort d'ouverture fait par des Etats conscients de leurs responsabilités comme de leurs limites. C'est le cas du HCCI qui est en France cette instance de concertation et d'orientation dont la composition dévoile le souci de faire participer les collectivités locales à la réflexion sur les orientations de la politique de coopération internationale et d'Aide au développement.

En étudiant les modalités d'intervention ou formes de l'Aide nous avons fait ressortir le partenariat qui existe désormais en France entre le gouvernement et les collectivités locales. Une fois de plus preuve que celles-ci sont prises en compte dans le domaine de la coopération. On pourrait parler d'une « *autodisqualification progressive* » de l'Etat dans les domaines qui jadis relevaient de sa seule compétence. Car comme nous l'avons dit plus haut, l'émergence des collectivités locales sur la scène internationale correspond à une remise en cause du rôle central de l'Etat au moins dans les domaines relevant strictement du développement et de la lutte contre la pauvreté.

Au cours de l'année 2003, 286 projets ont été soutenus par le Mission pour la coopération décentralisée pour un montant de 8,6 millions d'euros. Aujourd'hui, le gouvernement français favorise de plus en plus le soutien à ces collectivités locales dans leurs actions extérieures, notamment dans les domaines du développement local, de l'environnement, de la santé, de l'éducation ou de la culture. Une preuve encore de la grande

considération que le Gouvernement français a pour les pouvoirs locaux dans la coopération internationale.

Mais peut-on déjà affirmer que cette émergence des collectivités locales est totalement construite ? La coopération décentralisée se déroule-t-elle dans un environnement qui lui est complètement favorable et où les initiatives mises en œuvre réussissent toujours ? Ces questions et bien d'autres encore nous entraînent à analyser un certain nombre de contraintes pourraient être considérées comme facteurs favorisant ou défavorisant les relations entre les élus locaux tels la question du financement de la coopération décentralisée (chapitre 1), ou d'autres contraintes dites secondaires (chapitre 2).

CHAPITRE I

LA COOPERATION DECENTRALISEE ET SON FINANCEMENT

La première question qu'on se poserait en abordant ce chapitre est celle de savoir qu'elle est la masse financière que les différents acteurs consacrent à la coopération décentralisée? Que l'on soit dans le cadre des collectivités locales, acteurs principaux ou des autres intervenants comme l'Etat ou les organismes multilatéraux, quels sont les volumes financiers que ceux-ci destinent-ils à la coopération décentralisée ? Quelles sont les évolutions ces dernières années ? Y a-t-il une bonne lisibilité comptable en la matière ? Quelle est la nature des procédures et que peut-on en conclure ?

Nous traiterons des financements locaux (Section 1), des financements de l'Etat (Section 2) et des financements multilatéraux (Section 3).

SECTION I

DES FINANCEMENTS LOCAUX FAIBLES OU INEXISTANTS

Il y a près de dix ans il était difficile de savoir de façon exacte le montant des sommes consacrées par les collectivités locales à la coopération décentralisée vu l'absence de statistiques totalisant l'ensemble des dépenses induites par ces opérations. Le Délégué à l'Action extérieure des collectivités locales le reconnaît en déplorant en 1996 qu'il est impossible de recenser dans les budgets des collectivités locales toutes les opérations qui relèvent de l'action internationale « *en raison de la non-individualisation des lignes budgétaires, les dépenses engagées pour ces actions étant disséminées dans différents chapitres.*³²³ » Seule exercice possible à sujet alors à cette époque, une estimation des sommes consacrées à l'action extérieure par les diverses collectivités.

Ainsi en 1996 :

- 414 millions de FF pour les conseils régionaux ;
- 100 millions de FF pour les conseils généraux
- 50 millions de FF pour la ville de Paris.

Sont exclues de ces estimations 57 grandes villes et 111 villes moyennes sans oublier un millier d'autres communes et établissements publics de coopération intercommunale. Mais plus d'un milliard de FF, c'est l'estimation avancée par le Délégué cette année, somme

³²³ Rapport novembre 1996 in Rousset op cit, p91.

d'ailleurs sous-évaluée si l'on tient compte d'autres dépenses qui ont également pour origine une action de coopération décentralisée : subventions aux associations ou autres ONG, comme c'est le cas à l'endroit de Citées Unies France.

Mais pour une meilleure compréhension de cette partie et afin de mieux l'analyser, nous traiterons du financement local de la coopération décentralisée en France (A) avant de parler de la situation en Afrique centrale et des Grands Lacs (B).

I) LES FINANCEMENTS LOCAUX EN FRANCE

Une meilleure compréhension nécessite de revisiter l'état des lieux général des finances locales ces dernières années (A) avant de parler de la part qui est réservée à la coopération décentralisée (B).

A) Etat des lieux général

Selon le rapport 2004 de l'Observatoire des Finances Locales, les administrations publiques locales (APUL) dégagent globalement pour la septième année consécutive une capacité de financement³²⁴. On entend par là la capacité d'investissement d'une collectivité locale (par exemple) diminué du montant de ses dépenses réelles d'investissement (dépenses d'investissement autres que le remboursement du capital de la dette). Cet indicateur permet de mesurer la marge de manœuvre financière de la collectivité après règlement de ses charges annuelles et réalisation des investissements envisagés. Une valeur algébrique négative signifie que la collectivité a effectué des investissements au-delà de ce que permettait sa capacité d'investissement effective et donc dégage un besoin de financement qui peut également être le résultat d'un lourd déficit de fonctionnement (épargne nette négative) qui n'a pu être compensé par les recettes réelles d'investissement de la commune.

En 2003, cette capacité s'élevait à 1,7 milliard d'euros, montant un peu inférieur à ceux de 2001 et 2002. L'ensemble des administrations publiques affichent cependant toujours un besoin de financement qui s'élève à 64,6 milliards, en forte hausse en 2003 (+15 milliards d'euros).

³²⁴ Le champ des APUL qui est ici défini par l'Observatoire et qui décrit le secteur local est plus large que celui des collectivités locales. Hormis les collectivités territoriales (régions, départements et communes), leurs groupements à fiscalité propre (communautés urbaines, district...), certains autres groupements (SIVU, sivo...), et leurs services annexes, figurent également les organismes divers d'administration locale (chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, organismes consulaires, sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural- SAFER...)

Suite aux différents transferts de compétences opérés de 2002 à 2004, les budgets des collectivités territoriales ont connu des évolutions³²⁵. Les budgets des départements ont progressé d'environ 25 % de 2001 à 2004 et la part prise par l'aide sociale dans leurs dépenses de fonctionnement est passée de 56 % à près de 64 %.

Les régions voient aussi leurs budgets progresser d'environ 16 % sur la même période, avec un net renforcement du poste « *transport*. »

Mais d'autres chiffres peuvent encore mieux nous éclairer sur la capacité de financement des collectivités locales françaises. En 2000 et 2001 les communes ont présenté un besoin de financement de -0,7 et -0,2. Mais cette situation a évolué au point où elles ont eu en 2002 et 2003 une capacité de financement de +0,4 et +0,6.

La situation des départements est plutôt décroissante. En 2000, 2001 et 2002 leurs capacités de financement étaient de +1,5, +0,5 et +0,1. Ces deux dernières années ils ont présenté des besoins de financement, soit -0,4 en 2003 et -0,6 en 2004.

Ainsi au plan général les communes, départements et régions réunis ont présenté ces cinq dernières années des capacités de financement décroissantes : +0,6 en 2001, +0,5 en 2002 et -0,2 en 2003. Cette situation a-t-elle un impact sur la part consacrée à la coopération décentralisée?

B) La lisibilité des fonds de la coopération décentralisée

Il existe une difficile lisibilité des chiffres que mobilisent les collectivités locales en matière de coopération décentralisée- exceptée certains qui sont gérées par des organismes régionaux. Cette difficile lisibilité est due entre autres au fait que les ressources nouvelles y compris celles qui sont pluriannuelles, sont comptabilisées l'année de la signature de la convention qui les engage. En 2000 par exemple IRCOD Alsace a comptabilisé le contrat qui le liait à la Banque mondiale sur trois ans, c'est-à-dire quatre exercices budgétaires. Les dépenses liées à ce contrat se sont étalées sur ces quatre années avec des pics d'activités en 2002 et 2003, cette dernière année étant celle de la clôture du contrat.

Un double paradoxe se présente ensuite : d'une part les acteurs principaux de la coopération décentralisée que sont les collectivités locales plaignent de ne pas avoir suffisamment de moyens pour mener leurs actions alors que de l'autre part nombre de collectivités locales en France disposent d'énormes budgets leurs permettant de boucler leurs

³²⁵ Les différents transferts sont entre autres : l'aide personnalisée d'autonomie (APA), le RMI pour les départements ou encore le transport ferroviaire des voyageurs pour les régions.

priorités locales et donc d'avoir une capacité de financement réelle. Du coup on est tenté de dire que la faiblesse des financements de la coopération décentralisée est plus une question de choix budgétaires et donc politiques, que de disponibilités financières. La situation est certes différente pour les collectivités de petites tailles qui ont elles comme voie de sortie l'intercommunalité ou encore le soutien de l'Etat pour mener des actions extérieures viables.

Au regard des chiffres disponibles, ceux de la Commission nationale de la coopération décentralisée, on peut avoir une estimation de la répartition des dépenses de Coopération décentralisée d'une part et la répartition des dépenses entre types de collectivités.

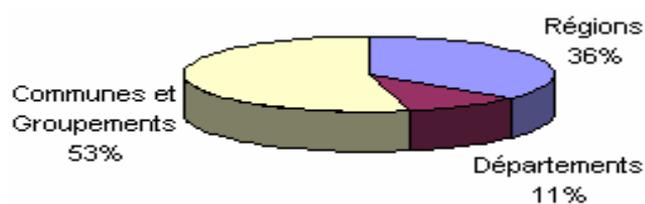
Mais il est à noter premièrement que les dépenses d'actions extérieures des collectivités locales et groupements dont les chiffres sont ici donnés, correspondent en majeure partie à des actions de coopération décentralisée conventionnelle, mais pouvant inclure en particulier pour les régions une part notable de promotion économique. Deuxièmement, les estimations « *en faveur du Développement* » concernent tous les pays en développement au sens de la nomenclature internationale et non ceux de la seule Z.S.P. Troisièmement, dans le cadre d'une croissance modérée et régulière, la part des actions des groupements tend à s'accroître depuis quelques années. 69 groupements de communes sont en 2003, date de publication des chiffres ici utilisés, impliqués dans la coopération décentralisée.

Ainsi ces chiffres qui résultent d'une appréciation résultant d'une série d'enquêtes engagées dans le cadre de la Commission nationale de la Coopération décentralisée nous révèlent qu'en 2003, les collectivités locales ont consacré 230 millions d'euros à la coopération décentralisée. Les communes et leurs groupements viennent en tête avec 122 millions d'euros, soit 53,4 % des sommes consacrées dans son ensemble.

TABLEAU**Répartition des dépenses de coopération décentralisée (estimation en 2003),***source CNCD.*

<u>COLLECTIVITES</u>		Dont actions pour le développement
Régions	82 M euros	33 M EUROS (env. 40 % de leurs dépenses)
Part du total	36 %	
Départements	24 M euros	13 M.EUROS (env. 55 % d leurs dépenses)
Part du total	10,6 %	
Communes et groupements	122 M euros	69 M EUROS (env.56 % de leurs dépenses)
Part du total	53,4 %	
<u>Total</u>	230 M euros	115 M EUROS (env. 50,3 % de leurs dépenses).
Soit	100 %	

Répartitions des dépenses entre types de collectivités.



TABLEAU

Ressources nouvelles contractées en 2003 par IRCOD Alsace

PARTENAIRE	MONTANT (En milliers d'euros)
CONTRAT DE PLAN	
Etat	146,1
Région Alsace	239,6
HORS CONTRAT DE PLAN	
ETAT	47 ,0
Région Alsace	46,3
Département du Bas-Rhin	85,6
Communes et EPCI	155,2
AUTRES PARTENAIRES	39,0
AUTRES	25,6
TOTAL RESSOURCES NOUVELLES	
784,4	

II) L'ETAT CRITIQUE DES FINANCES EN AFRIQUE

On traitera d'une part de l'état des lieux des finances dans la sous-région (A) avant de parler du quasi-silence au sujet du financement de la coopération décentralisée (B).

A) L'état des lieux des finances locales dans la sous-région

Le financement des collectivités territoriales en Afrique centrale et les Grands Lacs est une contrainte pouvant freiner leurs engagements à l'étranger dans la mesure où, en l'absence de moyens financiers conséquents, il est difficile, voire impossible, pour une entité de s'engager véritablement dans des relations de coopération décentralisée. La raison est que ces relations tendent de plus en plus à reposer aujourd'hui beaucoup plus sur un esprit de partenariat, d'égalité et de réciprocité, que d'assistance d'une collectivité vis-à-vis d'une autre. C'est pour cela qu'on parle en ce moment d'égalité, de réciprocité et de partenariat. L'égalité suppose que la coopération décentralisée mette en relation des partenaires égaux sur le plan des droits, devoirs et responsabilités en dépit des différences et des disparités existantes en termes politiques, économiques, sociaux, environnementaux, culturels, civils et religieux. La réciprocité repose sur une logique de partage et va bien au-delà de la traditionnelle aide humanitaire ou mise à disposition de fonds... L'idée de partenariat renvoie à ce que tout projet de coopération doit mobiliser l'ensemble de partenaires concernés des collectivités territoriales et les associer dès la conception et tout au long de sa mise en œuvre.

Le défaut de ressources financières locales est donc réel dans les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs. Cela empêche alors les autorités et élus locaux de mener à bien leur programmes de lutte contre la pauvreté. D'où d'ailleurs ces jugements peu favorables sur leurs actions Mille preuves de carences des services de proximité (éclairage public, enlèvement des ordures ménagères, aménagement des voiries municipales, construction des marchés sécurisés, etc.) justifient cette insatisfaction. Mais comme tout le monde peut le remarquer « *on ne doit pas pour autant se méprendre sur les responsables réels de cette situation.* » Au Cameroun selon une étude réalisée par M. Kuate Jean-Pierre, auteur d'un ouvrage sur « *Les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun* » (2005), les ressources des communes camerounaises réunies représentaient, sur la période 2001-2002, seulement 0,7 % du Pib du Cameroun. Soit, en termes absolus, 39,7 milliards de Fcfa sur les 6000 milliards Fcfa. Sur ces 39 milliards, les Communautés urbaines (Douala et Yaoundé) et quelques communes urbaines à régime spécial, (Nkongsamba, Edéa, Limbe, etc.) avec des budgets en ressources de plus d'un milliard de Fcfa représentaient 3/4 de ce Pib. Par rapport au budget de l'Etat, sur la même période, les moyens des communes représentaient à peine 2

% . Comment dans ces conditions s'interroge-t-on peut-on parvenir à faire véritablement sentir sa présence aux populations qui attendent presque tout de cette institution de proximité qu'est la commune. A Douala par exemple, les besoins de la communauté urbaine pour remplir sa mission d'aménagement de la voirie urbaine s'élevaient à l'époque à plus 100 milliards. Or le budget de cette ville, malgré le fait qu'elle produise plus de 70 % des recettes de l'Etat de par les activités économiques qui s'y déroulent, atteignait à peine 8 milliards dans lesquelles il faut assurer prioritairement les charges de fonctionnement avec les salaires des agents en tête. Il ne fait donc l'ombre d'aucun doute que les finances publiques locales encore sont pour l'essentiel aux mains de l'Etat central qui ne redistribue que peu. Malgré l'existence des mécanismes de répartition efficaces sous d'autres cieux tel celui institué par l'arrêté conjoint n° 349 signé du ministère des finances et du ministère de l'Administration territoriale et qui permet, à travers des aménagements fiscaux tels les Centimes additionnels communaux (Cac) sur la Tva et ceux assis sur l'Impôt sur les sociétés (Is) qui représentent selon l'association de Maires du Cameroun près de 50% des ressources communales, ces ressources restent très faibles. Les Cac sur l'impôt sur les revenus des personnes physiques (Irpp), les Cac sur l'impôt sur les sociétés, les Cac sur la taxe sur les jeux, collectés quant eux par les réseaux du Trésor public, sont quant à eux difficilement reversés.³²⁶

Tout cela rend difficile dans le cadre de la coopération décentralisée le montage d'un projet de sa phase initiale à son évaluation en passant par la programmation et le suivi³²⁷. Ce sont là les quatre étapes classiques d'une action de développement. Mais comme il est précisé dans un ouvrage collectif sur « *Le cheminement d'une action de développement* », ce schéma en quatre temps n'est pas linéaire, il constitue en réalité un cycle où chaque étape est réalimentée par la précédente : par exemple lorsque l'évaluation propose des réorientations, ou une nouvelle identification qui relance une nouvelle programmation, et ainsi de suite

Les systèmes de financement des collectivités locales existant sur le continent africain peuvent se subdiviser en trois catégories dont deux correspondent aux schémas des collectivités de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Le premier système est ce lui des pays où il existe des institutions de financement par prêts, éventuellement d'appui aux collectivités territoriales et un tissu de communes solvables qui empruntent, autrement dit un « *système complet* ». Le deuxième c'est celui des pays où des institutions de financement et d'appui existent et qui mettent en œuvre principalement des subventions du fait de l'incapacité des

³²⁶ Le Messager du 26/05/2005.

³²⁷ Beaudoux, Etienne ; De Crombrugge, Geneviève, Douchamps, Francis ; Gueneau, Marie Christine et Nieuwkerk, Mark, L'Harmattan, 1992.

communes à recourir à l'emprunt. Enfin le troisième est celui des pays qui ne disposent d'aucun système spécifique de financement des collectivités.

Les collectivités de l'Afrique centrale et des Grands dont nous disposons d'informations correspondent aux deux derniers schémas. C'est le cas du Cameroun où un système de prêts aux collectivités territoriales existe, le FEICOM³²⁸ ou encore au Gabon.

Au Gabon, il existe un Fonds dénommé « *Fonds de péréquation des collectivités locales* » (FPCL). Celui-ci procure aux collectivités des ressources « *substantielles* » leur permettant de s'équiper pour répondre aux exigences de nouvelles missions qui leur sont dévolues. Le FPCL est alimenté par un prélèvement opéré d'office sur le budget de l'Etat. Le taux de ce prélèvement est fixé annuellement par le Parlement. En plus des ressources du FPCL, l'Etat s'engage à allouer chaque année aux collectivités locales une dotation d'équipement. Cette dotation est destinée à couvrir les dépenses d'équipements dans le cadre des compétences transférées par l'Etat et dans la mesure où ces équipements répondent à un intérêt local ou simplement public. La loi en vigueur parle aussi de dotation de fonctionnement. Enfin, les collectivités locales gabonaises sont autorisées, dans les limites de leur capacité réelle d'endettement, à contracter des emprunts auprès des organismes financiers nationaux et internationaux. Toutefois, au-delà de 30 % du budget, les emprunts sont soumis à l'autorisation de l'Etat qui en assure la garantie. Autrement dit, « *L'Etat avalise les collectivités locales dans leur procédure d'emprunt, mais il n'est pas mis sur pied un organisme spécialisé dans le crédit local.* »³²⁹

Au Congo/Brazzaville, le nouveau régime financier des collectivités prévoit des transferts de ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. Selon la loi, les transferts de ressources entraînent de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire, des meubles et immeubles utilisés à la date du transfert pour l'exercice de ces compétences. Les ressources à transférer en compensation des charges sont constituées par des transferts des fiscalités et la "*Dotation globale de décentralisation*". Cette dernière doit mesurer la compensation globale des charges en finançant les soldes non-couverts par les transferts d'impôts. L'Etat congolais avait annoncé l'octroi d'une enveloppe de 500 millions de FCFA aux collectivités locales au titre de dotation de fonctionnement en 2003³³⁰.

³²⁸ Dans cette catégorie, on peut aussi citer le FPCL en Côte d'Ivoire ou le CCL et le FECL au Sénégal... Nous avons parlé du FEICOM dans le cadre des organismes d'appui à la coopération décentralisée, première partie.

³²⁹ CEAN, Bordeaux, op cit.

³³⁰ PDM, « *Etat de la décentralisation en Afrique* », op cit, p 149.

En République Démocratique du Congo, l'organisation financière des villes et des communes date de 1983. Les ressources locales sont fixées par le pouvoir central qui en détermine la nature et fixe les taux de répartition pour les différents échelons. Les ressources des villes et des communes sont regroupées en quatre catégories : les recettes rétrocédées par l'Etat, les taxes créées et recouvrées par les villes et les communes, et enfin les recettes pour ordre. Ces établissements de la deuxième catégorie ont des règles et de principes de fonctionnement qui peuvent varier sur certains points, leurs caractéristiques communes étant qu'aucun ne paraît aujourd'hui fonctionner réellement comme un établissement prêteur.

La troisième catégorie correspond à une absence de tout système de financement des investissements locaux. C'est le cas le plus souvent de pays où le niveau de développement du secteur municipal est si réduit qu'il ne pourrait constituer une assiette suffisante d'activités à une institution aussi légère soit-elle (Sao Tome et Principe, Guinée-Équatoriale.) Mais cette absence peut aussi résulter d'une conception très centralisatrice du pouvoir et des affaires locales. Cette conception centralisatrice de la gouvernance se traduit entre autres par le contrôle des actes budgétaires et financiers des autorités locales. Ce contrôle s'ajoute aux règles relatives à l'ensemble des actes administratifs auxquels les décisions financières sont naturellement soumises. Dans ce cas, il pourrait s'agir d'un contrôle portant sur : le retard dans le vote du budget, l'absence d'équilibre réel du budget, l'absence des mesures prises pour résorber un déficit budgétaire ou encore le non-règlement des dépenses obligatoires.

En République centrafricaine, il est prévu que l'Etat rétrocède mensuellement aux communes une partie de ses ressources pour leur permettre de faire face à leurs besoins budgétaires. Mais l'on constate une lenteur dans les décaissements, et même une quasi-inexistence de ces ressources. Ce qui pousse à dire qu'on « *ne peut pas vraiment parler de finances locales en RCA* » où il n'existe ni comptes administratif, ni compte de gestion dans les collectivités locales depuis les indépendances³³¹.

Face à ces différentes situations des constats communs ont été établis : En moyenne les budgets locaux ne dépassent pas 5 % du budget de l'Etat, les capacités d'épargne sont très limitées, la dépendance vis-à-vis de l'Etat est grand pour toute dépense exceptionnelle, les moyens et les procédures de gestion financière et comptable sont souvent lourds et les capacités de programmation et de mise en œuvre des investissements sont souvent limitées.

³³¹ Partenariat pour le développement municipal (PDM), « *Etat de la décentralisation en Afrique* », Karthala-PDM, 2003, p135.

SECTION II

LES FINANCEMENTS ETATIQUES ET MULTILATERAUX

Nous traiterons d'une part des financements étatiques (I) et de l'autre des financements multilatéraux (II)

I) LES FINANCEMENTS ETATIQUES: UN SYMBOLE ET UN CONTROLE DEGUISE

Les ressources de l'Etat en direction de la coopération décentralisée se présentent sous un double mécanisme : d'une part le financement provenant du ministère de la coopération et de l'autre celui du ministère des Affaires étrangères. Mais à l'analyse on peut se rendre compte que ces financements sont symboliques (A) et se présentent sous-forme de contrôle étatique déguisé (B).

A) Des financements étatiques symboliques

La procédure d'attribution du cofinancement du MAE présente cette particularité qu'elle est déconcentrée au niveau régional, contrairement celle du ministère de la coopération. C'est-à-dire la MAE reconnaît à ses agents répartis sur l'ensemble du territoire un certain pouvoir de décision en matière de financement des projets de la coopération décentralisée. Il y a par-là atténuation de la rigidité centralisatrice que l'on rencontre au ministère de la Coopération, dans les limites définies par le pouvoir central, car les autorités régionales procèdent à l'examen des propositions présentées en liaison avec les autorités départementales et les collectivités concernées. Mais l'avantage est que les décisions prises prennent en compte les nécessités locales, et surtout revêtent un caractère moins lourd et lent. Ce mode qui est devenu le droit commun du fonctionnement administratif en France a été érigé en véritable principe par loi du février 1992 sur l'administration territoriale ainsi que par le décret du 1^{er} juillet portant charte de la déconcentration.

B) Le contrôle déguisé de l'Etat

A la lecture des sommes de l'Etat qui sont consacrés à la coopération décentralisée l'on se rend très vite compte qu'ils revêtent plus un caractère symbolique que réel. En 1997 par exemple, le MAE a consacré 28 millions de FF au soutien des programmes de coopération des collectivités locales. Cette modicité des sommes fait plutôt dire à certains auteurs que l'engagement de l'Etat aux côtés des collectivités locales en matière de coopération est plus « *symbolique* » car cela permet de rendre leurs actions extérieures « *plus crédibles* » dans des pays où la centralisation du pouvoir rend toute initiative locale suspicieuse.

L'Etat en finançant ou en cofinançant les projets de coopération décentralisée essaie de faire prévaloir certaines orientations auprès des collectivités locales dans durant la mise en œuvre de leurs projets, mais il tente aussi d'introduire plus de rigueur dans leur élaboration. Pour des auteurs comme Michel Rousset, reprenant entre autres Frank Petiteville, cette démarche permet sans doute à l'Etat d'aller vers plus de rationalité, mais cela lui donne aussi l'occasion de ne soutenir que des projets présentant les meilleures garanties de réussite, mais aussi qui sont compatibles avec la politique étrangère de la France.

ID) LES FINANCEMENTS MULTILATERAUX

Rappelons que la coopération décentralisée pour l'Union européenne repose sur cinq idées maîtresses : la participation active de toutes les familles d'acteurs ; la recherche d'une concertation et d'une complémentarité entre les différents acteurs ; une gestion décentralisée, l'adoption d'une approche processus et la priorité donnée au renforcement des capacités et au développement institutionnel.

Pour l'Union européenne, la coopération décentralisée est une autre façon de faire la coopération, une approche novatrice qui met les acteurs au centre du processus de développement. D'après la Direction générale du développement, son institutionnalisation devrait « *considérablement accroître la crédibilité politique, l'efficacité et la durabilité de la coopération européenne.* »

La coopération décentralisée apparaît ainsi dans les accords de Lomé (1989), ALA(1992) et les programmes MED (1992-1993) comme une réponse de l'UE à un ensemble de changements ayant réduit le rôle directeur de l'Etat dans les questions du développement : ajustement structurel, démocratisation, décentralisation...).

Mais force est de constater que malgré l'existence d'énormes dotations communautaires la lisibilité des financements de l'UE reste brouillée et elle présente une implication étatique préjudiciable(A) d'où l'idée d'accorder un espoir pour les financements collectifs propres comme c'est le cas avec l'AIMF (B).

A) L'UE: lisibilité brouillée, détour étatique préjudiciable

Les financements européens de la coopération décentralisée s'organisent autour de deux orientations fondamentales :

- La politique régionale de l'Union et son extension aux Etats européens non membres (Pays d'Europe centrale et orientale- PECO et pays nouvellement indépendants- NEI) ;
- La politique de l'UE vis-à-vis des pays en voie de développement.

Ainsi, l'UE dispose de plusieurs niveaux d'interventions en matière de coopération décentralisée : partenariat avec l'Etat, appui à la décentralisation, micro-réalisation, ONG en cofinancement et existence d'une ligne budgétaire. Son appui financier à la coopération décentralisée porte sur cinq grands programmes régionaux et une ligne budgétaire sectorielle. Les programmes régionaux sont : URB-AL, ASIA-URBS, MEDA, PHARE et ACCESS puis le FED³³². Les projets concernant les pays en développement sont financés dans le cadre du FED qui a été créé à la suite de la Convention de Lomé IV.

La ligne budgétaire sectorielle est la ligne budgétaire B7-643 qui est une ligne spécifique à la coopération décentralisée : elle est ouverte à l'ensemble de ses acteurs. Elle finance des actions d'information et de mobilisation et appuie des partenariats ou des réseaux d'acteurs décentralisés du Nord et du Sud ainsi que des projets pilotes.

Mais il se trouve qu'il existe tout de même une lisibilité délicate quant à ce qui concerne ces financements, qui n'ont pas de lignes spécifiques de coopération décentralisée. Ainsi une part importante des actions de coopération de l'Union européenne ne figure pas dans le budget communautaire, car elle est inscrite dans le budget du FED. Par ailleurs, le développement de l'aide communautaire depuis le début des années 1990 ne permet pas toujours de distinguer la valeur ajoutée de l'intervention de l'Union dans les pays en développement par rapport aux interventions des Etats membres. Selon les conclusions du Rapport De la Loyère (septembre 2003), « *l'Union européenne s'est dotée d'un ensemble complet d'outil d'intervention [...] sans que cette démarche ne soit traduite par une véritable réflexion sur sa cohérence avec les interventions nationales et a abouti à la coexistence de*

³³²- **URB-AL** : Il s'agit d'un programme de coopération décentralisée, adopté par la Commission européenne en décembre 1995, qui s'adresse aux villes, agglomérations et régions de l'Union européenne et d'Amérique latine. Ce programme a pour objectif de développer un partenariat direct et durable entre les acteurs locaux.

- **ASIA-URBS** est un programme de coopération décentralisée initié par la Commission européenne et visant à soutenir des programmes de développement urbain entre des collectivités et autorités locales asiatiques et européennes ;

- **MEDA** est le programme de coopération entre l'Union européenne et ses 12 pays partenaires méditerranéens. Il constitue le principal instrument financier de l'Union européenne pour la construction du Partenariat euro-méditerranéen ;

- **PHARE** et **ACCESS**. Ces programmes sont destinés aux pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne. ACCESS est un nouveau programme, né de la fusion des anciens programmes LIEN (développement social) et Partnership (développement économique local).

plusieurs canaux de gestion de l'aide au développement qui se superposent plus qu'ils ne se complètent. ³³³»

Dans le Règlement de la Commission européenne n°1659/98 du 17 juillet 1998 relatif à la coopération décentralisée, il est précisé les acteurs de la coopération décentralisée pouvant bénéficier de l'appui financier communautaire. Une fois de plus l'exhaustivité de la liste confirme la vision large que l'Union a de la coopération décentralisée. Sont cités les pouvoirs publics locaux, les ONG, les groupements professionnels et groupes d'initiatives locales, les coopératives, les syndicats, les organisations de femmes ou de jeunes, les institutions d'enseignement et de recherche, les églises et toutes associations non-gouvernementales « *susceptibles d'apporter leur contribution au développement.* » Le financement communautaire peut couvrir aussi bien des dépenses d'investissement, à l'exclusion de l'achat des biens meubles, compte tenu du fait que le projet doit « *poursuivre un objectif de viabilité à moyen terme* », des dépenses récurrentes (qui comprennent les dépenses d'administration, d'entretien et de fonctionnement.)

Mais dans tous les cas, les collectivités locales n'ont pas un accès direct au financement européen. En pratique, elles doivent élaborer des projets, de préférence en se groupant, et c'est l'Etat qui les prend en charge et les fait accepter par la direction compétente des services européens. Toutefois, les régions ont réussi à s'insérer dans la négociation de l'Etat et de la Commission. Les collectivités locales peuvent aussi répondre à un appel d'offres de la Commission, la préparation de leurs projets peut alors se faire avec l'aide d'un opérateur spécialisé en matière de coopération décentralisée. Dans le cadre du FED, les procédures de financement implique aussi l'Etat dont l'accord conditionnent le soutien communautaire aux projets de coopération décentralisée, en outre les projets doivent être avalisés par les autorités nationales du pays bénéficiaires.

B) Les financements collectifs propres: Un espoir?

Nous entendons par financement collectif propres les contributions qui sont faites par les associations des collectivités locales au plan national ou international. L'un des cas les plus intéressants à étudier est celui de l'AIMF

L'Association internationale des maires francophones mobilise quatre types de financements dans le cadre de ses actions de coopération décentralisée : les subventions des

³³³ De la Loyère : « *Les nécessaires évolutions des financements de l'Union européenne* », rapport du Conseil économique et social, France, septembre 2003, p49-50.

Etats francophones, les subventions des villes membres, les subventions des organismes locaux et le Fonds d'urgence.

Les subventions des Etats et gouvernements sont destinés à la mise en oeuvre des plans d'action adoptés par les chefs d'Etat lorsqu'ils se réunissent tous les deux ans en Sommet. Ce sont donc les Etats bailleurs, sur proposition du secrétariat permanent, qui valident la programmation de l'AIMF. L'association doit ensuite rendre compte de la gestion de ses subventions auprès du Conseil permanent de la francophonie d'une part et des bailleurs de fonds d'autre part.

Les contributions des Etats membres portent sur le Fonds de Coopération créé à Tunis le 16 juillet 1990, et qui recueille les subventions en provenance des villes du Nord et d'organismes publics. La mobilisation de ce fonds doit avoir pour effet de permettre aux villes d'enregistrer des évolutions dans la maîtrise de la gestion urbaine et de contribuer à une meilleure satisfaction des besoins collectifs de la population. Toutes les opérations d'investissement d'équipements collectifs, réalisées à l'échelle du quartier par les villes membres peuvent bénéficier d'une participation de ce Fonds. La part du Fonds de Coopération ne peut excéder 80% du coût total du projet, les villes bénéficiaires devant en assumer au moins 20%.

Le Fonds de Coopération est également financé par des organismes publics, parmi lesquels le *Syndicat Intercommunal d'Assainissement de l'Agglomération parisienne* (SIAAP) occupe une place importante. Depuis 1992, de nombreux projets d'assainissement ont été financés grâce à cette institution.

Enfin, le Fonds d'urgence Créé le 5 juillet 2001, sur proposition du Maire de Paris est l'expression d'une nouvelle solidarité en faveur des villes victimes d'une catastrophe ou d'une crise grave. Ce fonds est constitué de produits financiers générés par les subventions attribuées aux projets en cours de réalisation. La décision d'attribution d'une aide urgente relève du président de l'AIMF sur proposition du secrétariat permanent.

A Douala au Cameroun l'Association finance par exemple la refonte des logiciels des services financiers et la modernisation de la gestion municipale. Elle subventionne à hauteur de 60 000 euros un centre de santé à Kigali. Il dessert un district entier, soit une population totale de 46.000 habitants. La première phase du projet a concerné la construction de deux bâtiments qui abritaient le dispensaire et les services (pharmacie et laboratoire). Ces bâtiments terminés sont en fonctionnement depuis septembre 2004. A Kinshasa l'AIMF s'engage à acquérir et installer les équipements informatiques, câbler et mettre en place le réseau, acquérir et

installer les logiciels multimédia, former les animateurs qui suivront un stage technique et pédagogique. Coût de la subvention: 123,483.70 € . A Libreville on peut citer l'informatisation de l'état-civil, la subvention au Centre de santé pour la protection maternelle et infantile, la modernisation des services financiers, la refonte des logiciels des services financiers ou encore la formation des techniciens multimédias.

CHAPITRE III

LES CONTRAINTES DITES SECONDAIRES

L'expression « *contraintes secondaires* » nous vient du fait que nous avons pu tout au long de notre titre II déceler d'une part les facteurs qui bloquaient à proprement parler l'action extérieure des collectivités locales, et d'autre part ceux qui la freinaient sans toutefois bloquer les élans de coopération en tant que tel. Les premiers sont les contraintes à part entière. Elles se présentent comme étant les causes du faible développement des relations de coopération décentralisée entre les collectivités et autorités locales. C'est la question des financements-locaux, étatiques ou multilatéraux- mais aussi celle des instabilités et des insécurités de la sous-région Afrique centrale et Grands lacs. Sur ce dernier point il est facile de démontrer que quand un pays sort d'une longue et lente situation de crise ou de conflit armé, comme c'est le cas de l'Angola, Burundi, Rwanda, Congo ou RDC, il est difficile pour toutes les forces vives de la nation de relancer les processus de reconstruction et de développement. Toutes relations avec l'extérieur devient alors plus que difficile dans la mesure où la paix et la sécurité dans un pays constituent les conditions fondamentales pour une coopération quelqu'en soit le domaine. Les acteurs rencontrés n'ont pas cessé de mettre en avant le caractère crisogène et même belligène de la sous-région comme cause freinant leur élan de solidarité.

Selon la Banque Africaine de développement dans son rapport sur le développement en Afrique en 2003, entre 1970 et 2002, le continent a été le théâtre de plus de 35 guerres, dont une large majorité était initialement des conflits internes³³⁴. En 1996 seulement, 14 des 53 pays d'Afrique ont connu des conflits armés qui sont responsables de plus de la moitié de tous les décès causés par des conflits dans le monde entier et ont fait plus de 8 millions de réfugiés et des personnes déplacées. C'est dire que l'entrave que constitue l'insécurité dans le développement de relations de coopération décentralisée pourrait être réelle. Bien que certaines guerres aient pris fin comme c'est le cas en Angola, des zones d'instabilité à forte valeur crisogène existent encore comme c'est le cas en RDC.

³³⁴ Banque Africaine de développement, « *Rapport sur le développement en Afrique en 2003* », Economica, 2003.

Les contraintes dites secondaires, de l'avis de ces mêmes acteurs ne viennent qu'aggraver une situation qui souffre déjà d'une faible intensité de développement. Mais il n'est pas pour autant question pour nous de les négliger car le but d'une thèse peut aussi consister à produire une interprétation nouvelles des faits déjà connus pour faire apparaître des liens insoupçonnés avec des représentations dont on avait jusqu'ici négligé l'importance ou pour établir des corrélations, voire des liens de causalité, entre des phénomènes apparemment éloignés les uns des autres. C'est pourquoi d'ailleurs que ces termes de contraintes secondaires nous gênera un peu car l'importance qu'elles présentent est aussi déterminante pour le développement de la coopération décentralisée que celle des premières contraintes que nous avons pu déceler. C'est dire que nous les traiterons avec la même pugnacité. Nous continuons donc à nous forcer sur les sentiers de la découverte en cherchant à révéler nos ignorances, car dans un champ d'étude aussi récent que celui de la coopération décentralisée, ils sont nombreux ceux qui peuvent complaisamment s'installer dans leurs certitudes ou s'accommoder de leurs manques.

A cet effet nous traiterons des questions liées à la décentralisation (Section I) et des liens entre le dynamisme des communautés de migrants et la coopération décentralisée (Section 2).

SECTION I

DES LIENS EXAGERES ENTRE COOPERATION DECENTRALISEE ET DECENTRALISATION

Il est très souvent aisé d'évoquer les questions de décentralisation à chaque fois que l'on parle de coopération décentralisée, sans doute pour la simple raison que dans l'expression « *coopération décentralisée* », le deuxième terme est bien l'adjectif qui découle de la décentralisation. En plus de cela, les acteurs en première ligne ici sont bien évidemment les collectivités locales et leurs groupements. Mais si l'on se limite à cette analogie sombrera dans un raccourci simpliste qui consiste à faire que dans toute relation de coopération décentralisée, il y a à la base des entités décentralisées et que la décentralisation est la condition sine qua none pour qu'il y ait coopération dans ce domaine. Or si la décentralisation est bien une condition de réussite des relations entre collectivités et autorités locales, nombre d'expériences montrent que des liens ont bel et bien été établis avec des pays n'étant pas ou très peu avancés dans le processus de décentralisation. C'est pourquoi il est intéressant de s'appesantir sur la paradoxe entre la décentralisation et la coopération décentralisée en

s'appesantissant sur la situation en France d'une part (I) et sur celle de l'Afrique centrale et des Grands Lacs de l'autre (II).

I) LA SITUATION EN FRANCE

Si nous parlons de paradoxe entre la coopération décentralisée et la décentralisation c'est parce qu'il est trop facile de croire que l'un en entraîne l'autre. Ainsi la décentralisation est-elle donc un facteur de blocage ou de développement de la coopération décentralisée ? La réponse à cette question est qu'il existe un lieu commun (A) alors que nous sommes dans une sorte de cercle erratique (B).

A) Une idée répandue

Pour nombre d'auteurs dont Iris Boinvilliers, « *les réformes de la décentralisation ont joué un rôle important dans l'essor de la coopération décentralisée en créant un climat propice au développement des initiatives de ce type.*³³⁵ » Cela n'est sans doute pas faux dans la mesure où théoriquement la cession de plus de compétences et la définition claire de celles-ci rend les actions plus visibles, crédibles et légales au regard de la législation en vigueur. Bref, les collectivités locales n'évoluent donc pas sur les plates-bandes du pouvoir central au risque de se faire remonter.

L'actuel Gouvernement a fait de la décentralisation, dès son discours de politique générale du 3 juillet 2002, le « *second pilier* » d'une réforme qui doit permettre la valorisation d'une « *République de proximité* ». Ce pilier mérite une attention dans la mesure où il semble être admis aujourd'hui que le processus de décentralisation participe largement à la lente évolution de la coopération décentralisée en France, alors qu'on est là dans un domaine où les faits ont toujours précédé le droit, comme si les autorités territoriales étaient peu conscientes du vide juridique qui caractérise leurs actions au-delà des frontières nationales.

La loi constitutionnelle sur la décentralisation envisage l'organisation d'une « *République unitaire et décentralisée* ». Pour l'essentiel elle repose sur la rénovation du titre XII de la constitution consacrée aux collectivités territoriales. Elle oscille autour de quatre axes :

- L'organisation décentralisée de la République ;
- La démocratie locale directe ;
- L'autonomie financière des collectivités territoriales et
- Le statut des collectivités d'outre-mer.

³³⁵ Boinvilliers, Iris, op cit.

La loi affirme l'organisation décentralisée de la République dès l'article 1^{er} de la Constitution, et reconnaît la vocation des collectivités territoriales à « *exercer l'ensemble des compétences qui peuvent mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort.* » C'est dire que le pouvoir réglementaire dont disposent les collectivités territoriales sera désormais constitutionnellement reconnu. Une capacité d'expérimentation leur est reconnue, dans le cadre de leurs compétences et sur une habilitation propre de déroger pour une durée déterminée aux dispositions législatives ou réglementaires existantes leur est attribuée. Cette loi qui a été entérinée le 14 mai 2003 par le Conseil de ministres donnera aux Français et donc aux collectivités territoriales, selon Jacques Chirac « *plus de pouvoir, de liberté et de responsabilité.* »

Mais la question du lien étroit entre décentralisation et coopération décentralisée reste presque entière. La pratique nous montre que d'une part les relations de coopération décentralisée en France avec l'Afrique remontent plus loin que les lois sur la décentralisation et que de l'autre part l'augmentation des conventions signées avec les collectivités étrangères depuis les réformes de la décentralisation n'est pas aussi importante qu'on puisse l'imaginer.

Les chiffres que nous fournissons le CNCD en novembre 2003 font état d'un total de près de 3250 collectivités ou groupements français répertoriés, pour plus de 6000 liens de coopération dans 115 pays. Par le nombre de liens recensés et par leur ancienneté, c'est l'Union européenne qui vient largement en tête avec 4200 relations et un grand nombre de partenariats franco-allemands. L'Afrique subsaharienne et l'Océan indien sont représentés avec 460 liens pour une grande concentration sur le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal (260 liens pour ces seuls trois pays). Selon une enquête que nous avons menée pour le compte de Cités Unies France, les 11 pays de l'Afrique centrale ont une cinquantaine de relations de coopération décentralisée avec les collectivités locales françaises.

B) Une sorte de cercle erratique

Ces chiffres qui sont publiés d'une part en 2003 et de l'autre en 2004 sont assez éloquents, mais ils ne nous donnent pas l'évolution dans le temps du nombre de relations de coopération décentralisée afin qu'on puisse faire une comparaison avec les évolutions de la décentralisation en France. Une chose est sûre pourtant, l'une des premières relations établies entre collectivités locales française et africaine remonte à 1969 : c'est la relation entre la ville de Loudin (Vienne) et Ouagadougou, alors capitale de la Haute-Volta, actuelle Burkina Faso. Or la décentralisation dans sa forme actuelle en France a pour référence la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Certes Gérard

Marcou nous rappelle que la décentralisation n'est pas apparue en France en 1982 comme des « *raccourcis de langage le donnent trop souvent à penser.* ³³⁶ » Pour lui la réforme engagée en 1982 ne se comprend qu'à la lumière de l'état de la décentralisation en France à la fin des années 1970, et ce système s'est formé par strates successives sur une période de près de deux siècles qui passe par la Révolution française, le Consulat, l'Empire, la décentralisation orléaniste, les dispositions de IIIe République... Mais la loi de mars 1982 est considérée tout de même comme la loi fondamentale de la décentralisation. Elle consacre ce principe en apportant au moins trois évolutions : la suppression de la tutelle administrative et financière *a priori* exercée par le préfet, le transfert de l'exécutif départemental et régional au profit d'un élu local et enfin l'érection de la région en une collectivité territoriale de plein exercice.

Bref au regard des chiffres disponibles, rien ne nous dit que ce sont les vingt ans de décentralisation en France qui ont favorisé le développement de la coopération décentralisée. Certes, les relations de coopération décentralisée se densifient, les interventions se diversifient géographiquement et sectoriellement mais rien ne nous indique qu'il existe une relation étroite entre ces évolutions en France et les réformes sur la décentralisation. Du coup l'on ne saurait dire si l'absence de la décentralisation en France était un facteur de blocage des actions extérieures des collectivités locales.

Au regard de ce qui précède il est difficile de dire si la décentralisation est à la base des relations de coopération décentralisée ou alors c'est la coopération décentralisée qui suscite une prise de conscience des dirigeants locaux en leur rappelant le rôle qui est le leur dans la satisfaction des besoins de base des populations, ce qu'il est convenu d'appeler les besoins territorialisés. On est donc comme dans un cercle erratique où l'on en sait pas ce qui est à l'origine ou favorise l'avènement de l'autre : la coopération décentralisée ou alors la décentralisation. Mais une chose est sûre l'un en entraîne l'autre et vice-versa.

II) LA DECENTRALISATION ET LA C.D DANS LE SOUS-REGION

La question qui a été posée au niveau de la France reste la même pour ce qui est des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs : la décentralisation est-elle une condition fondamentale pour le développement des relations de coopération décentralisée? Mieux l'absence de décentralisation dans un pays est-elle un facteur de blocage des relations

³³⁶ Marcou, Gérard, professeur à l'Université Paris I Panthéon- Sorbonne, in « *Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, régions et villes d'Europe* », CNRS éditions, 2004.

extérieures entre les collectivités locales, en l'occurrence pour ce qui est de l'Afrique et de la France?

Pour ce qui est de l'hexagone la réponse a été nuancée dans la mesure où rien ne nous indique avec précision que c'est avec les réformes de la décentralisation qu'il y a eu développement des relations de coopération décentralisée. L'on est tenté de dire que ces relations ont suivie en France une évolution naturelle du fait du rapprochement des peuples et des civilisations qu'entraîne dans une large mesure la mondialisation. Dans la sous-région Afrique centrale et Grands Lacs les données sont aussi contradictoires (A) avec beaucoup de contre exemples (B).

A) Des données contradictoires

Pour ce qui est des pays de l'Afrique objet de notre étude, certaines entrées peuvent nous permettre de cerner le phénomène avec le moins d'approximation possible. D'abord l'on peut s'interroger si les pays ayant le plus de relations de coopération décentralisée avec la France sont les plus avancés dans le processus de décentralisation. Ensuite à partir des dates de conventions de coopération existantes on peut envisager une évolution avec le risque de laisser de côté les coopérations dites informelles, c'est-à-dire celles qui existent pourtant de façon effectives mais n'ont pas fait l'objet d'une signature de convention. Encore qu'il en existe qui ont des conventions mais dont les actes ont été signés plusieurs années après le début des relations entre collectivités et d'autres qui ont des conventions mais dont les partenariats en sont pas effectifs. C'est le cas de la coopération Toulouse/ Nd'jamena qui existe depuis 1990 mais dont la convention n'a été signée qu'en septembre 2004.

Bref sur la base de ces deux entrées l'on peut remarquer que le pays ayant le plus de relations de coopération décentralisée avec la France c'est le Cameroun avec une vingtaine de coopération identifiées, mais comme nous l'avons souligné plus haut le processus de décentralisation dans le pays n'est qu'entrain de prendre corps. Depuis les réformes constitutionnelles de 1996, ce n'est qu'en juillet 2004 qu'ils ont été adoptées au Parlement les lois d'orientation sur la décentralisation. Certes aujourd'hui, l'application de ces lois constitue l'une des grandes tâches du gouvernement lors des prochaines années. Elle figure parmi les engagements du président de la République annoncés dans son discours de prestation de serment inaugurant le nouveau septennat, le 3 novembre 2004, devant les députés réunis à l'Assemblée nationale. Mais à comparer ces évolutions avec celles des relations de coopération décentralisée avec la France, l'on se rend bien compte une fois de plus que les faits ont précédé le droit. Depuis 1996 il existe une coopération entre la ville de Dschang et la

ville de Nantes. Mieux encore, entre 1970 et 1986, une coopération voit le jour entre la commune d'Eybens (près de Grenoble) et la région du Mbam au Cameroun. Celle-ci naît de la volonté des autorités de la commune d'Eybens de s'impliquer dans un projet de solidarité internationale envers un pays en voie de développement. C'est ainsi qu'est créée en 1986 l'association Eybens/ Cameroun, dont l'objectif général est de soutenir les initiatives villageoises de la zone de Talba (Département du Mbam et Kim). Ces deux petites exemples nous montrent qu'il existait déjà bien des relations de coopération décentralisée entre collectivités camerounaises et françaises bien avant les lois sur la décentralisation au Cameroun.

L'on a toujours tendance à dire que les évolutions remarquables qu'on peut retenir dans le cadre de la coopération décentralisée entre la France et le Cameroun nous viennent particulièrement des premières assises de la coopération décentralisée Franco-camerounaise tenues du 30 novembre au 1^{er} décembre 2003 en marge des rencontres Africités 3. Plus de 500 personnes, dont les 339 maires camerounais et une vingtaine d'élus français ont participé à cette réunion, qui elle même s'inscrivait à la suite du Congrès des maires camerounais qui s'est tenu du 27 au 29 novembre 2003, et qui a permis notamment la fusion de deux associations des maires camerounais, pour donner naissance à l'Association des communes et villes unies du Cameroun (CVUC). Une fois de plus ces assises pleines de promesses se sont tenues avant les lois d'orientation de juillet 2004. En plus de cela quand bien même on les associerait aux réformes de la décentralisation au Cameroun, rien ne nous dit que les promesses qui ont été faites seront suivies d'engagements effectifs.

B) De multiples contre-exemples

Cette démarche peut être envisagée en sens inverse pour d'autres pays comme le Gabon où le processus de décentralisation date de longtemps alors même que les relations de coopération décentralisée, notamment avec la France sont en nombre très limité. Seuls deux départements français entretiennent avec le pays de liens de coopérations actifs. Il s'agit du département de Seine-Saint-Denis qui a des coopérations avec les villes de Port-Gentil, Gamba et Omboué d'une part, et du département des Hauts-de-Seine qui est en coopération avec la ville de Libreville et la province du Haut-Ogooué de l'autre. D'autres liens sont établis entre communes. C'est le cas notamment de la communauté des cantons de Carignan, Mouzon et Raucourt avec la commune de Fougamou et le département de Tsamba-Mangotsi.

Mais l'on se rend compte que les relations de coopération décentralisée avec le Gabon se comptent au bout des doigts. Or avant les réformes de 1996 on dénombrait déjà au Gabon

au moins 6 textes de lois relatifs à la décentralisation : Loi organique du 6 juin 1969 relative à la décentralisation, décret du 28 décembre 1978 portant organisation et fonctionnement des unités administratives territoriales ou encore le décret du 22 février 1996 portant scission, création et dénomination des cantons du département du Ntem dans la province du Woleu Ntem...³³⁷

Les exemples de cette nature sont légion en ce qui concerne la coopération décentralisée entre la France et les pays de la sous-région. Au Congo/Brazzaville, rien ne nous autorise à dire par exemple que les multiples projets menés avec le concours de l'AIMF sont favorisés par l'état d'avancement de la décentralisation, d'autant plus que le pays se situe parmi les Etats encore les plus centralisée de la sous-région. La loi 17/95 du 14 septembre 1994 détermine le cadre de la décentralisation, mais le processus est suspendu en raison de l'instabilité que connaît le pays. L'Etat reste structuré en 10 régions administratives, 76 sous-préfectures et 7 communes. Mais cette centralisation n'a pas empêché l'AIMF de soutenir plusieurs projets telle que la modernisation des services municipaux d'état-civil à Brazzaville, la construction du collecteur d'assainissement de Poto-Poto, l'équipement du centre médico-social ou encore la refonte des logiciels des services financiers municipaux à Brazzaville.

En somme rien ne nous indique avec précision que les 460 liens identifiés en 2003 entre la France, l'Afrique subsaharienne et l'Océan Indien sont le fait des réformes et de l'évolution de la décentralisation.

SECTION II

LE PRETENDU ROLE DES COMMUNAUTES DE MIGRANTS

C'est en parlant des raisons qui poussent les élus locaux français à établir des relations avec leurs homologues africains que l'on évoque toujours la question du dynamisme des populations migrantes. Selon nombre d'acteurs, nombre de relations de coopération décentralisée ont pour origine les initiatives des populations migrantes ou font intervenir celles-ci dans leur élaboration et mise en œuvre. La présence et l'intégration de ces populations au sein d'une collectivité locale serait au moins un facteur de développement de ces relations. Or l'action de ces migrants se limitent le plus souvent à des micro-projets désintégrés et menés en direction d'une famille, d'une communauté tribale ou ethnique précise. Mais en ce qui concerne les actions publiques de coopération décentralisée telles que

³³⁷ Avec l'adoption de la nouvelle politique de décentralisation, le gouvernement gabonais a institué trois séries d'organismes chargés de sa mise en œuvre : une commission nationale de la décentralisation(CND), un comité technique de la décentralisation(CTD) et des commissions provinciales de la décentralisation(CPD).

nous avons pu les observer au moins un constat peut être fait : s'il existe une pluralité d'acteurs dans le processus décisionnel devant aboutir à une action public(Dahl, 1961, Vincent Lemieux, 2003), les actions provenant des collectivités locales française à destination des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs sont caractérisées par l'exclusion de certains représentants des populations cibles dont les populations des migrants ici. Sans vraiment être dans une situation de « monisme » (Mills, 1959), force est de constater qu'il existe une exclusion de certains acteurs pouvant être au moins une source d'information permettant de mieux comprendre les logiques qui gouvernent les sociétés africaines et les besoins réels auxquels sont confrontés les ressortissants des actions à engager. C'est donc dire que quand bien même il y aurait problématisation, c'est-à-dire définition des problèmes recherche de leurs causes construction des récits³³⁸ avant l'intervention publique ou l'inscription dans l'Agenda politique, hypothèse le plus souvent rare, elle n'associe pas tous les acteurs susceptibles de jouer un rôle de premier rang dans ces actions. Ainsi donc, la participation des populations migrantes ou leurs représentants au processus d'émergence, de formulation et de mise en œuvre des actions publiques de coopération décentralisée est une idée presque reçue ou un langage de commodité (I) qui doit pourtant se transformer en réalité (II).

D) LE DYNAMISME DES MIGRANTS DANS LA COOPERATION : UNE COMMODITE DE LANGAGE

Si nous sommes arrivés à parler de commodité de langage dans le rôle qu'on prétend attribuer aux associations de migrants c'est, comme nous l'avons dit plus haut, parce qu'elles ont jusque-là un rôle résiduel, voire inexistant au sein de toutes les coopérations que nous étudions (A). Mais nous avons par ailleurs tenté d'y apporter une explication en essayant d'étendre dans le domaine de la coopération décentralisée la littérature existante sur les migrants (B).

A) Le constat dans les coopérations identifiées et actives.

Posée de cette façon, la question du dynamisme des populations migrantes présente un intérêt pour la coopération décentralisée. Mais dans notre souci d'analyser au plus près ces rapports entre collectivités locales françaises et africaines en y apportant une interprétation nouvelle des faits connus, nous avons regardé de près la cinquantaine de relations nouées avec

³³⁸ Pierre Muller et Yves Surel, op. cit. p 56 et s.

la sous-région. Le constat le plus patent est que dans toutes ces coopérations aucune convention ne mentionne la participation effective des collectifs ou associations de migrants lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des différents projets. Les rencontres organisées ou fortuites entre élus ont le plus souvent été à l'origine de ces coopérations dont l'enjeu est la solidarité envers les plus démunis, la réponse à un enjeu social, le militantisme altermondialiste, les questions d'ordre économique ou encore les questions d'image ou de rayonnement international.

Des rapports, notamment celui publié en 1998 par l'Observatoire des migrations et de l'intégration³³⁹ traitant de la question du codéveloppement à laquelle pourrait s'inscrire globalement notre préoccupation, ont présenté certains contextes migratoires dans lesquels cette implication paraît lisible. C'est le cas des Capverdiens, des Maliens ou encore des Marocains. Mais pour ce qui est des coopérations que nous étudions, la situation semble différente.

Dans la coopération entre le Département de la Seine-Saint-Denis et les communes des Provinces de l'Ogooué-maritime, « *les collectivités entendent situer leurs actions dans le droit fil de l'esprit de la conférence de Rio de Janeiro de 1992 qui a jeté les bases d'un développement harmonieux et durable, social et humain* » Mais l'origine de cette relation est bien fortuite dans le mesure où c'est par un concours de circonstances dont la nature est difficile à déterminer que les élus français ont décidés de nouer les relations avec leurs homologues gabonais. Tout se passe par contre comme si après avoir pris des décisions, parfois subjectives, d'établir des relations de coopération avec une collectivité étrangère, les élus français, pour faire bonne conscience, évoquent la présence et le dynamisme des migrants dans leurs collectivités.

Pour renforcer leur coopération, les partenaires de N'djamena et de Toulouse ont associé des organismes ou institutions toulousaines à la réalisation des projets. Au nombre de ceux-ci on retrouve l'Institut catholique des Arts et Métiers (ICAM), la délégation régionale de Médecins du Monde, les associations des parents d'élèves, la Maison des racines du Monde et l'Agence d'urbanisme de l'agglomération toulousaine. C'est aussi le cas dans la coopération entre la ville de Nantes et Dschang au Cameroun. Les études menées dans le cadre de ce partenariat ont été faites par le cabinet d'architecture, d'aménagement et d'urbanisme Augea International, l'Université de Dschang et les ingénieurs des services

³³⁹ Observatoire des migrations et de l'intégration « *Immigrations, politique de coopération et développement des pays d'origine* », 1998.

techniques de la ville de Nantes. Mais rien ne nous dit jusque-là que les populations migrantes ont participé et participent activement à l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des projets.

Au regard de tout ce qui précède l'on peut dire que le rôle des populations migrantes qu'on a tendance à vouloir toujours évoquer dans l'établissement des relations de coopération est quelque peu exagéré et que le développement des liens entre collectivités locales françaises et celles de la sous-région ne tient ni à leur forte présence, ni à un quelconque dynamisme de leur part. Dès lors, tout se passe comme si les collectivités locales ou précisément les élus locaux s'inscrivent dans la continuité des logiques d'exclusion gouvernementales et instituent par là même une rupture du principe de participation sur lequel doit être fondé les politiques publiques en général et les actions locales en particulier. Mais qu'est-ce qui explique cette exclusion des populations migrantes ?

B) Les causes générales de l'exclusion des migrants

Des différentes causes de la non participation des communautés de migrants dans les actions de la coopération décentralisée, nous avons décelé au moins deux : les perceptions sur les migrants en France d'une part, et le repli communautaire de ces populations de l'autre.

C'est en se servant des travaux de Lelio Marmora sur les politiques de migrations internationales que nous traiterons le premier point concernant les perceptions que l'on a des migrants et qui peuvent être source d'exclusion, y compris dans le domaine de la coopération décentralisée. Pour l'auteur, les différents acteurs d'une société « *élaborent une image des migrations qui s'exprime par des opinions et des actes, se transformant en attentes sur la façon dont on devrait légiférer ou traiter la thématique migratoire.* ³⁴⁰ » Parfois les migrations sont synonymes de progrès. Mais on peut aussi les assimiler à des menaces compétitives dans le monde du travail, d'invasions territoriales, de destruction culturelle ou de construction nationale. Pour Marmora, « *à mesure que la perception change, la politique migratoire du pays s'adapte aux nouvelles réalités.* »

Alors que d'une part les différents déplacements des populations y compris pour cause de catastrophe humanitaire n'ont rien de nouveau et que de l'autre les migrations de travail connaissent une histoire elle aussi fort ancienne comme le nous rappelle Jean Copans ³⁴¹, les

³⁴⁰ Marmora, Lelio : « *Les politiques de migrations internationales* », L'harmattan, p25.

³⁴¹ Copans Jean : « *La fin de la société « d'Etat » : entre mobilités sociales et violences invisibles.* » in « *Etat et acteurs émergents en Afrique* », Yann Lebeau, Boubacar Niane, Anne Piriou, Monique de Saint Martin, Khartala, 2003, p260.

différentes images sur les migrants continuent malheureusement à produire des préjugés qui à leur tour peuvent amener à différents positionnements extrêmes qui vont de la xénophobie à l'endophobie en passant par la xénophilie et l'exophobie. Et comme le souligne Mamora : « *Positifs ou négatifs, les préjugés ont toujours fait partie de la perception des migrations, et leur poids a eu un rôle indéniable dans la définition des politiques migratoires.*³⁴² » Par extension nous dirons alors que ces préjugés peuvent aussi avoir un rôle dans la manière même de traiter les populations migrantes au sein de la société, notamment au sein des collectivités locales dans l'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre des projets de coopération décentralisée.

Parmi les acteurs participant à la construction « *d'un imaginaire collectif des migrations* » se trouvent en bonne place l'Etat, les groupes de pression représentant divers secteurs sociaux ou institutions, et les migrants eux-mêmes. Concernant l'Etat c'est relativement évident de constater avec notre auteur que les politiques migratoires « *incombent au gouvernement de chaque Etat et s'élaborent en fonction de la façon dont le pouvoir en question perçoit les migrations* ». Ainsi « *c'est de l'Etat que l'on exige le principal jugement concernant les migrations et l'adoption de mesures appropriées.* » C'est donc à lui d'assurer l'intégration des différentes communautés vivant sur son territoire. C'est aux pouvoirs publics d'assurer l'adhésion aux règles de fonctionnement et aux valeurs de la société d'accueil, le respect de ce qui fait l'unité et l'intégrité de la communauté dont on devient partie intégrante quand on est originaire d'un autre pays. Pour Maurice Duverger³⁴³ parmi les éléments qui concourent à l'intégration sociale, beaucoup sont indépendants du pouvoir. Mais reconnaît-il, l'Etat développe cette intégration par quatre moyens principaux : en définissant des règles et des procédures ; en organisant les services collectifs et la gestion d'ensemble de la société ; en assurant l'éducation des citoyens ; enfin en usant de la contrainte à l'égard des récalcitrants.

Les groupes de pressions influent aussi sur l'imaginaire collectif des migrations en fonction d'intérêts, de croyances, d'idéologies ou principes. Elles se constituent selon Marmora en véritables groupes de pression qui affectent les processus de décision en matière de politiques migratoires. Dans le même ordre d'idées, on cite aussi les partis politiques qui influencent dans certaines situations l'image sur les migrants, de même que les syndicats dont la position peut être tantôt solidaire tantôt critique jusqu'à encourager la xénophobie. Pour Marmora : « *l'immigré est susceptible d'occuper le siège vacant de l'ennemi, le préjugé anti-*

³⁴² Marmora, op cit, p26.

³⁴³ Duverger Maurice « *Introduction à la politique* » 1983.

migratoire relevant dans ce cas d'une stratégie démagogique. » C'est le cas en France avec le Front national et Jean Marie Le Pen, en Californie avec Wilson, au Japon avec Nishio Kanji ou encore de la Ligue du Nord en Italie. Une anecdote relayée dans la préface de l'ouvrage de Daum³⁴⁴ dit bien qu'il y a moins de dix ans, on avait encore pu entendre au ministère de la Coopération en France le jugement selon lequel « *Un balayeur des rues peut tout au plus avoir appris d'où vient le vent en balayant la rue, en aucun cas il ne peut avoir un point de vue cohérent sur le développement* » Or il se trouve que nombre de ces migrants dont on parle exerce bien ce métier ou des activités similaires, à titre principal ou secondaire. L'autre cause éventuelle de la mise en écart des migrants pourrait être leur attitude de repli communautaire.

Tout ce qui précède nous montre donc que tant au plan général que dans les actions publiques de coopération décentralisée, les populations des migrants sont le plus souvent victime des perceptions qui ont pour conséquence principale leur mise à l'écart de la boucle de décision. Cette situation a aussi pour origine leur tendance au repli communautaire, mais aussi d'autres causes comme l'absence de ressources qui fait qu'ils sont souvent incapables d'influencer de façon efficace la production des politiques publiques. Pour Pierre Muller et Yves Surel, les ressources sont les « caractéristiques qui confèrent aux acteurs une capacité d'agir, ou plus justement, qui leur assurent un pouvoir, pour autant que cette dernière notion soit entendue comme un type particulier de relation...³⁴⁵ » Ces ressources bien que variant d'un pays à une autre ou d'un groupe à un autre sont le plus souvent : le degré et le mode d'organisation du groupe, la nature de ses élites, le degré d'institutionnalisation du groupe au sein de l'appareil politico-administratif, la capacité à définir de manière plus ou moins autonome son propre intérêt...³⁴⁶ Cette énumération est celle des théoriciens de la mobilisation des ressources³⁴⁷ qui pensent que les mouvements sociaux n'ont de chance de réussir s'ils sont organisés. Leur répertoire d'action allant des grèves aux campagnes de boycott en passant par les manifestations, les pétitions, grèves de la faim occupations des lieux publics... s'inscrit dans une action collective en termes d'interaction stratégique et de calculs coûts/bénéfices. Mais nous sommes en présence de populations qui n'ont vraiment pas de pouvoir au sens où l'entendent Pierre Muller et Yves Surel au point où elles pourraient influencer le processus décisionnel dans la cadre des actions publiques de coopération

³⁴⁴ Daum, « *Les associations des Maliens en France* » 1998.

³⁴⁵ Pierre Muller et Yves Surel. Cit. p81.

³⁴⁶ Muller et Surel, op. cit. p81 et 82.

³⁴⁷ Ses initiateurs sont entre autres Anthony Obershall (1973), Charles Tilly et al. (1975), William Gamson (1990 [1975]), John McCCarthy et Mayer Zald (1977)...

décentralisée. Ces groupes de migrants ne se situent pas dans le cadre classique de la négociation et l'échange politique. Sur la base du raisonnement des théoriciens européens de la mobilisation des ressources³⁴⁸, on pourrait dire que leurs demandes sont non négociables³⁴⁹. Les représentants des migrants sont incapables de négocier parce qu'elles n'ont rien à offrir en échange des concessions qui pourraient être faites. Un changement comme le font déjà certaines collectivités locales en France est donc nécessaire.

II) LA NECESSITE D'UNE PARTICIPATION DES MIGRANTS

Au regard de nos précédents développements sur le rôle des migrants dans les projets de coopération décentralisée, nous admettons donc que c'est juste une question de commodité de langage que la majorité des élus français en partenariats avec leurs homologues d'Afrique centrale et des Grands Lacs acceptent qu'ils élargissent leur processus de décision aux étrangers vivant dans leurs localités. Pourtant la vérité est ailleurs, au moins pour la majorité des coopérations étudiées. Mais il serait intéressant de mentionner les collectivités qui pratiquent déjà cette concertation (A) avant de présenter les premières bases d'une participation par tous les partenaires de la coopération (B).

A) Les collectivités pratiquant la concertation des migrants

Pour certaines collectivités, la concertation avec les associations de migrants est d'une utilité importante et en quelque sorte intrinsèque à quelques actions de coopération décentralisée que ce soit. Le Haut Conseil à la coopération internationale, dans un rapport de novembre 2003 adressé au Premier Ministre a analysé les pratiques de la coopération décentralisée et en a décelé trois collectivités locales qui déclarent pratiquer la concertation avec les migrants. Ce qui est bien évidemment peu pour l'ensemble du territoire national français dans la mesure où la CNCD a dénombré en 2003 justement de liens de coopération entre collectivités locales françaises et celles d'Afrique et de l'Océan Indien. La concertation serait alors appliquée par la région Nord Pas de Calais, la ville de Strasbourg et le Conseil général de Seine Saint-Denis. Ces trois collectivités sont en coopération avec des homologues d'Afrique centrale et des Grands Lacs, notamment au Cameroun. Mais rien ne nous dit que les concertations en question sont faites dans le cadre des coopérations qui nous concernent. En tout cas pour ce qui est de la ville de Strasbourg, il s'agit de deux partenariats hors de notre

³⁴⁸ Alain Touraine (1997), Alberto Melucci (1989), Alessandro Pizzorno (1978) et (1986) ou encore Claus Offe (1985)...

³⁴⁹ Jacques Lagroye et al. Op. cit. p323.

sous-région d'étude : Jacmel en Haïti et Fès au Maroc. Pour le Conseil général de Seine Saint Denis il s'agit de la coopération avec la ville marocaine de Figuig.

Les trois collectivités locales déclarent placer les associations de migrants sur le même pied d'égalité que les organisations de solidarité internationale (OSI), par l'établissement des contacts et des types de partenariats précis. La ville de Strasbourg a indiqué que l'Association Hibiscus a été à l'origine de l'action avec la ville de Jacmel et qu'elle participe au comité de jumelage. C'est aussi le cas pour le partenariat avec Fès dans lequel les migrants sont membres du comité de suivi du partenariat.

Pour d'autres collectivités françaises, les liens avec les associations de migrants sont *« une manière de confronter les actions qu'elles ont décidées ; ils sont donc considérés comme un plus. »* Une fois de plus, le rôle des migrants est donc ici résiduel, voir minimaliste. Les populations étrangères ne sont ni des catalyseurs de relations de coopération décentralisée, encore moins des initiateurs. Dans une certaine mesure elles y contribuent. C'est le cas encore pour la ville de Roche sur Yon, celle de Bordeaux ou encore le pays de Dinan. La première indique une forte participation autour de l'action à Tizi-Ouzou, et la deuxième déclare que pour les actions concernant le Mali et son jumelage-coopération avec Oran en Algérie, elle s'est appuyée sur le Conseil représentatif des communautés étrangères mis en place auprès du Conseil municipal. Le pays de Dinan quant à lui dit entretenir de bonnes relations avec une association de Laotiens installés en Bretagne : Amis France Laos, dont le siège est à Rennes.

B) L'intérêt d'une implication des populations migrantes

Comme tout processus mettant aux prises des représentants de groupes d'origine et d'intérêts différents, la concertation entre les collectivités locales présentent des difficultés. Les collectivités interrogées par le HCCI dans son rapport de novembre 2003 l'ont signalé. Pour le Nord Pas de Calais, celles-ci ont entre autres nature, une mauvaise appréhension des réalités du pays, notamment chez les migrants installés depuis longtemps en France et ayant tendance à avoir une vision trop idyllique de leur pays d'origine. Le communautarisme peut aussi être à l'origine des incompréhensions dans la mesure où nombre de migrants ont tendance à se centrer sur le village comme nous l'avons dit plus haut.

Mais une chose semble sûre, l'intégration des migrants au processus d'élaboration et de mise en œuvre de projets de coopération décentralisée présente un intérêt au point d'ailleurs où le Conseil général de Seine Saint Denis indique qu'il souhaite la création d'un centre de ressources humaines national abordant la problématique du co-développement dans

la coopération décentralisée. Pour le HCCI, cela « reflète certainement la perspective dans laquelle il souhaite se situer dans ses rapports avec les associations de migrants. »

L'intérêt de la concertation porte alors sur le fait que ce partenariat favorise la mobilisation des acteurs locaux et une forte implication dans l'éducation au développement, avec, de plus, une approche plus contractuelle. Ensuite l'implication permet d'entretenir un flux régulier d'échanges et de maintenir des relations. En ce qui concerne Strasbourg et Jacmel, elle a favorisé la formation et la préparation au retour des jeunes étudiants haïtiens. Nous examinerons ainsi dans la troisième partie de notre recherche les bases d'une participation du public. Dans celui-ci pourront alors s'intégrer les populations migrantes.

D'autres questions représentent des préoccupations pour tous ceux qui portent un regard critique sur la coopération décentralisée. C'est le cas des questions de réciprocité, de partenariat et même d'égalité entre les partenaires français et africains. Nous y reviendrons plus loin.

Mais l'une des critiques virulentes longtemps adressée à la coopération gouvernementale ou coopération classique est que, par sa doctrine, sa politique perpétue un système d'assistanat qui ne favorise en rien le développement des initiatives locales et l'appropriation de ces échanges si nécessaires pour un développement harmonieux mais aussi durable pour les peuples. Certes les pays du Sud ont besoin de flux financiers considérables pour leur développement. Ils ont aussi énormément besoin de l'expertise du Nord pour se développer. Mais la manière dont les projets sont formulés et les volumes d'aides gérés semble être pour une grande part à l'origine du bilan catastrophique que présente le système d'aide de la France en Afrique. C'est pourquoi dans la recherche des solutions on a souvent pensé que la coopération décentralisée corrigerait les travers de cette coopération gouvernementale. Le fait qu'une partie de l'Aide soit déjà gérée par les autorités et élus locaux est déjà prometteur en raison de la proximité à l'égard des citoyens qui les obligent à adapter leurs solutions aux aspirations sociales quotidiennes. Et quelques soient les raisons qu'on donne au principe de la gestion décentralisée, il poursuit au moins trois objectifs: rapprocher les citoyens des centres de décision, responsabiliser les autorités élues et leur donner de nouvelles compétences, favoriser le développement des initiatives locales. Mais nombre d'inquiétudes demeurent dont la question du partenariat/participation, ou de la réciprocité/égalité entre les acteurs français et les africains .

D'autres préoccupations portent sur la corruption ou plus généralement la question des mentalités nationales dans les pays africains, mais aussi le problème d'absence généralisée d'évaluations des projets de coopération décentralisée, et même de mesure d'impact, tout au

moins pour les projets étudiés. On retrouve le problème de la corruption (Cameroun), les lourdeurs administratives dues entre autres, au laxisme (Congo), la difficile intégration entre coutumes traditionnelles et les modes de vie occidentaux, notamment dans le cas des projets touchant au tourisme, comme c'est le cas entre la ville de Dschang (Cameroun) et la ville de Nantes.

Parlant de la corruption, son intérêt tient au fait qu'elle est un problème qui sévit dans tous les pays de la sous-région avec une vigueur et des effets particulièrement dévastateurs dans quelques uns. Robert Klitgaard l'étudiant globalement, la compare à une « *pandémie* ». Cela semble être le cas en Afrique centrale et des Grands Lacs. Quant elle sévit dans un pays (corruption systémique) elle fausse les incitations, sape les institutions et redistribue la richesse et le pouvoir à ceux qui ne le méritent pas. Quand elle porte préjudice aux droits de propriété, à l'Etat de droit et aux incitations à investir, le développement économique et politique se paralysent ; le développement des relations internationales, entre collectivités locales notamment, se réduit. Que dire ? La corruption est attribuée au mépris de l'autorité et de la probité. Pour Robert Klitgaard « *la culture politique est une sorte de privatisation pernicieuse de l'Etat fondée sur l'utilisation informelle et illicite de l'Etat à des fins personnelles par la classe politique et ses alliés*³⁵⁰ » Au risque de voir donc se réduire comme une peau de chagrin les différentes opportunités de soutien au développement et de lutte contre la pauvreté, les Etats africains se doivent de doubler d'efforts pour subvertir la corruption. Des remèdes ont été proposés et portent globalement sur la « *régénération de la morale, la réforme des mentalités, l'élévation de la conscience.* » Un autre niveau d'action porte sur la prévention. Il faut aussi, non seulement renforcer les institutions publiques, mais aussi affaiblir les institutions corrompues...Ce fléaux peut donc avoir pour conséquence, le lente mise en œuvre des projets déjà retenus et actés par les conseils municipaux ; cela entraînant bien évidemment un faible développement de la coopération décentralisée. Lorsque la corruption devient systémique, pense Robert Klitgaard, les mesures habituelles ne suffisent plus pour la combattre. Cela semble être le cas dans nombre des 6 pays faisant l'objet de notre étude. Un regard neuf doit être porté sur de nouveaux modes d'opération et de nouveaux types d'acteurs qui peuvent faciliter de efforts conjoints pour « *subvertir* » cette corruption. Cela pourrait être les collectivités locales et leurs groupements dans le cadre de la coopération décentralisée.

³⁵⁰ Robert Klitgaard (Doyen et professeur de développement et de sécurité internationale à la Rand Graduate School de Santa Monica en Californie) : « *Subvertir la corruption* », in Finances et Développement, juin 2000, p4.

TROISIEME PARTIE

LA DESETATISATION DE L'AIDE POUR LA COOPERATION DECENTRALISEE

Après avoir décrit dans la première partie et analysé dans la seconde les mécanismes de l'Aide au développement et de la coopération décentralisée, l'objet de cette troisième partie portera sur les solutions envisageables pour les améliorer, afin qu'ils servent mieux qu'avant de levier de développement et de lutte contre la pauvreté. Autrement dit : comment faire autrement pour faire mieux ?

Nombre de voies de sortie ont été proposées depuis plus de quarante ans aujourd'hui que la politique de l'Aide au développement existe entre la France et les pays africains dont ceux de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Mais force est de remarquer que les différents bilans que l'on a toujours dressés sont relatifs, pour certains afropessimistes ils sont même négatifs. C'est l'avis par exemple de Michel Rocard dans son ouvrage « *Pour une autre Afrique* » (2001). Pour l'auteur ayant assumé entre autres les fonctions de président de la Commission du Développement et de la coopération à l'Union Européenne, l'Aide a certes protégé les populations de la famine dans certains pays en voie de développement, mais elle n'a nulle part provoqué le développement ni même empêché la pauvreté de se répandre et de s'aggraver. Prenant pour exemple l'Ile Maurice, qui est la seule nation d'après lui jusque-là ayant tiré de l'Aide reçue les moyens de déclencher son propre développement, Michel Rocard reconnaît néanmoins que les conditions là-bas sont tellement particulières qu'elles sont non reproductibles, et en tout cas non exportables. « *Partout ailleurs le décollage ne se fait pas, l'Afrique est la grande oubliée du monde contemporain, la pauvreté y pousse à la violence, les guerres ethniques se sont multipliées*³⁵¹ », regrette-il.

Même si les causes qu'évoquent les différents auteurs, notamment Michel Rocard, sur l'échec de l'Aide au développement ne diffèrent pas entre elles, et ne rejoignent pas toujours celles que nous avons évoquées dans notre deuxième partie, force est de constater que la sentence est quelque peu similaire : il faut . Mais comment faire autrement pour faire mieux? Si les solutions qu'ont proposé jusque-là les auteurs ne sont pas capables de bousculer suffisamment les choses, n'y a-t-il pas lieu d'aller voir dans les modes d'intervention de l'Etat, ses structures et ses méthodes de travail ? Les coopérations nationales responsables et gestionnaires de l'Aide s'essoufflent. C'est dire alors que l'Etat y est pour quelque chose. On dira même que la

³⁵¹ Rocard Michel : « *Pour une autre Afrique* », Flammarion, 2001.

puissance publique est la principale responsable de l'inefficacité de la politique de l'Aide. Dans notre introduction, nous avons émis ces hypothèses de travail, sortes d'interprétations anticipées des phénomènes. Elles nous ont permis de constituer des points de départ et « *la boussole* » de notre raisonnement expérimental. Puisque l'Etat contemporain peine à s'adapter, à transformer ses modes d'intervention, mais aussi à justifier ses choix y compris dans le domaine des politiques publiques d'Aide au développement, à l'évidence, ne faut-il pas changer les concepts, assurer la cohérence dans les unités de commandement et de pilotage, réformer par simplification les procédures en renforçant évaluations et contrôles a priori, réallouer massivement les crédits vers des domaines prioritaires, augmenter les volumes de l'APD, rationaliser l'action de l'Etat et surtout céder presque tous les programmes et actions à d'autres acteurs à même de les réaliser avec brio, en l'occurrence les collectivités locales dans le cadre de la coopération décentralisée.

Nous sommes ainsi convaincu, vu l'impossibilité de percevoir les effets positifs des actions de coopération au développement, qu'une fois de plus, les réformes de 1998 n'ont produit que des transformations purement marginales dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et le soutien au développement. Nous sommes là dans la notion d'incrémentalisme de Lindblom (1959) qui elle aussi s'appuie sur les travaux de Herbert Simon (1957) sur la rationalité des décisions des individus et des organisations et qui postulent comme nous allons le voir plus loin que les décisions quelles qu'elles soient « *...provoquent des transformations purement marginales (incrémentales) des politiques, en raison notamment des exigences de négociation et de marchandage qui marquent les échanges sociaux, en particulier dans les régimes démocratiques traditionnels*³⁵². » D'où l'objet de notre Titre V, unique de cette partie, qui envisage le retrait progressif mais décisif de l'Etat de la politique de l'Aide pour laisser véritablement la place aux acteurs infraétatiques que sont les collectivités locales. Et comme nous le démontrerons tout au long de nos derniers développements et sur la base des analyses de la deuxième partie et des théories existantes sur l'Etat, c'est la rationalisation et l'efficacité de celui-ci qui sont mises en cause ici et non son utilité en tant qu'instrument de « *sauvegarde de la communauté dans la durée* », selon les termes d'Eric Weil.

³⁵² Pierre Muller et Yves Surel, op. cit. p124.

TITRE V

LE RETRAIT DE L'ETAT DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Le préalable principal à régler in limine litis est celui qui consiste à traiter comme une unité d'analyse homogène l'Etat en France et l'Etat ou les Etats en Afrique. La tentation d'en faire une seule et même réalité est assez grande dans la mesure où l'on considère que c'est l'Etat occidental qui a été exporté dans la presque totalité des pays d'Afrique centrale objet de notre étude³⁵³. On parle même dans le cadre de certains pays d'« *Etat inventé* » de « *greffe* » ou de « *pales copies* » de systèmes politiques et sociaux européens les plus opposés³⁵⁴. C'est dans ce sens que le Professeur Luc Sindjoun parle d'« *Etat ailleurs* » pour désigner l'Etat hors de l'occident, celui qui dérive à la fois du modèle occidental et sa traduction locale par des acteurs politiquement intéressés³⁵⁵. La problématique de l'importation de l'Etat en Afrique est donc réelle comme le démontre également les écrits d'autres auteurs. C'est le cas de Badie (1987, 1992) qui est soucieux de montrer que l'Etat est une construction occidentale singulière et que par conséquent, il est exogène dans le contexte africain. C'est également le cas de Darbon (1990) qui parle d'Etat prédateur, de Bayart (1989), la politique du ventre ; de Bayart, Ellis, Hibou (1997) qui parlent de criminalisation de l'Etat. Le raisonnement est certes différent dans le titre de Bayart « *L'Etat en Afrique* » où l'auteur s'éloigne de cette idée de greffe. Dans ce livre (1989), il cherche à démontrer que les sociétés africaines sont comme les autres, c'est-à-dire qu'elles sont capables de se doter d'un pouvoir et d'un Etat. Il se positionne donc contre les approches qui nient l'historicité de l'Etat en Afrique et supposent son extranéité : les théories développementalistes et dépendantistes. Jean-François Bayart est par extension contre les présupposés culturalistes, contre lesquels il s'élèvera encore davantage dans « *L'illusion identitaire* » (1996) qui le conduira à tenter de saisir l'historicité de l'Etat à travers les pratiques de l'imaginaire social et de la culture matérielle du politique. Jean-Pierre Magnant lui a, quelques années avant J.F Bayart, adopté une attitude d'universaliste qui consiste à penser que l'Etat tel qu'on le vit en Afrique et précisément au

³⁵³ Voir aussi la note critique que fait Marcel Merle sur l'ouvrage de Bertrand Badie : « *L'Etat importé* », in Revue Esprit, n°197, décembre 1993.

³⁵⁴ Voir aussi : Basil Davidson : « *The black man's burden : Africa and the curse of the nation-state* », New-York, Times Book, Random House, 1992. L'auteur considère l'Etat en Afrique comme le fardeau de l'homme noir, comme étant condamné à l'inadaptation parce qu'il est le fait des blancs.

³⁵⁵ Sidjoun Luc : « *L'Etat ailleurs* », Economica, 2002.

Tchad est « *l'héritier des structures administratives mises en place par la France lors de la constitution de son empire colonial...* »³⁵⁶ L'auteur poursuit en cela que cet Etat et ses détenteurs se sont imposés au-dessus des classes sociales, au-dessus des conflits en instaurant un ordre policier, un ordre économique. « *L'Etat blanc* », dit Jean-Pierre Magnant, avec ses structures étrangères au Tchad, ses fonctionnaires étrangers, son ordre, ses normes, sa morale paternaliste « *s'impose à tous, comme plaqué sur les sociétés qu'il intègre [...] et tous courbent la tête devant lui.* »³⁵⁷

La situation au Cameroun est beaucoup plus complexe dans la mesure où l'Etat a été importé à la fois d'Allemagne, de la France et de la Grande Bretagne par le biais de la colonisation et du mandat des Nations Unies. C'est donc un pays marqué par la multiplicité, voire une « *contradiction des sens* » en la matière. Le Professeur Sindjoun pense alors que le Cameroun est en la matière « *un signifiant polysémique* ». D'où la réticence de traiter l'Etat en France et l'Etat au Cameroun, tout comme dans d'autres pays de la sous-région, comme une seule et même unité d'analyse. En tout cas selon les « *idéologies africaines de l'indépendance* » qui refusent au demeurant de reconnaître notre incapacité à pouvoir réaliser la construction parfaite de l'Etat en Afrique, celui-ci est toujours apparu comme « *un héritage artificiel de la colonisation.* »³⁵⁸ C'est la position au Congo-Brazzaville de l'Union panafricaine de la démocratie sociale (UPDS).

La solution est alors d'aller à la « *déglobalisation* » de la connaissance et de procéder à « *une intelligibilité comparative.* »³⁵⁹ D'autant plus qu'il a été démontré dans certaines études pertinentes de l'Etat en Afrique est différent de l'Etat en France dans la mesure où il est considéré comme étant patrimonial. Pour Zaki Ergas : « *Les Etats africains peuvent varier dans leur idéologie, leur développement économique, le style de leadership [...] mais ils ont tous d'une façon significative un noyau patrimonial commun.* »³⁶⁰ Mais cela n'empêche pas à Sindjoun de reconnaître, toujours pour ce qui est du Cameroun, que le modèle d'Etat moderne

³⁵⁶ Magnant Jean-Pierre, op. cit. p179.

³⁵⁷ Magnant Jean-Pierre, op. cit. p182.

³⁵⁸ Zika Jean-Roger: « *Démocratie et misère politique en Afrique: le cas du Congo-Brazzaville.* », Paris, L'Harmattan, 2002, p103.

³⁵⁹ Sindjoun Luc, op. Cit. P10.

³⁶⁰ Zaki Ergas (ed) : « *The african state in transition* », MacMillan Press, 1987 in Jean-François Médard « *Etats d'Afrique noire : formations, mécanismes et crise* », Khartala, 1991, p323.

participe de la légitimation de la domination politique des élites modernes ayant pris le relais des administrateurs coloniaux et dont la socialisation politico-administrative a été organisée en fonction de la référence occidentale. D'où la résolution de considérer non pas systématiquement l'Etat en Afrique comme une réalité similaire à celle de la France, mais comme un mécanisme répondant aux mêmes méthodes et modes d'intervention. Les techniques de gestion de l'ordre politique ne sont –elles pas les mêmes que l'on soit dans l'hexagone ou en Afrique ? Les notions de monopole de la violence légitime, d'exclusivité de la souveraineté sont-elles différentes ? Il semble que les modèles d'organisation social et de domination politique sont les mêmes dans les différentes ères culturelles et géographiques que nous étudions, et reposent toujours sur le monopole de la violence légitime et la revendication de la souveraineté dans un cadre territorial. Ce n'est pas de l'avis de Bertrand Badie pour qui « *la profonde originalité de l'Etat occidental (qui) renvoie à un fondement culturel et particulièrement religieux dont la complexité le rend intransposable dans tout autre univers culturel*³⁶¹ » Faux rétorque Jean-François Bayart dans « *L'illusion identitaire* »³⁶². Dans cet ouvrage l'auteur invite le lecteur à réinventer l'universel démocratique pour mieux s'opposer aux tenants du « *combat identitaire* ». Pour lui les conflits qui font l'actualité en Europe, en Afrique du Nord, en Afrique noire, ou les affrontements communalistes en Inde - tirent leur force meurtrière de la supposition qu'à une prétendue « *identité culturelle* » correspond une « *identité politique* », en réalité tout aussi illusoire. Dans les faits, chacune de ces identités est une construction, souvent récente. Il n'y a pas d'identité « *naturelle* » qui s'imposerait à nous par la force des choses. Il n'y a que des stratégies et des rêves ou des cauchemars identitaires auxquels nous adhérons parce qu'ils nous enchantent ou nous terrorisent. Mais nous ne sommes pas condamnés à demeurer prisonniers de tels sortilèges. Comme quoi, le « *choc des civilisations* » n'est pas une fatalité.

Même si l'Etat occidental renvoie à un fondement culturel original comme le pense Badie, le propre d'une culture n'est-il pas d'être dynamique comme l'ont été jusque-là les cultures africaines, elles qui ont accueilli à la fois le français, l'Anglais le portugais, l'espagnol, le christianisme, l'islam... C'est dire que la culture est bien un produit transposable et elle peut bien vivre aussi ailleurs que dans son milieu d'origine. D'où la possibilité de traiter de temps à autre comme une seule et même réalité l'Etat en France et l'Etat en Afrique³⁶³. Finalement

³⁶¹ Badie Bertrand : « *Culture et Politique* », Paris Economica, 1983 in Sindjoun Luc : « *L'Etat ailleurs* », op. cit.

³⁶² Bayart Jean-François : « *L'illusion identitaire* », Fayard, 1996.

³⁶³ Ce débat ressemble fort bien à celui qu'a suscité la rédaction par le missionnaire belge Placide Tempels, en 1945 d'un ouvrage qui paraîtra sous le titre *La philosophie bantoue*. On s'est mis à s'interroger alors en Afrique

nous nous alignons derrière la position de Jean-François Médard qui, tranchant face à toutes les convulsions intellectuelles qui réfléchissent sur la nature de l'Etat en Afrique, pense plutôt que nos Etats sont néo-patrimoniaux. Nous sommes d'accord que ceux-ci affichent de formes mixtes, hybrides combinant ainsi des traits traditionnels, comme l'a démontré Jean-François Bayart sur l'historicité de l'Etat en Afrique, et modernes comme le pensent les tenants de l'universalisme parmi lesquels nous sommes tentés de citer le professeur Luc Sindjoun (« *L'Etat Ailleurs* », 2002) mais aussi Jean-Pierre Magnant (1991) et avant lui Zaki Ergas (« *The african state in transition* », 1978).

Nous examinerons ainsi tant au plan théorique qu'au plan empirique les préalables à la désétatisation de l'Aide française en Afrique centrale et des Grands Lacs (Chapitre I). Suite à cet examen il serait judicieux de présenter les principaux réaménagements du contrôle étatique dans l'Aide et la coopération décentralisée (Chapitre II), l'esquisse d'une nouvelle gouvernance à l'intérieur des Etats donateurs et receveurs (Chapitre III) et l'essai d'une nouvelle gouvernance dans les rapports entre les donateurs et les receveurs (Chapitre IV).

sur l'existence ou de la non-existence d'une « *philosophie africaine* ». Si oui, est-elle systématique ? Pour certains auteurs, cette question est superflue et métaphysique. Pour d'autres elle relève d'une considération idéologique et identitaire. Le débat portait également sur le statut théorique d'une philosophie africaine par rapport aux autres formes de pensée, particulièrement à la pensée ethnologique. Cf : Abel Kouvouana (coordination) : « *Penser la politique en Afrique* », Politique africaine, n°77, mars 2000.

CHAPITRE I

LES PREALBLES A LA DESETATISATION DE L'AIDE LA France

Tous nos précédents développements nous ont entraîné à incriminer l'Etat comme cause d'inefficacité de l'Aide de la France en Afrique centrale et des Grands Lacs. Incrimination de l'Etat en France, mais aussi incrimination de l'Etat dans les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs.

En France dans le système en général et le sous-système de la coopération avec l'Afrique, les configurations des administrations et leurs modes d'intervention ont une incidence négative sur les exigences d'efficacité maximale des politiques publiques d'Aide au niveau de la gestion, des résultats, du rendement et du contrôle effectif des actions engagées. Comme nous l'avons signalé dès notre introduction, certaines techniques usuelles du droit public qui instituent le respect à la lettre des exigences traditionnelles de légalité obligent les structures en charge de l'Aide à se soumettre à des parcours labyrinthiques qui ne permettent pas toujours d'atteindre l'efficacité dans la réalisation de cette politique publique. Nous restons donc encerclés par le vieux modèle bureaucratique centralisé et hiérarchisé (Taylors 1856-1915) où les gestionnaires ont peu de latitude pour rendre les organisations qu'ils pilotent plus performantes. C'est en ce sens que Max Weber a pu démontrer que les sociétés modernes se caractérisent par l'émergence de la seule domination légale. Cette domination comme le précise Bertrand Badie et Pierre Birnbaum « *...Se révèle surtout à travers la formation et le développement d'une bureaucratie institutionnalisée, instrument véritable de l'Etat contemporain.*³⁶⁴ » Malheureusement cet Etat et sa bureaucratie produisent « *un amalgame de services extrêmement variés* » comme nous avons pu le démontrer avec le sous-système de la coopération, où l'on voit intervenir à la fois l'Elysée et les proches collaborateurs du président de la République, les deux ministères des Finances et des Affaires étrangères, l'Agence française de développement, le HCCI, les collectivités locales, les départements ministériels en fonction des projets à financer, chaque structure ayant des sous-structures aux objectifs et aux méthodes parfois concurrentes et différentes. L'unité étatique n'y est donc pas et les méthodes et modes de participation au processus décisionnel sont le plus souvent biaisées.

L'Etat n'est pas « *un* » et n'agit pas comme un acteur cohérent capable d'imposer sa volonté. Tout se passe comme si dans le système de la coopération on était dans la logique

³⁶⁴ Badie Bertrand et Birnbaum : « *Sociologie de l'Etat* », Hachette Littératures, 2004, p42.

générale qui gouverne le fonctionnement de l'Etat contemporain comme l'indique Jacques Lagroye : « ...*Chaque « appareil de l'Etat » est ainsi devenu un enjeu dans la concurrence que se livrent les groupes sociaux.*³⁶⁵ En cela on est d'accord que cette nature de l'Etat en France qui renvoie à la division et à la compartimentation des tâches dans une structure verticale dépersonnalisée est aujourd'hui archaïque et source d'inefficacité de l'Aide au développement. Elle ne permet pas comme nous l'avons dit tantôt à atteindre la gestion par résultat que prônent pourtant nombre d'acteurs de l'Aide française dont l'Agence française de développement. Les lois, la distribution légale des compétences et l'existence ou la création d'unités administratives (les prismes institutionnelles) sont certes des acquis pour une politique publique, mais les résultats qui comptent pour les populations doivent être pris en compte et donc réalisés par des modes et des méthodes permettant de les atteindre.

En Afrique c'est sans grande difficulté que nous avons pu constater que les Etats fonctionnent encore en grande partie sur la base du patrimonialisme, tel qu'ont pu le démontrer auparavant plusieurs auteurs sur la base des travaux de Max Weber, qui lui-même définissait l'Etat patrimonial comme « ...*l'espace dans lequel le chef organise son pouvoir politique comme l'exercice de sa propre gestion domestique.*³⁶⁶ » C'est dans ce sens que Zaki Ergas (1987) a pu trouver qu'il existait un socle commun à tous les Etats africains : le patrimonialisme. Mais Jean-François Médard (1991) préfère parler de néo-patrimonialisme pour désigner cet Etat en Afrique (mélange de modernisme et de traditionalisme), inspirant ainsi la position du Professeur Sindjoun qui en parlant de « *L'Etat Ailleurs* » (2002) fait allusion à l'Etat hors de l'Occident, celui qui dérive à la fois du modèle occidental et sa structure locale par les acteurs intéressés. Ce qui nous a entraîné à replonger dans ce vieux débat sur l'historicité de l'Etat en Afrique car pour certains auteurs nos structures politico-institutionnelles telles que nous les vivons aujourd'hui nous ont été importées de l'occident colonisateur, elles sont héritières des administrations mises en place par la France et d'autres empires coloniaux comme la Grande-Bretagne (Jean-Pierre Magnant, 1991). Faux : leur rétorque Bertrand Badie (1983) pour qui la profonde originalité de l'Etat occidental présente une complexité qui le rend intransposable dans tout autre univers culturel. Tout compte fait, même si l'Etat en Afrique présente des traits caractéristiques qui le différencie du modèle étatique occidental, force est de constater qu'il n'en rappelle pas moins l'Etat en France sous l'Ancien Régime où, comme le rappelle Jacques Lagroye, « *L'obtention d'un poste ou d'une*

³⁶⁵ Lagroye Jacques et al, op. cit. p100.

³⁶⁶ Weber Max, op. cit. in Jean-François Médard, op. cit. p326.

*charge administrative est un moyen privilégié pour faire fortune, pour améliorer ou conforter une position sociale, pour exercer une autorité souvent tatillonne dans le secteur d'activité dévolu à la fonction qu'on occupe.*³⁶⁷». Cette caractéristique se retrouve aussi dans d'autres pays et bureaucraties d'Europe centrale et orientale comme l'Etat prussien, suédois ou russe³⁶⁸.

Cette double incrimination de l'Etat (en France et en Afrique centrale et de Grands Lacs), ne peut donc avoir que pour conséquence la disqualification de la puissance publique dans les questions liées au développement en général, et dans les actions publiques relatives à l'Aide en particulier. On comprend bien pourquoi les réformes de 1998 n'ont produit que des transformations purement incrémentales, marginales, par l'adoption des solutions les plus familières, proches du statu quo ; par une absence de stratégie indexée sur les objectifs souhaitables et par un système fractionné sans véritable pivot coordonnateur³⁶⁹.

Cela avec pour ambition de rendre les politiques publiques d'Aide au développement plus efficaces et efficientes que seule une gestion par résultat peut permettre. A cet effet, plusieurs clarifications sémantiques sont nécessaires au préalable pour éviter un certain nombre de pièges (Section I) avant d'envisager des réformes de l'action publique (Section 2).

SECTION I

DES CONCEPTS ET DES PIEGES

Il est intéressant une fois de plus de nous soumettre *in limine litis* à l'exigence de la définition des termes que nous allons utiliser. La recherche ne peut être effectuée séparément du travail de clarification des concepts de base utilisés comme catégories de lecture et d'explication, et de la construction de l'objet considéré comme domaine de définition et de vérification des hypothèses³⁷⁰. C'est ainsi que nous précisons le sens que nous donnerons d'une part au terme « *Etat* » et à la notion de désétatisation (I) et de l'autre à la gestion par résultats et à la bonne gouvernance (II).

³⁶⁷ Lagroye Jacques, op. cit. p101.

³⁶⁸ Lagroye Jacques, op. cit. p102.

³⁶⁹ Lindblom a posé en effet que les décisions, quelles qu'elles soient, provoquent des transformations purement marginales (incrémentales) des politiques, en raison notamment des exigences de négociations et de marchandage qui marquent les échanges sociaux, en particulier dans les régimes démocratiques traditionnels. Voir Pierre Muller et Yves Surel, op. cit. p124 et s.

³⁷⁰ Sidjoun Luc: "*L'Etat ailleurs*", op. Cit.

D) L'ETAT ET LA DESETATISATION

Il existe selon l'analyse de Bobbio deux conceptions négatives de l'Etat, l'une plus faible et l'autre plus forte : l'Etat comme mal nécessaire et l'Etat comme mal non nécessaire. La deuxième conduit à l'idée de la fin de l'Etat et est donc relative à plusieurs approches dont celles des marxistes, mais aussi celle de la conception technocratique, celle de l'anarchie et celle d'origine chrétienne.

La conception de l'Etat comme mal nécessaire s'est présentée dans l'histoire sous deux formes différentes selon que l'Etat a été jugé du point de vue du primat du non-Etat-Eglise ou du non-Etat-société civile. Bobbio pense que dans la première forme, caractéristique de la pensée chrétienne, l'Etat est nécessaire comme *remedium peccati* « *parce que la masse est méchante et doit être bridée par la peur.*³⁷¹ » Dans le même ordre d'idées, le non-Etat-société civile a la prétention de restreindre les pouvoirs de l'Etat au minimum nécessaire. C'est l'approche de la pensée libérale pour qui l'Etat comme mal nécessaire assume la figure de l'Etat minimal. Pour Adam Smith par exemple cité par Bobbio, l'Etat doit se limiter à pourvoir à la défense externe et à l'ordre interne, ainsi qu'à l'exécution de travaux publics. Thomas Paine renchérit : « *La société est le résultat de nos besoins, et le gouvernement, de notre perversité : la première contribue à notre bonheur positivement en conjuguant nos affections, le second négativement en contenant nos vices. L'une encourage le commerce des hommes, l'autre crée des distinctions. La première protège, le second punit. La société quelqu'en soit la forme, est toujours un bienfait, mais le meilleur gouvernement n'est qu'un mal nécessaire, et le plus mauvais un mal intolérable.*³⁷² » Ainsi de Wilhem von Humboldt à Benjamin Constant, de John Stuart Mill à Herbert Spencer, la théorie selon laquelle l'Etat pour être un bon Etat doit gouverner le moins possible dominera tout au long de la période où la société bourgeoise se répand et où les idées du libre marché interne et international triomphent.

André Gélinas analysera dans cet ordre d'idées « *la contraction de l'appareil administratif* » dans son ouvrage « *L'intervention et le retrait de l'Etat : l'impact sur l'organisation gouvernementale* ». Pour l'auteur, le retrait de l'Etat depuis la fin des années

³⁷¹ Cette doctrine de l'Etat sera reprise par Luther qui reconnaît une fois de plus l'Etat comme un mal nécessaire que Dieu a imposé aux hommes, outre son règne. Il les a ainsi placé sous le glaive de sorte que bien qu'ils soient dans la nécessité de poser certains actes « *ils ne peuvent exercer leur cruauté...* ». Sans toutefois aboutir à l'idée de la fin de l'Etat, ces doctrines sont toutes d'accord que l'Etat est un mal, certes nécessaire.

³⁷² Paine Thomas : « *Common sense* », in Bobbio, op cit, p264.s

1970 est attribuable « à la dissémination de l'idéologie libérale³⁷³ ». André Gélinas de conclure à ce sujet : « le néolibéralisme, comme doctrine a eu le bonheur de se développer au moment où la lutte de pouvoir entre des économies continentales forçait les Etats à renoncer à des interventions nationales et au moment où le communisme s'effondrait sous le poids d'un centralisme excessif.³⁷⁴ » Mais une fois de plus dans tous ces développements, l'Etat minimal ne signifie pas société sans Etat où s'acheminant à le devenir. Comme variante de cette théorie, Bobbio cite la doctrine anglo-saxonne de *guild-socialism*, qui a selon lui élaboré une véritable théorie de l'Etat pluraliste fondée sur la distinction entre décentralisation fonctionnelle ou des groupes, et décentralisation territoriale, sur le principe de la restriction nécessaire de la fonction de l'Etat à celle de coordinateur suprême des groupes fonctionnels, économiques et culturels.

Quatre autres approches nous permettent d'évoquer la question de l'Etat comme mal non nécessaire : la théorie marxo-engelsienne³⁷⁵, la conception technocratique, l'anarchisme et la conception d'origine chrétienne.

³⁷³ Il lie celle-ci à cinq événements principaux qui ont tous contribué à une vague de rationalisation de l'appareil administratif dans les pays occidentaux. Il s'agit :

- Des difficultés financières éprouvées alors par divers gouvernements occidentaux, principalement la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni et les correctifs exigés de leur part par la Banque mondiale qui allaient tous dans le sens d'une réduction des dépenses
- l'absence de conflit armé majeur depuis 1945
- l'implosion du Bloc soviétique (1989)
- la réalisation de l'existence de diverses lacunes dans le système socialiste que l'on rattachait à la perte de contrôle des gouvernements sur les dépenses publiques
- la mondialisation de l'économie. Concernant ce dernier point, André Gélinas pense qu'il est devenu apparent depuis lors que la globalisation de l'économie a renforcé les Etats nationaux à réduire leurs interventions dans leurs économies respectives. A cela il apporte deux raisons qui tiennent d'une part à ce que ces économies ne peuvent plus fonctionner que dans le cadre des règles de non-discrimination, et qu'effectivement plusieurs interventions sont formellement prohibées par les nouvelles règles du commerce qui peuvent donner lieu à des mesures de rétorsion, et de l'autre parce que ces interventions peuvent constituer des charges qui vont désavantager les entreprises nationales

³⁷⁴ Gélinas, André : « *L'intervention et le retrait de l'Etat : l'impact sur l'organisation gouvernementale* », Les presses de l'Université Laval, 2002, p225.

³⁷⁵ Jusqu'en 1845, Karl Marx avait développé, en jeune hégélien de gauche, une critique philosophique de l'Etat. Pour lui, l'Etat est le produit nécessaire d'une société divisée en classes inconciliables. Il est le pouvoir organisé de la classe dominante pour maintenir l'exploitation des classes dominées. Karl Marx pense ainsi que l'Etat n'a pas toujours existé, notamment dans les sociétés primitives sans classe ; logiquement il ne doit plus exister dans la société communiste sans classe.

Marx et Engels envisagent donc la destruction du vieil appareil d'Etat bourgeois et la construction d'un Etat prolétarien, transitoire bien sûr, dont le but est la destruction du vieux système de production.³⁷⁶

Bien plus dans le *Manifeste du parti communiste (1848)* Marx et Engels pensent que la fin du pouvoir d'Etat coïncidera avec la réalisation de la société sans classes où le gouvernement des personnes fera place à l'administration des choses³⁷⁷. De même, la démocratie prolétarienne directe³⁷⁸ devra remplacer la démocratie bourgeoise (c'est-à-dire le parlementarisme et la séparation du pouvoir). Au sein de la pyramide des conseils, les ouvriers garderont un contrôle permanent sur leurs délégués élus et révocables.

Pour nos deux auteurs et bien sûr nombre de ceux qui ont développé leurs théories, un tel Etat transitoire est le premier pas vers l'accomplissement du processus de dépérissement de l'Etat, car un tel dépérissement ne peut être que graduel et commence avec la révolution. La destruction de la machine de l'Etat bourgeois et son remplacement par la démocratie directe ôtent à l'Etat son aspect le plus aliénant d' « *excroissance parasitaire* » et de mythe de la volonté générale au-dessus des classes. Pour Engels,³⁷⁹ l'Etat prolétarien est la forme de passage de l'Etat au non-Etat, il est déjà dépérissant ; le mot « *communauté* » lui serait mieux adapté. Pour les marxistes la fin de l'Etat signifie naissance d'une société qui peut survivre et prospérer sans avoir besoin d'un appareil de coercition.

La conception technocratique quant à elle, exposée par Saint-Simon, pense que dans la société industrielle où les protagonistes ne sont plus les guerriers et les juristes mais deviennent les hommes de science et les producteurs, « *l'épée de César ne sera plus nécessaire.* »

Pour l'anarchisme, l'Etat est un instrument d'oppression de l'homme par l'homme. Il rêve alors une société sans Etat ni loi, fondée sur la coopération spontanée et volontaire des individus associés, respectivement libres les uns à l'égard des autres et égaux entre eux.

Enfin, la conception de l'Etat d'origine religieuse refuse l'obéissance aux lois de l'Etat et n'en reconnaît pas les deux fonctions essentielles, la milice et les tribunaux, et estime qu'une communauté qui vit en conformité avec les préceptes évangéliques n'a pas besoin des

³⁷⁶ Misères de la philosophie, 1847.

³⁷⁷ Le peuple en armes, les milices populaires, les fonctionnaires élus, payés à des salaires d'ouvriers et révocables seront les nouveaux instruments de l'Etat prolétarien.

³⁷⁸ C'est-à-dire des conseils ouvriers organisés à tous les niveaux et concentrant en leurs mains tous les pouvoirs.

³⁷⁹ Engels : « *Lettre à Babel* », 1875.

institutions politiques. Mais limitons notre examen à des points précis. Nous traiterons d'une part de l'Etat (A) et de l'autre de la désétatisation (B).

A) L'Etat

On nomme « *Etat* » l'ensemble des institutions qui organisent la vie d'une société sur un territoire donné. Ces institutions couvrent tous les domaines de la vie collective : politique, militaire, juridique, administrative, économique, social. Beaucoup s'accordent à dire que le mot « *Etat* », et non sa réalité, s'est imposé grâce à la diffusion et au prestige du « *Prince* » de Machiavel; ceci ne signifiant pas pour autant qu'il ait été introduit par l'auteur florentin. Des recherches sur l'usage de ce mot, dans le langage des X^{ve} et XVI^e siècles montrent que le passage de l'acceptation courante du terme *status* comme « *situation* » à celle d'Etat au sens moderne du terme, avait déjà eu lieu lorsqu'on isola le premier terme de l'expression classique *status rei publicae*³⁸⁰. On pourrait alors admettre que la forme moderne de l'Etat est conçue au XVI^e siècle en Europe à la suite des Traités de Westphalie de janvier et octobre 1648, qui, mettant fin à la guerre de Trente ans, constituent pour les spécialistes des relations internationales une première tentative d'ordre fondée sur le principe de non-ingérence, d'égalité de principe, de respect des frontières et de réciprocité entre les Etats. Bien plus, les théoriciens du contrat social admettent que c'est à la suite d'un accord conventionnel entre les citoyens que l'Etat s'est doté d'autorité à leur égard, et donc possède une existence légitime. En renonçant³⁸¹ à leur indépendance initiale, les hommes ont choisi un type d'organisation qui leur garantit la paix civile, la sécurité et la liberté définie par la loi.

Au plan africain il est regrettable de constater que les ouvrages de référence ayant traité de l'Etat n'en donnent pas de définition opératoire permettant de cerner la réalité et de la

³⁸⁰ Noberto Bobbio op. Cit.

³⁸¹ Hobbes, Locke et Rousseau, tous des auteurs contractualistes évoquent chacun des raisons différentes poussant l'homme à sortir de l'état de nature. Pour Hobbes, c'est la situation de violence permanente qui poussent les individus à passer un contrat entre eux en renonçant à toutes leurs libertés. Locke quant à lui n'associe pas l'état de nature à un état de guerre. Bien au contraire pour lui, il y subsiste un minimum d'instinct social approuvé par l'individu, l'empêchant de poursuivre sans limite, une activité de destruction envers son prochain. C'est l'absence d'un arbitre entre les hommes et non l'exercice de la violence qui les pousse à passer au gouvernement civil en gardant toutes leurs libertés. Et comme le commente Dario Batisttela chez Locke, l'individu « ...quitte l'état de nature non pas tellement par crainte de la mort violente, mais parce qu'il est conscient de la précarité de l'état de nature, parce qu'il répugne à courir les risques inhérents à cet état, parce qu'il veut consolider son droit de propriété- au sens large de sa vie, ses biens, sa liberté. » (cf. Dario Batisttela : « *Théorie des relations internationales* », Presse de Sciences Po, 2004., p162-163)

limiter pour une étude quelconque. Jean-François Bayart ne donne pas une définition de l'Etat ni dans « *L'Etat au Cameroun*³⁸² », ni dans « *L'Etat en Afrique*³⁸³ ». Bien plus l'ouvrage collectif dirigé par Emmanuel Terray « *L'Etat contemporain en Afrique* » ignore aussi le préalable de la définition³⁸⁴. C'est le Professeur Luc Sindjoun dans son « *Etat ailleurs* » qui nous donne quel sens il entend donner à cette réalité qui selon lui est utilisée de manière synonymique avec le concept d'ordre politique. L'Etat pour lui est « *la technologie de gestion de l'ordre politique ou encore son appellation institutionnalisée.* » Il renvoie aux notions de monopole de la violence légitime, d'exclusivité de la souveraineté, c'est-à-dire au noyau dur de l'Etat. C'est le modèle d'organisation sociale et de domination politique dont il est question. Il repose ainsi sur le monopole de la violence légitime et la revendication de la souveraineté dans un cadre territorial³⁸⁵.

Au plan international, Pierre Vellas nous rappelle les deux définitions classiques qui servaient de référence dans la pratique internationale de la reconnaissance de l'Etat : l'une sociojuridique et l'autre plus formelle. Pour la première, l'Etat est composé d'une population fixée sur un territoire déterminé, poursuivant une idée d'entreprise spécifique, étatique et disposant pour cela des moyens nécessaires, notamment budgétaires. Au plan plus formel, « *L'Etat est un ordre juridique immédiatement soumis à l'ordre international, ce qui le différencie des Etats fédérés membres d'un Etat fédéral et des collectivités territoriales membres d'un Etat unitaire.*³⁸⁶ » Ceci dit, force est de constater avec les différentes théories que cet Etat, notamment dans les pays d'Afrique objet de notre étude, n'assume plus pleinement et de façon efficace les fonctions qui lui ont été déléguées.

Ainsi à regarder de près la théorie et la pratique il ne fait plus l'ombre d'aucuns doute que la sacralisation de l'Etat est bien en chute libre. Ceci se justifie par nombre de raisons que nous allons évoquer ci-dessus dont l'une tient au fait que la puissance publique ne remplit plus toutes les fonctions qui lui confère sa légitimité. Or « *...l'Etat n'est légitime et ne doit être obéi que s'il est juste et voué au service des citoyens.*³⁸⁷ » Le sens critique du citoyen en général et les ouvertures démocratiques en Afrique font que l'Etat a cessé d'être naturellement

³⁸² Bayart Jean-François : « *L'Etat au Cameroun* », Presses de FNSP, 1985.

³⁸³ Bayart Jean-François : « *L'Etat en Afrique* », Paris, Fayard, 1989.

³⁸⁴ Terray Emmanuel « *L'Etat contemporain en Afrique* », Paris l'Harmattan, 1987.

³⁸⁵ Voir aussi Max Weber : « *Le savant et le politique* », Paris, Plon, 1959.

³⁸⁶ Vellas Pierre: « *Pour les années 2000 : un Etat à reformer ou à réinventer ?* », In « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle* », 2001, p18.

³⁸⁷ Zika, op. cit. P69.

légitime. Il n'est plus juste de lui obéir tout simplement parce qu'il est Etat. D'où cette forte tendance à sa désacralisation et à la demande de son retrait.

B) La désétatisation

De prime à bord, parler de désétatisation tant dans l'ordre interne qu'au plan international fait penser à des théories que certains pourraient considérer à tort ou à raison comme voisines : la fin de l'Etat et la crise de l'Etat. A ces deux expressions on peut associer celles du « *rôle minimal de l'Etat* » ou encore « *l'idéal de la libération de l'homme de toute forme d'autorité* ». Cet état de choses pouvant entraîner des confusions déplorables dans la compréhension de nos développements, il serait intéressant de faire quelques précisions de départ. On doit se garder de confondre par exemple la question de la fin de l'Etat de la question de la crise de l'Etat. Par crise de l'Etat on entend, « *crise de l'Etat démocratique, qui ne parvient plus à faire face aux demandes provenant de la société civile suscitée par lui-même.* ³⁸⁸ » Et chez les écrivains socialistes ou marxistes, on cible la crise de l'Etat capitaliste qui ne parvient plus à dominer la puissance des grands groupes d'intérêts en concurrence mutuelle. *Bobbio précise donc : « crise de l'Etat signifie de part et d'autre, crise d'un type d'Etat déterminé, non fin de l'Etat. »*

Résumons que selon les conceptions positives de l'Etat, (Hobbes, en passant par Spinoza, Rousseau jusqu'à Hegel) l'idée est qu'en dehors de l'Etat « *règne le monde des passions déchaînées ou des intérêts antagonistes et inconciliables, et que l'homme ne peut réaliser sa propre vie d'homme de raison que sous la protection de l'Etat.* » Ce constat provient du fait que les hommes sont à l'état de nature dans une situation de guerre de tous contre chacun. Hobbes, qui a longuement médité sur la *Politique* d'Aristote, s'oppose à la tradition aristotélicienne selon laquelle, l'homme est un animal naturellement social. Pour l'auteur anglais, l'homme est sociable non par nature, mais par accident. Dans cet état, les hommes sont gouvernés par le seul instinct de conservation - que Hobbes appelle « *conatus* » ou désir. Or, à l'état de nature, les hommes sont égaux, ce qui veut dire qu'ils ont les mêmes désirs, les mêmes droits sur toutes choses, et les mêmes moyens - par ruse ou par alliance - d'y parvenir. Chacun désire légitimement ce qui est bon pour lui. Chacun essaie de se faire du bien et chacun est seul juge des moyens nécessaires pour y parvenir. C'est pourquoi bien souvent les hommes ont tendance à entrer en conflit les uns avec les autres pour obtenir ce qu'ils jugent bon pour eux.

³⁸⁸ Bobbio, op cit, p261.

Commentant l'œuvre de Thomas Hobbes, Frédéric Ramel nous rappelle à la suite de l'auteur Anglais qu'à l'état de nature, les individus peuvent laisser libre cours à leurs actions qui s'orientent toutes en vue d'une fin : la préservation de soi. Ils sont tous égaux et leur action n'est pas entravée en raison d'une absence d'institutions politiques susceptibles de les contraindre. Et Frédéric Ramel de poursuivre : « *Cette situation égalitaire et cette égale disposition entre les hommes constituent le substrat d'un rapport conflictuel entre les hommes ou plutôt d'un choc entre eux comme la rencontre de deux forces contraire en physique.* ³⁸⁹ »

L'état de nature est donc régi par la loi de la jungle. Or cette situation de guerre est si atroce que l'humanité risque même de disparaître. L'état de nature est sans loi, sans juge et sans police... C'est l'angoisse de la mort qui, résultante de l'égalité naturelle, est responsable de l'état de guerre et fait peser sur la vie de tous une menace permanente. Cet état, fondamentalement mauvais, ne permet pas la prospérité, le commerce, la science, les arts, la société. Il faut donc rechercher la paix et ne rechercher le recours de la guerre que si la première est impossible à obtenir. Pour y arriver, dit Hobbes, il est nécessaire de renoncer à certains de ses droits. C'est là qu'intervient la théorie du contrat. Ce qui va permettre de passer de la nature à la société, de la guerre à la paix, c'est un contrat passé entre les sujets et un souverain. C'est l'établissement d'un contrat social sous la dictée de la peur qui permet la fin de cette guerre. « *Il apparaît clairement [...] qu'aussi longtemps que les hommes vivent sans un pouvoir commun qui les tiennent tous en respect, ils sont dans cette condition qui se nomme guerre, et cette guerre est de chacun contre tous.* ³⁹⁰ »

Les conceptions positives affirment donc la nécessité et l'utilité de l'Etat. En cela le processus d'étatisation est un processus de sécurisation, une démarche dont le but est de conjurer l'état de nature avec tout ce qu'il comporte comme injustice, arbitraire et insécurité. Yves-Alexandre Chouala parle même de « *violence gratuite* » et de « *méchanceté cynique.* ³⁹¹ » Pour lui c'est à cause de ces écarts de comportements que l'individu affiche à l'état de nature que le *Léviathan* « *a connu une assomption et une légitimation au sein des sociétés humaines désireuses de vivre dans un minimum d'ordre et de civilité.* » C'est dire une

³⁸⁹ Ramel, Frédéric : « *Philosophie des relations internationales* », Presses de sciences Po, 2002, p 118.

³⁹⁰ Hobbes, Thomas : « *Leviathan* » in Ramel, p123.

³⁹¹ Chouala Yves-Alexandre : « *Conjoncture sécuritaire, champ étatique et ordre politique au Cameroun : éléments d'analyse anthropo-politique d'une crise de l'encadrement sécuritaire et d'un encadrement sécuritaire de crise* », in <http://polis.sciencespobordeaux.fr/vol8ns/arti2html>

fois de plus que la raison d'être de l'Etat est bien le fait sécuritaire. En ce sens la puissance publique devient « *le principe organisationnel de l'espace, centre de monopole exclusif des compétences humaine et matérielle pour s'inscrire dans les certitudes solidement établies de la science juridique.* » Tout en exerçant un contrôle et une autorité sur l'ensemble du corps social, il est créé pour en être aussi « *le principal fournisseur des prestations sécuritaires.* » Chacun s'accorde avec chacun pour renoncer au droit de se gouverner lui-même et pour remettre tout son pouvoir aux mains d'un seul homme, en lui reconnaissant un pouvoir souverain constitué de la somme des pouvoirs de tous. Le *Léviathan*, cet anthropomorphisme utilisé par le philosophe, détient un pouvoir absolu et illimité en échange de la paix civile apportée aux individus qui retrouve alors « *le bonheur.* »

Mais bien qu'utile pour la paix, la sécurité et le bonheur des individus, le *Léviathan* reste « *imparfait* ». Cela se fait sentir particulièrement dans le domaine de la sécurité des citoyens. C'est dire que même si l'Etat est un mal nécessaire selon les conceptions positives, il se trouve dans une crise, un affaiblissement qui fait dire qu'on ne peut plus continuer à le sacraliser. La « *statolatrie* » ou le mythe de l'Etat en vient à être remis en cause même dans les domaines jadis relevant exclusivement de la souveraineté, au sens où l'entend Jean Bodin : la puissance absolue et perpétuelle d'une République. Les pouvoirs supérieurs du gouvernement dans des domaines aussi essentiels que la sécurité, ne peuvent être partagés ou distribués entre des agents. Ils doivent tous être entièrement concentrés en un seul individu ou groupe d'individus. Il faut donc selon Bodin éviter que dans une République les citoyens aient comme le souverain « (...) *le pouvoir de contraindre la personne qui leur commande.* » Auquel cas il n'y aura personne pour obéir ou pour commander : « (...) *ce sera l'anarchie plutôt que la République, ce qui est pire que la plus cruelle des tyrannies.* ³⁹² » Mieux, pour l'auteur : « (...) *Là où les droits de souveraineté sont divisés entre le prince et ses sujets, un état de confusion résultera dans lequel la question de l'autorité suprême sera toujours décidée par la force des armes, jusqu'à ce que le pouvoir le plus élevé réside dans un seul homme, dans un petit nombre ou dans le corps entier des citoyens.* ³⁹³ » Or il se trouve effectivement que nous vivons une situation de « *parcellisation* » des prérogatives étatiques dans plusieurs domaines dont celui de la sécurité. On parle même d'ingérence en tant que transgression des exclusivités des compétences dans ce que la fiction juridico-administrative

³⁹² Hendersens Burns, James, « *Histoire de la pensée politique moderne.* », PUF, 1997, p275.

³⁹³ Jean Bodin veut montrer que la distribution des pouvoirs est futile comme modèle de gouvernement dans la mesure où cela pourrait entraîner des conflits entre le pouvoir qui établit la loi et les autres pouvoirs (Hendersen 276). Bodin in Hendersen, p276.

qualifie de « *domaine réservé*.³⁹⁴ » Mais au lieu de détruire l'Etat comme l'on imaginé les marxistes, il faut plutôt qu'il soit conduit à la pleine réalisation de sa propre essence. Il faut plutôt procéder à une désétatisation en rationalisant son action dans certains domaines, comme le pense aussi les conceptions négatives de l'Etat.

« *La fin de l'Etat* », propre à la pensée marxiste, enfin, fait référence au jugement de valeur, positif ou négatif, et renvoie à cette concentration du pouvoir par l'Etat qui dispose du droit de vie et de mort sur les individus qui se remettent entre ses mains et qui le subissent passivement. Notre désétatisation s'éloigne bien évidemment de la conception marxiste de la puissance publique. Nous n'imaginons pas, comme l'ont fait Marx et Engels, nos sociétés où s'affirme au quotidien le primat du désordre sur l'ordre, celui de la force sur la raison, vivent sans Etat. Tout en se rapprochant plus de l'idée de la crise de l'Etat, la désétatisation signifie la rationalité et le retrait de l'appareil étatique dans les questions de développement. Le plus important est que le domaine à désétatiser n'appartiennent pas au domaine de la souveraineté de l'Etat et que les règles modernes de la gestion publique y soient appliquées.

II) LA GESTION PAR RESULTAT ET LA BONNE GOUVERNANCE

Nous traiterons d'une part de la gestion par résultat (A) et de l'autre de la bonne gouvernance (B).

A) La gestion par résultat : une culture de la performance et du rendement en direction des populations

Les façons de faire ont toujours constitué et constituent encore aujourd'hui l'objet principal de la reddition des comptes en matière d'action publique. C'est-à-dire que la principale préoccupation des administrations et de leurs dirigeants politiques est de s'assurer que la gestion se fait rationnellement, suivant les règles d'efficience et que les ressources sont bien utilisées. Lorsqu'il y a délégation de la gestion, celle-ci prend souvent les allures de contrôle distancé, dans le temps et dans l'espace, des gestes administratifs et des activités opérationnelles. De plus la notion de « *bonne gouvernance* » ou de « *gouvernance corporative* » appliquée au secteur public, accroît l'instance sur le contrôle des façons de faire. Tout cela a eu pour effet de développer chez les administrateurs centraux, régionaux et locaux une culture profonde de gestion centrée sur les activités, sur les moyens de mise en œuvre et sur la saine utilisation des ressources. Il s'agit d'une culture de la performance et du

³⁹⁴ Chouala, op.cit.

rendement. Les contrats de performances dans les administrations publiques au plan national en sont la forme la plus révélatrice. Au niveau de la coopération multilatérale pour le développement, ces exigences de résultats sont plus connues aujourd'hui dans le cadre des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP). Ici la Banque mondiale et le FMI prônent une gestion par résultat où sont décrits entre autres la mission de l'organisation, les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention, l'indication des résultats visés et l'énumération des indicateurs de performance.

Avec la gestion par résultats, nous sommes donc bel et bien dans une stratégie qui favorise le changement de culture requis pour centrer les efforts d'évaluation sur les résultats externes. Elle consiste d'aller droit au but et porter un jugement sur les résultats que la population vit directement et, le cas échéant et seulement si nécessaire, recourir à l'évaluation de la gouvernance pour mieux comprendre les facteurs qui ont pu y prendre forme et influencer les résultats d'impact. En France, depuis les réformes de 1998, c'est l'AFD qui dans sa démarche qualité, sa gouvernance d'entreprise et son management, s'est montrée soucieuse jusque-là d'opérer un changement de culture dans sa gestion, mais sans grand résultat pour le moment. Pourtant si on veut rendre l'Aide efficace et efficiente, avant bien sûr d'en confier la totalité de sa gestion aux collectivités locales, il est intéressant que les multiples acteurs qui y interviennent soient soucieux non seulement de la gestion et des façons de faire, de la qualité des produits et des services, de l'utilité immédiate des produits et services et les effets de leur utilisation, mais aussi et surtout les changements (impacts) pour les populations.

Posons donc que les différentes priorités sectorielles de l'Aide de la France en Afrique centrale et des Grands Lacs (santé et lutte contre le Sida, éducation, dette, environnement, agriculture et sécurité alimentaire...) dans leur émergence, formulation, mise en œuvre et évaluation doivent cibler d'entrer de jeu les résultats proches des populations, quitte à revenir en amont vers les résultats internes pour expliquer, si requis et seulement si requis, la contribution des actions internes. Comme nous le verrons plus loin, mettre le cap sur les résultats qui comptent pour les citoyens, le tandem « *résultats/citoyens* », et le garder constitue donc, le principal défi de l'évaluateur. Dans ce but, il doit aller chercher la confiance et l'adhésion de divers interlocuteurs, à tous les niveaux. Il doit aussi miser sur une démarche éducative portant sur les concepts clés de la gestion par résultats.

B) La bonne gouvernance

Le concept de gouvernance n'est pas accepté de la même manière dans tous les pays et par tous les auteurs, même ceux appartenant à un même corps de discipline³⁹⁵. Mais avant cela, rappelons que le terme « *gouvernance* » qui est à la mode aujourd'hui est ancien. Au XVe siècle, on le trouvait déjà sous la plume d'un juriste anglais qui écrivait un livre intitulé *The governance of England* dans lequel ce mot avait déjà un sens proche de celui qu'on lui donne aujourd'hui. Bien plus, la gouvernance en tant que « *chose* » est bien plus ancienne puisque que le concept de gouvernance se trouve comme nous le rappelle Georges Cavalier « *en filigrane chez les philosophes de l'Antiquité.*³⁹⁶ »

Abondant dans le même sens, Anthony Pagden pense que les notions que recouvrent le terme de « *gouvernance* » ont leur origine dans les conflits qui avaient surgi entre les Etats d'Europe avec la création au XVIe siècle de vastes empires d'outre-mer. Les tentatives faites au XVIIe et plus tard au XVIIIe siècle pour les résoudre furent alors axées sur la nécessité de remplacer l'anarchie qui régnait sur la scène internationale par une forme ou une autre d'ordre mondial³⁹⁷.

Certains auteurs comme Patrick Le Galès préfèrent au terme de gouvernance, celui de régulation. Tout en envisageant manifestement la même réalité, l'auteur fait allusion à la notion de régulation dans la perspective de la *New Political Economy* qui la définit à partir de trois dimensions que sont le mode de coordination des diverses activités, ou de relations entre acteurs, l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs et la structuration des conflits (prévention, résolution.)

Dans ce sens et même de façon élargie, la régulation politique est « *l'éventail d'institutions, de réseaux, de directives, d'acteurs, de réglementation, de normes, d'usages politiques, sociaux et administratifs, publics ou privés, écrits ou non qui contribuent à la stabilité, l'orientation, à la capacité de diriger.*³⁹⁸ » Mais l'auteur finira par donner à la gouvernance une définition qu'il tire de la sociologie politique et qui fait d'elle « *un processus*

³⁹⁵ Si le plus souvent le concept de gouvernance est différent de celui de gouvernement, compte tenu du rôle de l'Etat et de la sphère publique, il n'en n'est pas de même aux Etats-Unis où les deux termes sont souvent utilisés de manière équivalente.

³⁹⁶ Cavallier Georges est ingénieur général des ponts et chaussées, il intervenait dans le cadre d'une journée d'études sur : « *Territoire et sécurité* », ENA de Paris, 23 novembre 1999, site Internet de l'ENA.

³⁹⁷ Pagden Anthony : « *La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolitique selon les Lumières* », Revue internationale des sciences sociales, Unesco/Eres, n°155, mars 1998.

³⁹⁸ Wright, 1996 in Commaille, Jacques et Jobert, Bruno, op cit, p208.

*de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains.*³⁹⁹ »

Philippe Moreau Defarges quant à lui pense que la dynamique de la gouvernance est d'abord celle d'une dévaluation du rôle de l'Etat face à l'accomplissement du bonheur individuel. En cela il rejoint notre préoccupation quant au rôle longtemps joué par la puissance publique et qui fait que toutes les expressions utilisées pour qualifier la politique de l'Aide sont relativisées. Tout cela pousse alors l'Etat à respecter l'épanouissement personnel, source de la créativité, de l'innovation...

Mais pour Moreau Defarges, si l'Etat peut respecter cette exigence en restreignant son intervention, il ne peut entièrement la satisfaire. Des regroupements se constituent alors dans les marges des Etats ou carrément en dehors d'eux : l'époque dans laquelle « rien ne s'impose » et « tout se discute » est aussi « l'ère des groupes autoproclamés, des organisations non gouvernementales⁴⁰⁰ ». Tout cela entraîne selon lui que gouverner tend ainsi à devenir l'affaire de tous, chacun devenant simultanément gouverné et gouvernant. La gouvernance entraîne en cela une mise en question de la représentation politique. « Dans les flux de la gouvernance, [pense-t-il] le choix n'est plus une décision bien circonscrite, mais le produit d'interactions sans fin. La gouvernance appelle le sondage, le référendum, toutes les procédures qui rapprochent, fondent dans une même dynamique gouvernants et gouvernés.⁴⁰¹ » Ce chapitre poursuit l'examen des correctifs qu'on peut apporter à la politique de l'Aide par le biais du retrait progressif et décisif de l'Etat dans le sens bien sûr de sa rationalisation, car pour nous, la délégitimation de l'Etat dans les domaines que nous avons analysé dans nos parties précédentes ne signifie en rien un retrait généralisé « ni dans les faits ni dans les têtes. »

Après plus de quarante ans de politique d'Aide au développement de la France en Afrique, et environ vingt ans de dynamisme extérieur des collectivités locales, plusieurs solutions ont été avancées par les auteurs et autres instances publiques en charge directement ou indirectement de ces questions. Concernant les préoccupations que nous avons soulevées dans nos précédents développements, certains auteurs y en ont apporté un début de solution. C'est le cas de Nicolas van de Walle et Timothy A. Johnson qui se sont appesantis sur les solutions aux questions des volumes de l'Aide, à sa coordination, mais aussi à l'amélioration

³⁹⁹ Le Galès Patrick in Commaille, Jacques et Jobert, Bruno, op cit, p225.

⁴⁰⁰ Moreau Defarges Philippe, « Gouvernance - Une mutation du pouvoir ? », *Le Débat*, n 115, mai-août 2001, p. 165-172.

⁴⁰¹ Moreau Defarges Philippe, op cit.

de la gestion de l'Aide par les bénéficiaires. La plupart de ces questions touchent aux préoccupations théoriques des auteurs travaillant sur les politiques publiques et concernent entre autres le processus d'émergence des politiques, leurs formulations et leurs mises en œuvre.

SECTION II

LES REFORMES DE L'ACTION PUBLIQUE ⁴⁰²

Réitérons avec Michel Crozier que l'Etat actuel traverse une crise, et cette crise est universelle, et pas seulement comme il le dit « *dans tous les pays développés* », mais aussi dans les pays en voie de développement ayant subi des transplantations structurelles comme ceux d'Afrique, dont certains des 6, objet de notre étude. En dehors des raisons que nous avons évoquées dans le premier chapitre de cette partie, l'auteur ajoute d'autres causes qui sont à l'origine de la crise de l'Etat : les moyens et méthodes d'une part, et les objectifs de l'autre. Sur ce dernier point, Michel Crozier pense que la crise est due au fait que l'Etat sert « *...une société travaillant essentiellement sur le rationnel et l'immatériel.*⁴⁰³ »

Comme preuve à cette crise de l'Etat, Pierre Vellas lui évoque les « *graves dysfonctionnements* » qui caractérisent aujourd'hui nos Etats du Nord et du Sud, la paupérisation et la clochardisation des populations que son inefficacité a entraîné, mais aussi l'insécurité, les espaces de non-droit, son caractère surdimensionné et omniprésent, ses coûts excessifs ou encore sa surproduction massive des législations et des réglementations. Abondant dans le même sens, Charles Debbasch et Jean-Marie Pontier pour qualifier la crise de l'Etat parlent de « *sentiment général d'insatisfaction* », des « *critiques ou des interrogations sur le rôle de l'Etat* », ou encore des « *hésitations des hommes politiques eux-mêmes*⁴⁰⁴ ». Ces analyses et points de vue rejoignent notre problématique générale et les hypothèses que nous avons avancées. Comment aujourd'hui réduire alors les effets négatifs de l'intervention de l'action publique dans la politique d'Aide au développement ? Pareille préoccupation entraîne donc à œuvrer à la réforme de l'Etat. C'est à bon droit que nous proposerons alors la désétatisation de l'Aide ou le retrait significatif de celui-ci . Mais avant de prôner le moins d'Etat dans la coopération, il nous semble judicieux que l'Etat doit d'abord

⁴⁰² Sur la question voir également Samy Cohen : « *La résistance des Etats, les démocraties face à la mondialisation* », Paris, Le Seuil, collection, « *L'épreuve des faits* », 2003.

⁴⁰³ Crozier Michel : « *Le changement de raisonnement, clef de la réforme de l'Etat* », in « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle* », Puf, 2001, P7.

⁴⁰⁴ Debbasch Charles et Pontier Jean-Marie : « *Introduction à la politique* », Dalloz, 2000, p51.

lui même se réformer, car il n'est pas question d'envisager sa mort complète, mais sa rationalisation. Or, une rationalisation dans les rapports de coopération par une forte désétatisation au profit des collectivités locales passe par des réformes qu'il convient d'examiner (I) avant de parler de la reconnaissance des pouvoirs locaux (II).

I) LES PIEGES A EVITER ET LES DYFUNCTIONNEMENTS A SUPPRIMER

On a donc constaté que les crises de l'Etat ont entraîné sinon une faillite de celui-ci du moins une inefficacité qui nécessite, comme hier dans les pays développés et aujourd'hui dans les sociétés en voie de développement, une réforme pour que l'Etat soit compétitif. Il se trouve que les fonctions fondamentales de l'Etat, ou certaines d'entre elles, ne sont plus assumées de manière satisfaisante. Debbasch et Pontier citent entre autres la fonction de maintien de l'ordre et la fonction de justice qui sont en France la source de l'insatisfaction du citoyen et donc de la faillite de l'Etat. Certes, l'ordre public est toujours respecté dans l'hexagone mais les auteurs affirment à ce sujet le développement du sentiment d'insécurité de la part des populations. C'est aussi le cas de la fonction de justice qui ne suscite plus le respect et la considération des citoyens, « *mais la contestation des justiciables, des détenus et des juges eux-mêmes.*⁴⁰⁵ »

Ainsi, c'est la compétitivité interne, la réforme et les approfondissements de réforme qui rendront les politiques de coopération basées sur l'Aide, efficace et bénéfique pour les populations cibles. Afin que ces populations ne demeurent plus « *des éternels égarés* » du labyrinthe bureaucratique et des laissés pour compte d'une administration déphasée, il faut que l'Etat s'adapte. Mais comment doit-il le faire ? D'abord en évitant certains pièges et en mettant fin à ces multiples dysfonctionnement (A). Ensuite, les dysfonctionnements les plus préjudiciables sont à supprimer (B).

A) Les pièges à éviter pour une bonne réforme⁴⁰⁶

Pierre Vellas propose cinq pistes qu'il faudrait éviter pour réussir une bonne réforme de l'Etat: éviter de faire des réformes sans concertation, ne pas diluer un projet de réforme dans une concertation trop élargie et trop étendue dans le temps ; éviter de tomber dans la tentation de toujours convoquer des états généraux pour résoudre un problème social de grande envergure, ne pas voter des lois sans se soucier de leur exécution ; ou encore éviter des

⁴⁰⁵ Debbasch Charles et Pontier Jean-Marie, op. cit. p52.

⁴⁰⁶ Sur la notion même de la réforme cf: Queme Philippe : « *L'Etat peut-il réussir ses réformes ? Pour un nouveau souffle* », L'Harmattan, 2002.

projets riches en idées mais pauvres en moyens et en réalisation. Comme illustrations de ces éléments de réflexion, l'auteur évoque entre autres les échecs des réformes de Claude Allègre sur l'éducation nationale ou celle de Christian Sauter dans l'administration des finances. Sont aussi cités les états généraux convoqués pour l'école, pour les banlieues, pour la sécurité, ou encore pour les personnes âgées.

B) Les solutions aux dysfonctionnements les plus préjudiciables

Reconnaissons que la crise de l'Etat a aussi pour cause le fait que les exigences des citoyens se sont accrues. Ceci entraîne alors l'incapacité de la puissance publique à répondre à ces exigences d'une façon satisfaisante. Mais comme le remarquent fort opportunément Debbasch et Pontier, « ...*La croyance dans le pouvoir est [...] ce qui justifie ce dernier et lui donne son efficacité.*⁴⁰⁷ » Et donc si le pouvoir ne représente plus pour les citoyens le mythe du salut comme cela a longtemps été le cas, notamment pendant la période de l'Etat-providence⁴⁰⁸, celui-ci doit alors accomplir, comme le pense les deux auteurs, « *une véritable mutation* » sinon d'autres formes d'organisation, d'autres pouvoirs prendront le relais. Ces formes d'organisations sont les collectivités locales dans le cadre de la coopération décentralisée, comme nous allons le montrer plus loin. Il est alors d'abord question non pas forcément de réinventer l'Etat comme le proposent certains auteurs, mais au moins de le réformer ou de poursuivre sa réforme.

Pierre Vellas propose ainsi des solutions relatives à tous les dysfonctionnements qu'il a pu relever, elles rejoignent ainsi celles qu'ont proposée une année avant Debbasch et Pontier et portent d'une part sur la maîtrise des dépenses publiques et de l'autre sur la réforme des modes d'intervention.

La maîtrise des dépenses publiques

La croissance des dépenses publiques est la conséquence quasi mécanique de l'intervention toujours plus grande de l'Etat. Debbasch et Pontier la résument par le pourcentage des prélèvements obligatoires par rapport au PIB. Pour eux : « *l'augmentation de ce pourcentage inquiètent les libéraux qui estiment qu'indirectement l'on peut par là changer*

⁴⁰⁷ Debbasch et Pontier, op. cit. P52.

⁴⁰⁸ Pour faire simple l'Etat-providence est « *celui qui prend en charge le citoyen du berceau au tombeau* » selon l'expression de Debbasch et Pontier. Les causes de passage de l'Etat gendarme à l'Etat providence tiennent entre autres à des raisons d'ordre doctrinal : il s'agit du développement des doctrines socialistes.

*la nature du régime.*⁴⁰⁹» A cet effet pour plus d'efficacité de l'Etat, il est nécessaire de contenir les dépenses publiques, cela se justifie par le fait que les besoins sont inépuisables, inextinguibles, alors que les moyens financiers sont limités. Les choix politiques sont indispensables et l'Etat ne peut satisfaire toutes les demandes sociales. Debbasch et Pontier pensent en outre que cela « *entraîne aussi un changement de la notion d'intérêt général : celui-ci, désormais, est moins défini par ce qui est souhaitable pour le corps social que par ce qu'il est possible de supporter financièrement.*⁴¹⁰ »

Pierre Vellas quant à lui propose un train de mesures consistant à assurer la transparence des comptes de l'Etat, la réduction du nombre de fonctionnaires et des agents publics et leur rémunération, l'établissement d'une véritable comptabilité patrimoniale de l'Etat, la réduction des coûts « *intolérables pour l'économie du pays, du fonctionnement, de nombreux services, notamment du prélèvement des impôts*⁴¹¹ ».

La réforme des modes d'intervention

Traditionnellement, l'Etat intervient soit par la réglementation soit par la prise en charge. La première méthode apparaît si l'Etat souhaite ne pas intervenir. Il se limite alors dans l'adoption des textes régissant le domaine en question. La prise en charge quant à elle était l'expression de la volonté interventionniste. Mais bien que ces deux modes d'intervention de l'Etat soient clairement identifiés, reste entière la question de savoir jusqu'où convient-il d'aller dans la réglementation et la prise en charge ? A ce questionnement, Debbasch et Pontier n'y apportent pas de solution claire, ils se limitent à énoncer les hypothèses dans lesquelles l'Etat est le plus souvent sollicité, sans nous dire si elles confèrent au fonctionnement de l'Etat un caractère d'efficacité et d'efficience. Ce qui est attendu le plus souvent de la puissance publique, c'est une aide financière. En plus de cela on demande aussi aujourd'hui à l'Etat des agréments, des homologations, des certifications de reconnaissances... Dans le domaine économique, l'Etat intervient par le biais des participations financières à des organismes qui demeurent privés. Tout compte fait les auteurs concluent : « *l'intervention de l'Etat s'est étirée et diluée : il n'est plus un domaine, une activité, où l'Etat ne soit, d'une manière ou d'une autre, présent. L'ombre de l'Etat est partout, mais sa présence est diluée car sa puissance d'intervention est affaiblie. Cette*

⁴⁰⁹ Debbasch et Pontier, op. cit. P52.

⁴¹⁰ Debbasch et Pontier, op. cit. p53.

⁴¹¹ Vellas Pierre, op. cit. p24.

*omniprésence n'est pas une toute puissance et le caractère protéiforme de l'intervention peut même aboutir à des contradictions...*⁴¹² » C'est donc « *la fin d'un mythe.* »

D'autres trains de mesures portent sur la réduction de la prolifération des textes législatifs et réglementaires génératrice d'iniquité, d'inégalité et d'inertie. Cette prolifération provient souvent d'une tentative de régulation trop forte des politiques publiques qui, par le biais d'une information nouvelle entraîne de nouvelles interventions sur les affaires publiques.

En plus il faut restaurer l'autorité de l'Etat. Il n'est donc plus question de tolérer l'existence des zones de non-droit sur le territoire de la République, en cela il faut assurer à chacun la protection effective de son droit fondamental à « *la sécurité dans son domicile, dans la profession qu'il exerce, dans l'école ou le lycée, dans les rues de la ville qu'il habite.* » Les autres trains de mesure ont trait à la mendicité, à la corruption, ou encore aussi au dynamisme économique.

II) LA REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LA RECONNAISSANCE DU POUVOIR LOCAL

C'est en reprenant le Général De Gaulle qui déclarait caduque en 1968 « *l'effort multiséculaire de centralisation* », que Christian Poncelet analyse les rapports entre l'Etat et les collectivités locales en France tout en prônant ainsi sa réforme dans son organisation territoriale et dans ses modes d'intervention. Cette réforme est alors d'autant plus importante et urgente qu'aujourd'hui « *...les enjeux politiques et sociaux sont de plus en plus diversifiés et territorialisés.*⁴¹³ » En traitant de la question sécuritaire au Cameroun, nous avons vu qu'il y avait une montée en puissance de nouveaux modes de régulation allant des entreprises privées de sécurité aux comités d'autodéfense formés dans les principaux quartiers des zones urbaines où sévit une grande criminalité. Une multitude de forces plus ou moins organisées sont désormais impliquées dans la « *restauration* » ou le « *maintien* » de la sécurité publique dans le pays au point où Chouala a pensé qu'il y a « *crise de l'encadrement sécuritaire de l'Etat camerounais.*⁴¹⁴ » On avance donc vers « *un ordre de la sécurité publique multicentré et considérablement désétatisé.*⁴¹⁵ » Mais vu le danger que présente cette « *constellation* » d'agents publics et privés de sécurité aux motivations diverses et parfois douteuses, il est

⁴¹² Debbasch et Pontier, op. cit. P54.

⁴¹³ Poncelet Christian : « *L'Etat et les collectivités territoriales* », in « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle* », Puf, 2001, p110.

⁴¹⁴ Chouala, op. cit. P3.

⁴¹⁵ Chouala, op. cit.p3.

essentiel qu'un rôle soit reconnu à des autorités ayant à la fois la légitimité politique de l'exercer et la proximité de terrain nécessaire pour son efficacité. Certes la tendance actuelle est au partage des lieux de régulation du pouvoir entre Etats et acteurs multicentrés, y compris dans le domaine de la sécurité. C'est le phénomène du « *security-sharing* ». Celui-ci confirme la fin des monopoles et l'effritement des domaines réservés. Mais cette « *security-sharing* » doit privilégier les lieux légitimes de pouvoirs. Il faut donc d'une part une nouvelle délimitation du périmètre d'intervention de l'Etat et une nouvelle définition de ses modalités d'action (A) et de l'autre, une reconnaissance des pouvoirs locaux comme véritables gouvernements locaux (B).

A) Les éventuelles délimitations et nouvelles modalités d'action

Parmi les trains de mesures concernant la réforme, Pierre Vellas a soulevé les rapports entre l'Etat et les collectivités locales pour une meilleure prise en compte des besoins des populations et des solutions adéquates à adopter. L'auteur propose à cet effet la mise en place d'observatoires « *locaux et nationaux de la vie sociale pluriculturelle sous ses différents aspects, et ses différentes manifestations ou expressions, afin d'être en mesure de suivre, d'orienter, de contrôler, d'organiser une société de plus en plus pluriculturelle.*⁴¹⁶ »

Bien plus la délimitation du périmètre de l'Etat passe selon Christian Poncelet par « *un vigoureux mouvement de déconcentration des services de l'Etat* ».

Regrettons pour ce qui est de l'Afrique que l'Etat, représentant la collectivité nationale et investi de la mission de la conduire vers le développement, est « *le grand ordonnateur* » de ces politiques volontaristes. A partir de système de planification centralisée et d'économie administrée il est aussi présent dans les pays à tendance socialiste que dans les autres un peu plus libéraux. Constatons avec Sophie Bessis que partout au Sud l'Etat « *...est le principal industriel et le principal employeur du secteur formel. Il se fait aussi agriculteur que commerçant pour mieux s'assurer le contrôle de tout ce qui peut produire la richesse.*⁴¹⁷ » Or, c'est cette omniprésence qui encombre nos sociétés et les empêche pour une grande part de libérer les énergies et de rapprocher l'administration des administrés afin que ceux-ci trouvent pleinement satisfaction de leur besoins au moins fondamentaux.

C'est d'ailleurs le sens de l'analyse de Yves Mény et Yves Surel qui, étudiant les Etats et les autorités locales, pensent : « *...quel que soit le degré de centralisation et d'uniformité*

⁴¹⁶ Vellas Pierre, op. cit. p26.

⁴¹⁷ Bessis Sophie, op. cit. p130.

*d'un Etat, le gouvernement central doit s'appuyer sur des structures locales pour l'exercice de son autorité et la fourniture des services.*⁴¹⁸» Mais les multiples enjeux de ces derniers siècles comme l'industrialisation, l'urbanisation, les conflits militaires et les crises économiques ont malheureusement accrue de plus en plus le rôle des Etats réduisant les autorités locales à de simples « *pourvoyeurs* » et « *instruments* » de ces prestations. Or, la faillite et la crise de l'Etat les condamnent à traiter les autorités locales non pas comme de simples structures administratives « *ou de lointains souvenirs d'identités et de communautés politiques passées* », mais comme des « *partenaires à part entière des centres étatiques dans la genèse et la mise en œuvre des politiques publiques*⁴¹⁹ ». Reprenant Patrick Le Galès les deux auteurs réaffirment le rôle désormais incontournable des autorités locales qui pour eux « *...déterminent ainsi plus fondamentalement une remise en cause des cadres institutionnels et identitaires hérités de la formation des Etats-nations, au point où certains voient l'avènement d'une autre forme de système politique et social que synthétise la notion de gouvernance.*⁴²⁰ » Nous l'approfondirons au chapitre suivant.

B) La reconnaissance des pouvoirs locaux

« *Le temps est donc venu d'offrir aux collectivités locales de nouveaux territoires d'action, dont j'ai la conviction qu'elles s'acquitteront aussi bien, sinon mieux que l'Etat, en raison des effets bénéfiques de la gestion de proximité*⁴²¹ », pense le Président du Sénat. Christian Poncelet poursuit en faveur de la libre administration des collectivités : « *Ce nouvel équilibre de pouvoir n'aura cependant de sens que si se trouve garantie l'effectivité du principe de libre administration qui repose sur la maîtrise qu'ont les collectivités locales de leurs moyens humains et financiers.*⁴²² » C'est là tout le problème de la centralisation et de la décentralisation dans les politiques publiques. Elle repose sur la perception d'un écart entre une norme et la situation de complémentarité existante entre la régulation d'un gouvernement supérieur et celle de gouvernements inférieurs. Vincent Lemieux (2001) nous explique que si l'écart tient à ce que le gouvernement supérieur est perçu comme ne régulant pas assez, on aura une politique de centralisation. S'il tient plutôt à ce que le gouvernement supérieur est

⁴¹⁸ Mény Yves et Surel Yves : « *Politique comparées : les démocraties, Allemagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Italie* », 7^e édition, Montchrestien, 2004, p449.

⁴¹⁹ Mény Yves et Surel Yves, op. cit. p450.

⁴²⁰ Mény Yves et Surel Yves, op. cit. p450.

⁴²¹ Poncelet Christian, op. cit. p112.

⁴²² Poncelet Christian, op. cit. p112.

perçu comme régulant trop, on aura plutôt une politique de décentralisation. Pour ce qui est de notre cas, dans l'analyse de la politique d'Aide au développement et des interventions de coopération décentralisée, nous sommes convaincus que l'Etat régule trop et mal. Et par conséquent, il faut décentraliser et reconnaître plus que jamais le rôle des pouvoirs locaux.

Bien plus, les raisons de cette reconnaissance sont entre autres celles qu'évoquent Yves Mény et Yves Surel, qui portent sur le fait que les pouvoirs locaux ont pour premier mérite d'avoir une « *capacité d'autodétermination.* » Mais la situation ne va pas de soi non seulement en France où il existe une solide tradition de statut uniforme décidé par le pouvoir central, mais aussi dans nombre de pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs qui ont hérité du système français comme le Cameroun, le Congo, le Gabon, la RCA ou le Tchad. L'autonomie locale reste encore très souvent considérée, malgré l'existence de lois très ambitieuses sur la décentralisation, « *comme un rempart aux empiètements du pouvoir, comme une liberté à défendre aujourd'hui contre l'Etat ...* », selon l'expression Mény et de Surel.

Pourtant suivant ce système, dans d'autres grands donateurs comme les Etats-Unis, l'Allemagne, et l'Italie il est laissé aux *states, Lander* et *regioni* « *une autonomie non négligeable.* » qui s'inscrit bien évidemment dans le cadre de limites tant constitutionnelles que politiques. C'est dire avec Yves Mény et Yves Surel que ce n'est pas dans les mécanismes institutionnels choisis- en France ou en Afrique- qu'il faut d'abord reconnaître l'autonomie des acteurs infra nationaux, « *...mais dans leur capacité politique à mobiliser les instruments et les ressources dont ils sont pourvus.*⁴²³ » Or, il se trouve que les pouvoirs locaux que nous décrivons en possèdent de plus en plus, d'où la nécessité qu'ils soient reconnus et qu'on leur donne de plus de pouvoirs. C'est le cas pour les *states* américains qui disposent des compétences très larges en vertu du 10^e amendement : tout ce que la Constitution n'a pas confié au gouvernement fédéral. Comme le précise Mény et Surel : « *Cette garantie constitutionnelle assurent en principe que les Etats bénéficieront des plus larges attributions et « fige » les compétences fédérales, alors que celles des Etats sont par définition extensibles à l'infini, au fur et à mesure que les nouveaux champs d'intervention s'ouvre au législateur.*⁴²⁴ » Et les auteurs de poursuivre à ce sujet, nulle part mieux qu'au niveau local ne se réalise l'osmose entre le pouvoir politique et la représentation territoriale.

⁴²³ Mény et Surel, op. cit. p459.

⁴²⁴ Mény et Surel op. cit. p459.

Nous pouvons donc conclure cette section concernant les préalables à la désétatisation avec une analyse de Michel Crozier datant du début des années 1970 mais qui est encore brûlante d'actualité, surtout pour les pays en développement tels que ceux d'Afrique centrale et des Grands Lacs. Le sociologue français, envisageant une stratégie du changement souligne la priorité essentielle à laquelle on ne saurait échapper : la priorité de « *l'investissement institutionnel* ». Du choix de celle-ci, pense-t-il, dépend la réussite de la stratégie de changement. Il définit alors cet investissement institutionnel comme « *...l'effort douloureux, politiquement pénible et financièrement coûteux, pour aider à développer graduellement des systèmes de relations et de négociations, des ensembles de règles et de coutumes et des modèles de régulation plus complexes, plus ouverts, plus compréhensifs et plus efficaces.* ⁴²⁵ » C'est cet investissement institutionnel que nous examinerons dans le prochain chapitre. Le sociologue français évoque des solutions qui ne sont pas forcément celles que nous relevons. Mais elles présentent une forte pertinence et s'en rapprochent. Elles portent sur : la constitution d'une capacité d'analyse sérieuse, la compréhension du changement et des types de conduite propres à le diriger et enfin l'importance de l'individu et de la loi. Et Crozier conclut à ce sujet : « *La capacité d'action d'une société, sa possibilité de se poser des problèmes, de découvrir des solutions et de les mettre en œuvre, son aptitude à innover dépendent essentiellement de sa richesse institutionnelle.* ⁴²⁶ »

⁴²⁵ Crozier Michel : « *La société bloquée* », édition Points/ Politique, 1971, p230.

⁴²⁶ Crozier Michel, op. cit. p232.

CHAPITRE II

LES PRINCIPAUX REAMENAGEMENTS DU SURPLUS ETATIQUE

Ces différents réaménagements touchent en quelque sorte à la question générale des attributions, missions ou tâches de l'Etat. Raymond Carré de Malberg s'est toujours refusé de les confondre avec la théorie juridique des fonctions de l'Etat qui elle « ...répond à la question de savoir au moyen de quels actes l'Etat remplit les diverses attributions qu'il a pu s'assigner. ⁴²⁷ » Mais la question des tâches étatiques, question éminemment politique, renvoie aux diverses activités de la puissance publique. Elle se résume classiquement en trois principales tâches : le rôle d'assurer la sécurité de la nation au regard des nations étrangères ; la mission de faire régner l'ordre et le droit à l'intérieur de l'Etat, et enfin « éventuellement » la mission de culture, en vertu de laquelle il travaille au développement de la prospérité morale et matérielle de la nation.

Mais vu le sentiment général d'insatisfaction, les critiques permanentes, les nouvelles demandes sans cesse croissante des populations, ses modalités d'intervention et les modestes moyens limités dont il dispose, l'Etat tel que nous le percevons dans la politique de l'Aide, ne saurait plus à lui seul remplir ces trois types de tâches qu'énumère Carré de Malberg. Jacques Chevallier parle dans ce sens de la « *redéfinition des fonctions étatiques* », car pour lui, la fin du protectorat de l'Etat sur la vie sociale, notamment sous la pression de la mondialisation signifie « ...le passage à une conception nouvelle du rôle de l'Etat, l'esquisse d'un nouveau modèle d'Etat⁴²⁸. » C'est pourquoi nous envisageons le réaménagement de son intervention et ses modes d'action. Nous traiterons ainsi du réaménagement dans les questions de développement en général et dans le cadre de la mise en œuvre des C2D en particulier (Section I) au niveau des acteurs et leurs interactions (Section II) et au plan du financement de la coopération décentralisée (Section III).

⁴²⁷ Carré de Malberg Raymond : « *Contribution à la théorie générale de l'Etat* », Dalloz, 2003, p262.

⁴²⁸ Chevallier Jacques : « *L'Etat post-moderne* », LGDJ, 2003, p48.

SECTION I

LA MISE EN ŒUVRE DES C2D :ESQUISSE D'UNE TERRITORIALISATION

En analysant les deux mécanismes de traitement de la dette des pays en voie de développement que sont les l'IPPTE et les C2D, nous avons décelé à la suite de nombre d'auteurs et d'institutions des limites à l'action des pays donateurs de l'Aide.

Concernant globalement l'IPPTE, la Banque mondiale par exemple pensait que dans sa conception, il aurait fallu que le mécanisme prêta davantage d'attention à la participation de l'ensemble des créanciers. Cela aurait permis que les allègements escomptés aboutissent dans leur intégrité et qu'il y ait renforcement des capacités des PPTE pour la gestion de leurs dettes. Bien plus selon la Banque, si les pays bénéficient des allègements escomptés l'initiative parviendra à réduire de moitié en moyenne le stock de la dette extérieure de ces pays ainsi que le service de leur dette. Cela ramènera leur endettement à des niveaux comparables, voire inférieurs à ceux des autres pays pauvres.

Pour le PNUD, le montant estimé des réductions du service de la dette pourrait être suffisant pour avoir des incidences sensibles. L'inquiétude de l'organisme onusien a porté plus sur le fait que ces allègements doivent se faire le plus tôt possible, et pour la plupart des pays dès que le pays répond aux conditions requises. *La Plate forme Dette et Développement* pour sa part retient comme critiques principales le fait que trop peu de pays bénéficient au mécanisme PPTE, que les allègements sont beaucoup trop faibles et enfin que le processus est beaucoup trop lent.

Du côté des C2D, de vives critiques ont aussi été adressées et les plus récurrentes portent sur le fait que la France est coupable de violation du principe d'additionnalité mais aussi que la méthode de valeur contractuelle pratiquée dans les mécanismes français d'annulation présente une pertinence relative. Mais au regard de toutes ces critiques que nous avons jugées pertinentes, force est de constater que très peu d'inquiétudes ont porté sur le rôle de l'Etat dans la gestion du mécanisme de l'IPPTE en général et celui des C2D en particulier. Or, il est probable que l'Etat dans ses formes actuelles, ses méthodes et ses modalités d'intervention ne saurait garantir une utilisation efficace et efficiente des revenus provenant des allègements et annulations de la dette. Continue à caractériser la puissance publique, une bureaucratie labyrinthique, surdimensionnée, omniprésente, aux coûts excessifs, source de corruption et à l'origine de la paupérisation et de la clochardisation des populations. C'est pourquoi nous proposons une plus grande territorialisation des C2D. Mais pourquoi les territorialiser au moins dans leur gestion?

L'Etat reste l'acteur central dans l'émergence, la formulation mais surtout la mise en œuvre du mécanisme, que l'on se situe du côté des pays donateurs ou du côté des pays receveurs de l'Aide. C'est pourquoi, en vue de rendre plus utile le traitement de la dette nous envisageons la territorialisation des C2D en raison du caractère polycentrique que revêt désormais les politiques publiques (I) et du fait de la nature des domaines dans lesquels doivent être transférés ces fonds (II).

I) LA NATURE POLYCENTRIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Il convient pour nous de rappeler le partage actuel des rôles dans le cadre des C2D (A) avant de justifier la réforme en raison du pluralisme de l'action publique et la reterritorialisation des politiques publiques (B).

A) La répartition des rôles dans les C2D

En France, en application des directives du CICID, la préparation des C2D est assurée conjointement par la Direction du Trésor et par la DGCID. Pour les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire l'AFD est responsable de la mise en œuvre des C2D (instruction et exécution des points d'affectation). Il est prévu des réunions en comité de pilotage entre ces trois institutions pour traiter des questions transversales touchant à la mise en œuvre des contrats et faire un point sur l'avancement des pays. Pour les officiels français, les C2D ont entraîné une nouvelle manière de travailler qui apporte malheureusement comme ils le reconnaissent, « *une complexité par rapport aux interventions classiques de l'Aide française.* » Et on constate, comme cela l'a toujours été d'ailleurs, la persistance du rôle des structures du pouvoir central dans la mise en œuvre des contrats de désendettement développement. Même si d'autres acteurs, tels que la société civile sont associés dans la formulation ou « *instruction* », force est de constater que l'exécution et le suivi des C2D appellent au rôle de trois acteurs étatiques de l'Aide : le MAE, le MINEFI et l'AFD.

La répartition des rôles semble ainsi claire entre les différents intervenants français : les procédures de l'AFD s'appliqueront à l'instruction et à l'exécution des points d'affectation des C2D. Un comité de pilotage C2D, réunissant le MAE, le MINEFI et l'AFD assurera la cohérence générale de la préparation et de la mise en œuvre des C2D. A la société civile et surtout aux collectivités locales est réservé un rôle que nous qualifierons de minimaliste. Il est prévu, sans autre précision, que ces dernières seront « *...étroitement* » associées à la préparation et à l'exécution des C2D. En octobre 2003, le Conseil de surveillance de l'Agence

française de développement a établi le bilan d'un an et demi de mise en œuvre des C2D et a constaté que les principes de mise en œuvre des C2D ont été respectés et donne un aperçu de la situation de chaque pays (contrats en préparation ou signés, montants, programmes prévus).

Au regard de ce qui précède, que constate-t-on ? La centralisation de l'Etat persiste dans la politique de l'Aide au développement quand bien même nous avons pu constater que l'une des causes principales de l'échec de cette politique tient à la concentration entre ses mains de tous les pouvoirs au détriment d'initiatives pourtant plus proches des populations cibles. L'Etat a connu des régressions de part et d'autre dans les politiques publiques. Mais comme nous l'avons souligné avec Badie et Birnbaum (2004), cette régression semble traîner le pas en France dans des domaines comme l'Aide au développement où la puissance publique semble maintenir bec et ongle le but qu'elle s'est toujours fixé : policer la société toute entière.

B) Le pluralisme et la reterritorialisation des politiques publiques

L'Aide française semble avoir méconnu le désenchantement et les défaillances (*failures*) de l'Etat dont parle Gilles Massardier dans les années 1980 et 1990 ; défaillances dues à son incapacité à faire face à ses compétences⁴²⁹. L'Etat reste là dans la politique de l'Aide. Il n'a pas dépéri comme le pensaient les marxistes. Il ne s'est même pas effacé substantiellement ; pourtant il n'a cessé d'être contesté dans ses prérogatives, son mode d'intervention et son efficacité. Alors que la tendance va plus vers une perte d'influence de la structure étatique au plan interne et au plan international⁴³⁰, l'Aide en général et la mise en œuvre des C2D réaffirment le rôle centralisateur de l'Etat en France à travers ses trois structures principales que sont le MAE, le MINEFI et l'AFD. Certes, on est d'accord avec Jacques Chevallier cité par Massardier que la fin du protectorat exercé par l'Etat sur la vie sociale ne signifie pas la fin de l'Etat comme l'ont imaginé un peu naïvement les marxistes, mais plutôt le passage à une conception nouvelle de l'Etat, l'esquisse d'un nouveau modèle de l'Etat, mais la politique de l'Aide semble ne pas prendre corps dans cet élan de modernisation. Tout ou presque dans les C2D reste encore de l'apanage des structures étatiques.

La prise de conscience est donc nécessaire car de tous les éléments qui caractérisent l'action publique aujourd'hui au moins un présente un trait incontestable : son pluralisme.

⁴²⁹ Massardier, Gilles : « *Politiques et actions publiques* », Armand Colin, septembre 2003, p166.

Gilles Massardier citant Pierre Muller nous rappelle: « *L'action de l'Etat n'est plus que le résultat aléatoire du libre affrontement des intérêts particuliers.* ⁴³¹ ». Cet affrontement fait ressortir l'incapacité qu'ont les autorités publiques à faire valoir certaines de leurs ressources traditionnelles (droit, légitimité) et à s'imposer comme le centre d'impulsion unique comme elles en avaient la prétention ou en ont encore parfois la volonté. C'est dire avec Gilles Massardier que l'Etat ne serait plus dans cas qu'un des acteurs de cette action collective publique hautement concurrentielle. Cela ne semble pas être le cas dans la politique de l'Aide et dans la gestion des C2D. Bien plus l'auteur parlant dans le même ouvrage de la réinvention des territoires, évoque la question de la « *reterritorialisation des politiques publiques.* » Sa remarque nous semble pertinente dans la mesure où il souligne que l'action publique aujourd'hui se met de moins en moins en œuvre sur les territoires administratifs classiques. Reprenant Duran et Thoenig il souligne : « *La logique territoriale propre au politique se trouve remise en question par les logiques de la gestion. La plupart des politiques sont construites en référence à des espaces qui ont de moins en moins à voir avec la géographie institutionnelle politico-administrative. [...] La gestion publique est confrontée à des issues areas dont l'espace de référence est de plus en plus variable.* ⁴³² »

Cette approche s'est manifestée en France par ce que Marc Leroy appelle un « *foisonnement des initiatives* ⁴³³ » des services de proximité. Tout commence par le moratoire de 1993 qui poussera le Comité interministériel de développement et d'aménagement rural (CIDAR) du 30 juin 1994 à officialiser les points publics en milieu rural qui étaient expérimentés depuis 1992 dans une logique de coopération inter-services et de mise en commun de moyens, et à instituer les espaces ruraux emploi et formation (EREF). Marc Leroy poursuivra qu'en milieu urbain, les plates-formes de services publics se sont expérimentées à la suite du Comité interministériel de la ville du 29 juillet 1993. A cela, il faut ajouter que la circulaire conjointe des ministères de l'Emploi et de la Ville du 3 mai 1994 consacrera cette expérimentation finalisée en 1996 par un appel à projet piloté par la Délégation interministérielle à la Ville. Est aussi à citer dans le même ordre d'idées, la généralisation des expériences qui est décidée dans le cadre d'un label commun au

⁴³⁰ Keohane et Nye, Rosenau...op. cit.

⁴³¹ Massardier Gilles , op cit. p82.

⁴³² Massardier Gilles , op cit. p110.

⁴³³ Leroy Marc : « *Dix ans d'offre de service de proximité en France* », Annuaire des collectivités locales, édition CNRS, 2003.

regroupement des services en milieu rural et urbain. C'est dans cet ordre d'idées que les « *maisons de services publics* » seront officiellement reconnues par le Comité interministériel à la réforme de l'Etat du 29 mai 1996.

II) LA TERRITORIALISATION EN RAISON DES DOMAINES DE REFINANCEMENT

La deuxième raison pour laquelle nous proposons la territorialisation des C2D dans leur mise en œuvre tient au fait que les domaines principaux d'affectation touchent au plus près la vie quotidienne des populations. C'est ainsi que nous traiterons des domaines de refinancement (A) et de la proximité de terrain puis l'expérience de la coopération décentralisée en la matière (B).

A) Les domaines de refinancement

Certes, la mise en œuvre des programmes et projets financés par les fonds C2D devra obéir aux principes généraux qui guident l'Aide que sont la transparence des budgets et des comptes, l'indépendance des organes de contrôle mais aussi la participation des parlementaires à la définition et au suivi des priorités de la dépense publique. Mais les expériences du passé, la gestion de la dépense publique, la part accordée aux questions sociales nous rendent plus que jamais suspicieux à l'égard des gouvernements du Nord mais surtout ceux du Sud. Au Cameroun, nous savons que la crise économique des années 80 a entraîné « *une forte dégradation de l'esprit public.* » La corruption et les détournements des fonds se sont répandus à de nombreux échelons de l'administration. Or comme le montre Mattei Dogan sur la base des données d'enquête portant sur une cinquantaine de pays⁴³⁴ la corruption est un de principaux facteurs de méfiance à l'égard des élites politiques et des institutions publiques ou privées⁴³⁵.

Nous n'avons cessé de dire plus haut que les élus et fonctionnaires locaux sont plus aptes à gérer ces domaines en raison de leur proximité de terrain. Il existe quatre domaines principaux que sont : l'éducation de base et la formation professionnelle ; les soins de santé primaire et la lutte contre les grandes endémies ; les équipements et infrastructures des collectivités locales et enfin l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Les programmes et projets susceptibles d'être financés concerneront trois types de

⁴³⁴ Europe, USA, Amérique, Afrique.

⁴³⁵ Dogan Mattei : « *Méfiance et corruption : discrédit des élites politiques* », Revue internationale de politique comparée, vol 10, n°3, 2003.

dépenses : celles liées aux fonctions assurées directement par les administrations ; les dépenses de transfert du budget de l'Etat au budget des collectivités locales et enfin les subventions accordées par l'Etat à des associations ou à des organismes professionnels. Tout cela est réalisé sous la responsabilité de l'Etat ou des collectivités bénéficiaires et verra selon le discours officiel, leur maîtrise d'ouvrage confiée à chaque fois que c'est possible à des entreprises, ONG ou opérateurs locaux. Mais les expériences du passé et le potentiel des collectivités locales nous font solliciter une fois de plus la coopération décentralisée comme moyen principal de gestion des C2D, son rôle est sans cesse reconnu. Pour le Sénat français, dans le rapport de Michel Charasse du 21 novembre 2002 sur l'Aide au développement : « *la coopération décentralisée est particulièrement adaptée aux évolutions structurelles en cours dans un grand nombre de pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe centrale, où la décentralisation est en marche. L'Etat s'efforcera toutefois dans les prochaines années d'améliorer et de simplifier les procédures de cofinancement, notamment en associant le plus en amont possible les collectivités locales poursuivant des partenariats avec des pays faisant l'objet d'un C2D...*⁴³⁶ »

B) La proximité de terrain et l'expérience de la coopération décentralisée.

En décrivant les champs d'action de la coopération décentralisée, nous avons pu déceler qu'il en existe trois grandes catégories dont celles portant sur les actions sociales et celles portant sur les actions administratives et institutionnelles. Ainsi les collectivités locales françaises et leurs homologues de l'Afrique centrale et des Grands Lacs coopèrent dans les domaines de l'éducation, des actions sanitaires et sociales, mais aussi dans ceux portant sur la gestion locale et institutionnelle et le développement urbain. Nous ne reviendrons pas sur ce dernier point car nous l'avons suffisamment développé en soulignant que ce volet a longtemps été le fer de lance de la coopération entre les collectivités locales et que c'est la Banque mondiale qui, durant les années 80, s'employa à répandre la problématique de l'urbanisation faisant de celle-ci un facteur décisif de développement.

Ainsi, de toutes les coopérations actives que nous avons étudiées, il est à relever que plusieurs touchent aux domaines d'affectation des crédits des C2D. C'est dans cette mesure que nous avons pu imaginer que les collectivités locales pourraient capitaliser leur expérience en la matière, mais aussi leur connaissance et leur proximité du terrain afin de rendre plus utiles les allègements et annulations des dettes des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. La coopération entre la ville de Nantes et la ville camerounaise de Dschang porte entre

⁴³⁶ Rapport Michel Charasse sur l'Aide au développement, session ordinaire du 21 novembre 2002.

autres sur la protection de l'environnement avec mise en valeur des ressources naturelles et amélioration des conditions de vie au quotidien⁴³⁷. On y retrouve aussi un volet urbanistique avec à la clef la création d'un pôle d'activités commerciales et tertiaires. Dans les projets que la région d'Alsace soutient au Cameroun par le biais de l'IRCOD, on retrouve entre autres le renforcement des capacités des collectivités locales (commune urbaine de Douala 1^{er} et ville de Lingolsheim...), le développement des structures de santé (hôpitaux alsaciens et hôpitaux de Douala...), appui à l'éducation et à la formation (IUT alsaciennes et franc-comtois), culture et éducation au développement (commune d'Ombessa/IRCOD...). Pour le Congo, deux conventions ont été signées entre la ville du Havre et Pointe-Noire. La première concerne la ville de Pointe-Noire et celle du Havre alors que la deuxième lie l'hôpital public de Pointe-Noire à l'hôpital du Havre.

Afin de réaffirmer la grande expérience que les collectivités locales ont dans le domaine social, administratif et institutionnel, nous pouvons extrapoler en prenant des exemples dans d'autres coopérations s'exerçant hors de notre champs d'étude. Dans les coopérations franco-vietnamiennes par exemple, les collectivités françaises ont fait preuve au cours des années 90 d'une intense activité en portant leurs efforts sur des thèmes tels que la gestion des déchets solides et liquides en milieu urbain. C'est encore de la gestion urbaine dont on parlait plus haut. Ainsi, le District urbain de Nancy et la communauté urbaine de Lille se sont lancés dans des projets qu'on pourrait aujourd'hui citer comme des références en matière de coopération décentralisée. Le District urbain de Nancy, le Centre international de l'eau et la municipalité vietnamienne de Hué ont donc engagé une action ayant pour objectif d'apporter d'une part de l'assistance technique à la ville de Hué dans le domaine de l'assainissement, sous forme de mission d'ingénierie, et d'autre part de former un personnel compétent qui puisse se structurer et devenir rapidement autonome. Comme résultat à cette démarche, on peut relever que des cadres ont été formés, et sont à leur tour capable de transmettre à leurs collègues leurs connaissances techniques de base en matière d'eau et d'assainissement. Même si les impacts de ce projet n'ont pu être rendu public jusque-là, les acteurs directs et indirectes de cette coopération reconnaissent qu'elle représente « *un cas intéressant* » à suivre.

Par ailleurs, entre la communauté urbaine de Lille et la ville de Danang (Vietnam), la coopération, dont le premier protocole technique a été signé en 1993, porte aussi sur l'amélioration des conditions de vie des populations et l'accompagnement du développement de la ville à partir d'actions menées en matière d'assainissement, d'aménagement et de

⁴³⁷ Les travaux d'aménagement du Lac municipal de Dschang ont débuté effectivement le 21 mars 2005.

gestion des déchets urbains. En 1994 ont démarré le volet assainissement et l'identification du volet aménagement urbain.

Pour les officiels français et vietnamiens, ces exemples de coopération constituent une réelle externalisation des savoir-faire, et cet échange permet une actualisation des approches en matière d'ingénierie urbaine par la confrontation et la diffusion d'expérience entre collectivités. Bien plus il n'est pas superflu de remarquer que les acteurs de la coopération décentralisée en France reconnaissent que certaines collectivités locales françaises comme la municipalité de Nancy et la communauté urbaine de Lille ont acquis une réelle expérience sur la question de l'environnement au Vietnam. Aussi, la problématique de l'environnement occupe une place de choix dans la politique des collectivités locales françaises. Elles ont développé un fort potentiel de gestion des problèmes environnementaux qui intègre considérations écologiques et nécessité d'un développement économique. Les municipalités se sont engagées en faveur d'un développement durable par des choix politiques assez ambitieux d'une part (initiatives diverses, formation des fonctionnaires municipaux...) et par l'amélioration des techniques (recyclage...) d'autre part. Plusieurs villes peuvent être citées dans le cadre de cet engagement pour la protection de l'environnement : Athis-Mons, Fos-Sur-Mer et Lille. Mais la ville pionnière semble être Grenoble (Isère). Les autorités locales se sont engagées en 1997 à élaborer un Agenda 21 local qui constitue une sorte de projet pilote pour le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et pour la Délégation interministérielle pour la ville⁴³⁸.

SECTION II

LE SURPLUS ETATIQUE DES ACTEURS ET DES INTERACTIONS

Né d'un besoin de sécurisation de la société civile après la société naturelle selon la conception hobbesienne, nous convenons que l'Etat est né d'un réel besoin d'organisation commune des hommes entre eux afin de rationaliser leurs activités. L'homme a donc besoin d'une autorité supérieure à même d'harmoniser les relations entre lui et ses semblables, assurer sa sécurité et sa préservation selon les réalistes, mais aussi garantir sa liberté et sa propriété privée selon les libéraux. Et l'Etat était en fait l'aboutissement du pacte social passé entre les hommes en vu de leur bonheur. Mais que constate-t-on ?

⁴³⁸ Cet Agenda 21 Local est inspiré des recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro au Brésil du 3-14 juin 1992. Le principe N°1 de la Déclaration de Rio prévoit : « *Les êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Ils ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature.* »

Après avoir conçu lui-même les différents modes et mécanismes de réalisation de ce bonheur et à l'issue de plusieurs décennies d'interventionnisme aux résultats relatifs, l'Etat-particulièrement en Afrique- ne se trouve plus à même d'assumer pleinement et de façon efficace tant son rôle essentiel de préservation de la communauté nationale des agressions extérieures, que celui qui a trait au bien-être et au mieux-être des citoyens. D'où l'impérieuse nécessité d'envisager son retrait en tant qu'acteur et dans les différentes interactions (I) et dans les champs d'action et les modalités d'intervention (II).

I) LE RETRAIT COMME ACTEUR ET DANS LES MODALITES D'INTERVENTION

Nous traiterons d'une part la situation au niveau de la coopération classique (A) et de l'autre le cas de la coopération décentralisée (B).

A) Le retrait dans la politique de l'Aide

En tant qu'acteur de l'Aide, l'Etat est représenté par plusieurs instances dont on a étudié les plus importantes que sont le ministère des Affaires étrangères accompagné du ministère de la Coopération et le ministère des Finances. Les autres ministères interviennent selon les projets et les programmes précis. C'est le cas par exemple du ministère de l'Education nationale et de la Recherche ou encore du ministère de l'Agriculture...Nous avons désigné ces acteurs comme appartenant au pouvoir central. D'autres existent et jouent un rôle aussi prépondérant dans la coopération. C'est le cas de l'Agence française de développement. Opérateur pivot de l'Aide, elle joue le rôle de banque et de pourvoyeur de fonds tant pour le compte de l'Etat que pour son propre compte.

A l'analyse de ces principaux acteurs, on s'est rendu compte que leurs méthodes et modes d'intervention souffraient de plusieurs lacunes qui pourraient nous permettre de proposer leur rationalisation, leur évolution ou encore leur retrait de la politique de l'Aide. La Direction générale de la coopération internationale (DGCID) présente une lourdeur relative à son fonctionnement et un métissage illusoire de métiers entre les diplomates et les développeurs. L'AFD a un problème de cohérence interne et de faible déconcentration au niveau de ses interventions, tout comme le HCCI a des faiblesses qui la rendent aujourd'hui inefficace, voire inutile pour certains.

Bien plus en analysant les interactions pour traiter de la coordination et de la participation dans le processus de l'Aide, c'est avec grande attention que nous avons traité du pouvoir de domination de certains appareils de l'Etat comme le ministère des

Finances, mais aussi de celui du cabinet du président de la République, car la politique africaine restera toujours en France une « *Affaire* » de l'Elysée. Dans le même ordre d'idées, nous avons parlé de la concertation pour faire ressortir la passivité, et donc la domination dont font preuve les pays receveurs de l'Aide, à cause d'une part de « *l'arrogance occidentale* » et de l'autre de l'incapacité des dirigeants africains à faire émerger, formuler, mettre en œuvre et évaluer comme cela se doit les politiques de développement, y compris les programmes et projets financés par l'extérieur.

Toutes ces situations qui affaiblissent considérablement l'efficacité de l'Aide nous entraînent à nous inspirer des théories de l'Etat étudiées plus haut et à faire deux constats. Le premier tient au fait que les interactions dans le processus de l'Aide sont caractérisées par une domination de l'appareil étatique au détriment des instances regroupant des personnalités représentants des individus ou des groupes collectifs comme le HCCI. Le deuxième constat tient au fait que la théorie de la passivité du receveur que nous avons évoquée nous fait prendre conscience que les relations de coopération entre la France et l'Afrique sont bâties sur le modèle du dominant/dominé.

Ces deux constats ont été faits par Moravcsik et par la théorie marxienne des relations internationales. Moravcsik pense que l'Etat ne fait que représenter les individus sur la scène internationale, il n'est que le simple préposé aux intérêts à la fois matériels et idéels des membres de la société civile, et en tant que mandataire il est chargé d'y défendre ceux des intérêts que les acteurs sociétaux, individuels ou collectifs, ne peuvent eux-mêmes satisfaire d'une façon plus efficace, il est à moindre coût et/ou à moindre risque. Or, les Etats peuvent-ils défendre leurs intérêts individuels ou collectifs sans accorder une place de choix aux instances regroupant les représentants de ces intérêts ?

Bien que distant de la théorie du dépérissement de l'Etat, nous rejoignons néanmoins l'analyse marxiste quand elle parle de la division de la société en deux classes : les dominés et les dominants. Ce manichéisme peut aisément être transposé au sein des relations de coopération entre la France et les pays en voie de développement. Ces relations seraient selon les sympathisants des thèses marxistes basées sur une théorie du dominant et du dominé, ce que nous avons appelé dans notre deuxième partie le principe de la passivité du receveur. Si l'idée selon laquelle les premiers exploitent les seconds est à tempérer dans la mesure où les dirigeants du Sud tirent aussi profit des flux d'aide en provenance du Nord, force est de réaffirmer que l'élaboration et une grande partie de la mise en œuvre des projets de l'Aide sont faites par un Nord dominant le Sud, par une France dominant les pays d'Afrique centrale

et des Grands Lacs. C'est sans doute ce que Jean-Jacques Gabas déplorait en parlant de l'existence d'une communauté épistémique internationale spécialisée dans les questions de développement. Abondant dans le même sens, Gilbert Rist pense, comme nous l'avons dit auparavant, que la société dite moderne entretient des experts économiques, et même de toute nature, chargés de surveiller l'avenir, de scruter les grands indicateurs et de prophétiser l'avenir en gestation dans les tendances lourdes. Et même s'il arrive aux uns et aux autres de se tromper, le respect dont on entoure leur ministère n'en sera jamais diminué.

Cette attitude de la France s'est même parfois traduite par une sorte de perversité de la part des dirigeants occidentaux qui, pour sauvegarder leurs avantages ont souvent cantonné les revendications des pays pauvres dans les limites qu'ils jugeaient concevables. Sophie Bessis nous le rappelle en faisant allusion aux procédures de gestion des relations économiques internationales et de l'Aide au développement qui ont eu pour effet, sinon pour but avoué, de vider de leur contenu les quelques concessions que ces pays en voie de développement faisaient par ailleurs. « *Les productions du Sud entrant en concurrence avec celles du Nord ont été systématiquement exclues des statuts tarifaires dérogatoires ou se sont vues appliquer les barrières non tarifaires à l'entrée dans les pays importateurs.* ⁴³⁹ » L'auteur s'offusque ainsi que dans tous les Etats industriels, les désarmements douaniers se sont accompagnés d'un renforcement des barrières non tarifaires, comme les accords d'autolimitation de leurs exportations imposés à certains pays du Sud⁴⁴⁰.

En fait ce n'est pas la pertinence de l'expertise internationale qui est mise en cause ici. Le problème ne se pose pas à ce niveau, la préoccupation porte sur le principe de participation dans la réponse aux aspirations des populations, et donc à la transformation des sociétés pauvres. La France n'a jamais été dépourvue en matière d'expertise : l'Etat dispose ici depuis des siècles de puissants corps d'experts, en interne ou dans les administrations déléguées. Le pouvoir de la technocratie à la française s'est encore affirmé durant les décennies d'après-guerre avec le Plan, l'aménagement du territoire, les grands projets gaulliens... Avec la perte de confiance de l'opinion du fait notamment de l'émergence des risques alimentaires et écologiques, les traumatismes

⁴³⁹ Bessis Sophie : « *L'occident et les autres : histoire d'une suprématie* », La Découverte/ Poche, 2002, p125.

⁴⁴⁰ Citant le cas de la communauté européenne, Sophie Bessis rappelle qu'elle a totalement ou partiellement exclu du champ des conventions commerciales passées avec les Etats du Sud les denrées relevant de sa politique agricole commune (PAC), et seules les productions d'industries naissantes, donc encore peu dangereuses pour leurs concurrentes européennes, ont été acceptées en franchise. On peut rappeler en outre avec elle que dans les années 80 tous les pays de l'OCDE ont renforcé les mesures de restrictions quantitatives de leurs importations.

collectifs comme l'affaire du sang contaminé ou la catastrophe de Tchernobyl, on a eu la création en hexagone des agences d'expertise plus indépendantes, afin de renforcer la légitimité des décisions politiques qu'elles viennent éclairer. C'est dire quelle ancienneté revêt l'expertise française et le souci de l'indépendance qui l'anime. Mais toute la peine réside dans la manière dont elle s'applique dans les projets de développement financés par l'Aide.

B) Le retrait de l'Etat comme acteur et dans les interactions de la coopération décentralisée

L'Etat demeure acteur dans les relations de coopération décentralisée que l'on soit en France ou dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Il se présente soit comme dispositif institutionnel d'appui par le biais du ministère des Affaires étrangères, de l'Agence française de développement mais aussi par le Haut conseil à la coopération décentralisée. Dans les pays de l'Afrique, objet de notre étude comme le Cameroun, l'Etat est acteur de la coopération décentralisée par l'intermédiaire de trois ministères : le ministère des Affaires étrangères et son service de la coopération décentralisée, le ministère de l'Administration territoriale et sa cellule du Développement et de la coopération décentralisée, et le ministère de la Ville et sa Cellule de la coopération internationale. A ces trois départements s'ajoute le FEICOM qui agit dans le cadre de ses missions de « *financier* » des collectivités locales.

Or, que constate-t-on à l'analyse de ces appareils étatiques d'appui à la coopération décentralisée ? Leur fonctionnement fait ressortir un « *émiettement* » et « *l'inefficacité* » dans leur action. Les attributions desdits ministères sont vagues. De plus il y a dilution de responsabilité et une absence de coordination de leurs actions. Bien qu'il existe au Cameroun un organisme de financement des collectivités locales, comme c'est le cas au Gabon avec le Fonds de péréquation des collectivités locales (FPCL), la question du financement par l'Etat de la coopération décentralisée reste entier. Le FEICOM n'est pas doté d'une surface financière importante pouvant lui permettre de fonctionner réellement comme un établissement prêteur. L'Etat, principal pourvoyeur de fonds du FEICOM, assume difficilement cette mission et se rend coupable régulièrement de dérives de gestion.

A cet effet, nous pouvons déployer l'approche libérale de l'Etat comme solution théorique au problème de financement de la coopération décentralisée et de la rationalisation du rôle de l'Etat. André Gélinas (2002), traitant de la contraction de

l'appareil administratif et du retrait de l'Etat a évoqué comme causes principales les difficultés financières éprouvées par les divers gouvernements occidentaux⁴⁴¹ et les correctifs exigés de leur part par la Banque mondiale. Or les pays africains se trouvant eux aussi dans une situation de disette financière chronique bien plus grave que celle des pays occidentaux, sont bien tenus par simple bon sens de réduire l'intervention de l'Etat dans les domaines qui ne relèvent point des questions régaliennes. Nous rejoignons là la conception de l'Etat comme mal nécessaire avec les deux approches du primat du non-Etat-Eglise et du non-Etat-société. C'est la deuxième précisément qui nous intéresse car elle renvoie à la pensée libérale qui prône que l'Etat comme mal nécessaire doit assumer la figure de l'Etat minimal. Pour Adam Smith, l'Etat doit se limiter à pourvoir à la défense externe et à l'ordre interne, ainsi qu'à l'exécution de travaux publics. Enfin, c'est le point le plus important, l'Etat doit se limiter à la seule coordination des activités de tous les groupes au sein de la société. Nous rejoignons là au plan pratique certaines solutions proposées dans le cadre des premières assises de la coopération décentralisée et des Africités tenus à Yaoundé au Cameroun en décembre 2003. Pour les participants à ces deux rencontres, afin que la coopération décentralisée et les collectivités locales puissent jouer le rôle de levier du développement, il faut par exemple la mise en place des outils de coordination locale et d'évaluation des interventions des partenaires de développement. En outre, est tout aussi important la mise sur pied d'un processus de négociation avec l'Etat sur les transferts liés aux nouvelles responsabilités des collectivités locales dans les domaines des services de base. Mais à notre avis, doit être abandonné progressivement l'idée du financement des projets de la coopération décentralisée par l'Etat ; démarche qui fera place à des systèmes similaires à ceux des pays où il existe des institutions de financement par prêts comme c'est le cas en Afrique du Sud.

II) LE RETRAIT DANS LES CHAMPS D'ACTION ET LES MODALITES D'INTERVENTION

La progression suivie sera la même que dans le paragraphe précédent : le retrait dans les champs d'action de l'Aide (A) et le retrait dans les champs d'action de la coopération décentralisée (B).

⁴⁴¹ L'auteur a pris le cas de la Nouvelle Zélande et de la Grande Bretagne.

A) La disqualification dans les champs d'action et les modalités de l'Aide

De tous les champs d'action que l'Aide de la France finance en Afrique, nous avons pu en déceler quatre dont la dynamique a une incidence immédiate sur la vie des populations : l'éducation, la santé et la lutte contre le Sida, l'agriculture et la sécurité alimentaire ainsi que les questions de la dette. La France intervient dans ces domaines par le biais des concours financiers, de l'assistance technique ou de l'appui aux collectivités locales. Sur ce dernier point qui nous intéresse au premier chef, rappelons que le déploiement de l'Aide par la France se fait soit en appuyant précisément les collectivités locales dans le cadre de la coopération décentralisée, soit encore en soutenant les ONG de plaidoyer et autres plates formes fédératrices à l'exemple du CADTM qui est un collectif réunissant une trentaine d'associations militant pour l'annulation de la dette des pays du Sud.

Une fois de plus ici, on se rend compte que l'Etat intervient directement et avec une efficacité relative dans des domaines qui ne relèvent pourtant pas des compétences régaliennes. Reprenant à notre propre compte les analyses des transnationalistes, nous retrouvons bien là James Rosenau qui parle de déclin progressif de la capacité des États à satisfaire les demandes des citoyens. Ceci a pour conséquence que les individus accordent de moins en moins de crédit automatiquement aux gouvernements en matière d'analyse et d'action internationale. Ces individus s'engagent alors directement au sein de groupes collectifs pour satisfaire leurs revendications.

Face à cette incapacité qu'ont les Etats dans le cadre de la coopération à réduire les souffrances des populations (santé et lutte contre le sida, sécurité alimentaire...) la solution revient à ce que James Rosenau appelle la « *bifurcation* » ou la « *scission* » en un monde interétatique composé d'une part de « *sovereignty-bound actors* » de plus en plus inopérants, et de l'autre un monde multicentré fait de « *sovereignty-free actors* » de plus en plus prépondérants. C'est bien à peu près ce que Badie appelle le « *détriplement* » de la scène mondiale.

B) La disqualification dans les champs et les modalités de la coopération décentralisée

Trois champs principaux constituent l'essentiel des domaines d'interventions des collectivités locales dans leurs actions internationales : le domaine social, le domaine économique et les actions administratives regroupant la gestion locale et institutionnelle et le développement urbain, longtemps domaine de prédilection de la coopération décentralisée.

Aux côtés de leurs homologues étrangers, les collectivités locales françaises interviennent de deux façons: d'une part en urgence dans le cadre des catastrophes naturelles ou de l'aide humanitaire accordée aux populations en période de conflits (cas rares pour le moment), de l'autre dans le cadre des interventions dites de développement. Ce sont celles-là qui nous intéressent le plus et portent le plus souvent sur les échanges, les transferts, la formation et l'expertise, les chantiers des jeunes ou encore les actions de sensibilisation dans les domaines de la santé ou de la démocratie.

De toutes ces modalités d'intervention, il est superflu pour nous de justifier l'intervention de l'Etat dans la mesure où les groupes collectifs que sont les ONG ou les structures infraétatiques sont plus à même à assumer ces missions qui nécessitent proximité du terrain et rapprochement vis-à-vis des populations cibles. Nous parlons d'intervention de l'Etat dans la mesure où même si les actions sont menées par les collectivités locales, les pouvoirs centraux y interviennent en qualité de financiers, pour ce qui est de la France et de certains pays comme le Cameroun. Or, nous avons considéré cette intervention comme n'étant pas toujours salutaire dans la mesure où elle se présente comme une sorte de contrôle déguisé. Donc non seulement l'Etat se permet encore de contrôler les collectivités dans leurs actions extérieures alors qu'il est désormais incapable de s'acquitter de ses tâches, mais aussi les ressources qu'il met à leur disposition sont très maigres.

Bien mieux on peut s'appesantir sur la question des transferts d'expertise en relevant les difficultés que peuvent avoir les Etats africains à en mobiliser. Nous avons noté que le fonctionnement des gouvernements africains était caractérisé par un manque de ressources et par des budgets serrés pouvant leur permettre de mobiliser du personnel aux fins d'expertises pertinentes. C'est l'une des causes de leur passivité dans les procédures d'Aide car incapables de présenter des projets pertinents à leurs bailleurs de fonds. Si cette situation persiste c'est à bon droit qu'on affirmerait à la suite des libéraux, le retrait de l'Etat de certaines modalités de la coopération décentralisée que sont l'expertise ou encore la sensibilisation aux différentes questions de démocratie et de droits de l'homme.

Le surplus étatique peut aussi être souligné dans plusieurs points concernant la coopération décentralisée. C'est le cas du détour étatique que nous avons jugé préjudiciable dans le cadre des financements européens. Malgré l'existence d'une ligne budgétaire spécifique de la coopération décentralisée (B7-643) et de l'existence parmi les institutions de l'UE d'un Comité des régions en charge d'exprimer les opinions des collectivités locales et régionales, le détour vers l'Etat est obligatoire pour l'obtention de financement des projets de coopération décentralisée. Dans tous les cas, les collectivités locales n'ont pas un accès direct

aux financements européens. Elles doivent élaborer les projets de préférence en se regroupant, et c'est l'Etat qui les prend en charge et les fait accepter par la direction compétente des services européens. Or, le danger est très grand à ce niveau de buter sur la bureaucratisation de l'Etat et sur l'abus de pouvoir de ses institutions. Cette préoccupation rejoint d'ailleurs une autre que nous avons soulevée : celle portant sur ce contrôle déguisé que fait l'Etat en finançant de façon symbolique les projets de coopération. C'est une manière pour lui de faire prévaloir certaines orientations de sa politique étrangère dans l'action extérieure des collectivités locales. D'ailleurs, à la lecture de la législation française sur la coopération décentralisée, cette intention se fait bien sentir. Le titre IV de la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration de la République précise bien dans sa partie concernant la coopération décentralisée que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et « ... *dans le respect des engagements internationaux de la France* » (article 131). Mais cette bureaucratisation semble coûter chère à l'efficacité de l'Aide et la coopération décentralisée.

Outre les limites de l'action de l'Etat dans les différents domaines cités plus haut, nous nous sommes rendus compte de l'incapacité qu'avaient les gouvernements centraux en Afrique à prévenir et à gérer les différents conflits et crises qui minent le continent. C'est ainsi que nous avons parlé de la question de la nouvelle légitimité à conquérir par les collectivités locales dans la mesure où, se limiter dans les anciens domaines de prédilection (gestion urbaine...) n'étaient plus suffisant pour soutenir une Afrique centrale et des Grands Lacs où tous les éléments caractéristiques d'une crise sont présents: rupture, permanence, conséquences locales, régionales et internationales. En Afrique plusieurs pays de la sous-région entrent dans les différentes catégories de conflits que retiennent les auteurs sur le continent : Etats opposés, paix inachevée, Etats implosés, pays divisés ou encore nations ethnicisées, démembrées, fragmentées ou même contestées.

Nous avons connu un début de prise de conscience du rôle que pourrait jouer la coopération décentralisée dans les questions de conflits et de paix avec la conférence pour la paix au Proche-Orient tenue à Lyon le 6 décembre 2004⁴⁴². Avec la participation de maires et d'autorités locales européens et du monde invités à cette occasion, cette conférence avait comme principaux objectifs : offrir un espace de rencontre et de discussion entre maires palestiniens et israéliens et permettre une reconnaissance mutuelle; réfléchir au rôle que

442

peuvent jouer ces maires pour construire la paix et pour promouvoir auprès de leur population la nécessité de soutenir la reprise de négociations pour un accord de paix; étudier les possibilités d'engager des actions d'échange et de coopération entre maires palestiniens et israéliens avec l'aide des maires européens.

Cette prise en main des questions de la paix et de la sécurité peut donc être considérée comme une prise en compte de l'incapacité des Etats centraux à prévenir et à gérer les conflits qui minent les populations. Né d'un besoin de sécurisation de la société civile après la société naturelle comme nous l'avons dit plus haut, l'Etat assure t-il vraiment encore ce rôle dans les pays faisant l'objet de notre étude ? Il s'agit donc pour nous, non pas de prôner le dépérissement de l'Etat comme l'ont fait les marxistes, mais de nous aligner derrière le libéralisme pour faire retrouver à la puissance publique peu à peu une rationalisation optimale afin qu'elle ne puisse s'occuper que de ses fonctions régaliennes.

SECTION III

LE REAMENAGEMENT DANS LE FINANCEMENT DE LA COOPERATION DENCENTRALISEE

En parlant de réaménager dans le sens de la désétatisation nous gardons bien à l'esprit qu'il n'est pas question de prôner la disparition des structures centrales de l'Etat ni dans la coopération gouvernementale encore moins dans la coopération décentralisée. L'Etat faut-il le rappeler garde son utilité dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques liées à la coopération. Il n'est pas un simple « *réducteur d'anxiété pour des citoyens habités par l'angoisse de l'avenir* ⁴⁴³ ». La puissance publique reste la seule à jouer le rôle à la fois symbolique et concret de créateur de droit sans laquelle il n'est pas de nation ni de société. Certes nous montrerons plus loin que nous vivons dans des sociétés où l'on peut gouverner sans le droit en se servant de toute une panoplie de textes appelés selon les cas chartes, codes, recommandations...Mais le rôle de l'Etat reste fondamental notamment dans d'autres missions comme celle qui consiste à arbitrer les conflits d'intérêt entre les citoyens. En cela il a pour rôle de maintenir l'unité de la nation « *car l'intérêt bien compris de ses différentes parties ne suffit pas manifestement.* ⁴⁴⁴ » Mais nous avons pu voir qu'il existe des contours étatiques souvent très préjudiciables à l'efficacité des politiques publiques. C'est le cas dans les cofinancements de la coopération décentralisée. D'où l'intérêt de prôner la

⁴⁴³ Fauroux Roger : « *La crise de notre Etat : le livre vérité de la fonction publique* », Robert Laffont, 2001, p17.

⁴⁴⁴ Fauroux Roger , op. Cit. P17.

rationalisation de son action en la matière. Nous traiterons ainsi d'une part des réaménagements au niveau des financements nationaux (I) et des réaménagement au niveau des lignes budgétaires de l'Union européenne (II).

I) LE REAMENAGEMENT AU NIVEAU DES FINANCEMENTS LOCAUX

Nous traiterons d'une part de la situation en France (A) et de l'autre des réaménagements possibles dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs (B).

A) Les réaménagements possibles en France

Les financements de la coopération décentralisée en France présentent une faible lisibilité des dotations que mobilisent les collectivités locales dans le cadre de leurs relations extérieures. Bien plus, les chiffres publiés par la Commission nationale de la coopération décentralisée présente une lisibilité brouillée dans la mesure où ils ne font ressortir que des données correspondant en majeure partie à des actions de coopération conventionnelle. Autre préoccupation, les estimations concernent les dix premiers pays les plus soutenus dans lesquels ne se trouvent évidemment pas les 6 pays objet de notre étude.

A cet effet, nous avons jugé l'apport de l'Etat français assez symbolique, voire modeste vu le nombre de projets présentés par les collectivités locales et les ONG. La part prise en charge par le ministère des Affaires étrangères dans les projets des ONG et des collectivités locales ne peut dépasser 50% du montant total du projet. Bien plus ces concours de l'Etat prennent souvent des allures de contrôle déguisé. La majorité des requêtes des collectivités territoriales sont transmises par les préfetures de régions dans le cadre des contrats de plan Etat-région ou hors contrat de plan.

Selon le discours officiel, l'instruction des projets est menée par l'équipe de la MCNG selon des procédures précises, spécifiques aux ONG ou aux collectivités territoriales. La MCNG sollicite l'avis des ambassades et des services techniques et géographiques de la DGCID. La décision de principe est prise de manière transparente dans le cadre de comités de pilotage rassemblant les mêmes services et auxquels participent, comme observateurs, des représentants du collectif Coordination Sud pour les ONG et de l'association Cités Unies France pour les collectivités territoriales. Mais l'octroi de la subvention relève d'une décision ministérielle.

On voit bien là l'omniprésence de l'Etat dans la coopération décentralisée, notamment au niveau de son financement. Or, dès le début de cette troisième partie nous n'avons cessé de mettre en avant tant au plan théorique qu'empirique, les grandeurs et vicissitudes de la

puissance publique tant en France que dans les pays de l'Afrique centrale et des Grand Lacs. La crise de l'Etat dans ses méthodes et ses fondements ne fait plus l'ombre d'aucun doute surtout dans des pays africains qui ont subi la transplantation du modèle étatique occidental dans un environnement pourtant bien différent. Sans toutefois envisager la désétatisation de nos sociétés, reconnaissons que le caractère imparfait de l'Etat nous incite à prôner soit sa rationalisation soit son retrait progressif dans les politiques publiques. Selon l'une des approches des conceptions négatives de l'Etat, la puissance publique reste un mal nécessaire mais il doit agir le moins possible et ceci passe par la restriction de ses fonctions et son cantonnement en tant que coordinateur suprême de groupes fonctionnels, économiques et culturels. Adam Smith dira que l'Etat doit se limiter à pourvoir à la défense externe et à l'ordre interne, ainsi qu'à l'exécution des travaux publics. D'autres auteurs ont parlé de la contraction de l'appareil administratif.

Ainsi, réaménager l'intervention de l'Etat dans les subventions accordées à la coopération décentralisée revient à procéder à plusieurs opérations. La première consiste à transformer le rôle des représentants des collectivités locales (Cités Unies France, Association des maires de France, AIMF...) en véritable pouvoir de décision, selon des procédures définies de commun accord entre eux et les représentants de l'Etat. Il est important de passer du simple rôle d'observateur, voire de spectateur, à celui d'acteur avec un pouvoir décisionnel réel susceptible d'infléchir les volontés politiques, les choix géopolitiques et les lourdeurs administratives propres à toute bureaucratie qui se veut centralisatrice comme celle de l'Hexagone. Cette étape qui correspond au plan théorique à l'émergence et à la formulation d'une politique publique préfigure le rôle que peuvent alors jouer les représentants des collectivités locales dans les décisions finales d'octroi des subventions ; décisions qui sont jusque-là du seul ressort des autorités ministérielles. Les représentants des élus pourraient donc avoir un pouvoir égalitaire à celui de l'administration publique dans la décision finale d'octroi de crédits.

La démarche que nous proposons ainsi résulte aussi du débat que nous avons rappelé sur le partage des pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales dans le cadre de l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des politiques nationales et celles touchant à la coopération internationale. Ce partage est lié au plan théorique à un souci d'assurer l'efficacité de l'action publique et accorde une grande importance à la gouvernance locale ou urbaine. En accordant plus de pouvoirs aux représentants des élus locaux, il est alors question dans le cadre du subventionnement de la coopération décentralisée, de favoriser les logiques

de projets définis par la bas à partir des données socio-économiques, des contraintes politico-administratives locales et des expériences sur les services de proximité.

B) Les améliorations possibles dans les pays de la sous-région

Les réaménagements possibles dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands sont plus complexes dans la mesure où nous avons relevé qu'il existe d'une part un état de lieux assez critiques des finances locales et des subventions accordées par l'Etat aux collectivités et autorités locales, et de l'autre qu'il y a un mutisme presque certain quant aux dotations accordées aux projets de coopération décentralisée. Les pays d'Afrique sont encore dans une situation de receveur parfait dans la mesure où presque tous les projets de coopération entre collectivités locales sont financés par le Nord, la France pour ce qui est de notre objet d'étude. C'est dire que les principes d'égalité et de réciprocité sur lesquels nous reviendrons plus loin, et qui sous-tendent tous les discours réformateurs, n'ont pas encore pris corps dans ces relations.

Bien plus les processus de décentralisation en cours dans nombre de ces pays ne sont pas toujours suivis de la décentralisation des finances, seule condition de viabilité des collectivités locales . Or, les besoins en financement des collectivités locales sont énormes et obligent celles-ci à recourir à d'autres méthodes pour réaliser leurs projets d'investissements. A titre d'exemple, pour la réhabilitation et l'entretien de ses voiries urbaines la Communauté urbaine de Douala au Cameroun a lancé en début de cette année, un programme d'émissions de titres obligataires auprès de la Douala stock exchange (*Dsx*) pour l'obtention d'une somme d'environ 7 milliards de FCFA car ni l'Etat, ni les bailleurs de fonds internationaux ne peuvent à eux seuls financer de tels investissements. Pour Edouard Etondè Ekotto, Délégué du Gouvernement auprès de la CUD cité par le journal le Messager du 15 mars 2005, « *...Il s'agit de faire appel aux partenaires du développement, pour qu'ils trouvent à travers ce véhicule de financement et l'ensemble des implications et conditionnalités qui l'accompagnent, un nouveau moyen moderne permettant de mobiliser de façon économique et efficiente les ressources dont a besoin la Communauté urbaine de Douala...* »

En clair, la question des transferts des ressources aux collectivités locales se pose avec beaucoup d'acuité et rend évidemment difficile le financement des projets de coopération décentralisée. Le cas du Cameroun est une fois de plus assez édifiant. Il existe dans les budgets des communes camerounaises une ligne dite « *subventions et avances allouées par l'Etat* ». Mais ces deux catégories distinctes de ressources locales présentent une confusion

qui ne permet pas d'identifier au titre de la décentralisation les prêts qui eux sont remboursables, des allocations non remboursables. En outre, les montants y sont peu consistants(environ 1% du budget) et ne correspondent à aucune ressource précise. On peut dire ainsi qu'il n'existe pas un système de subvention globale aux communes du Cameroun. La loi de finances pour l'année 1993/1994 avait esquissé les contours d'une forme de subvention globale de l'Etat aux communes. Elle instaurait un système de globalisation des centimes additionnels communaux et leur redistribution aux communes sur une base purement démographique. Mais le produit des centimes additionnels ne peut pas être vraiment considéré comme une aide venant de l'Etat puisque par définition il fait partie des ressources propres des communes.

Sur un tout autre plan, l'Etat peut consentir au Cameroun des avances aux communes en cas d'insuffisance momentanée de trésorerie. Cette opération est effectuée par le biais d'un compte spécial du Trésor. Le montant est calculé non pas sur les besoins réels de la commune, mais sur la base des recettes centralisées de l'avant-dernier exercice précédant l'exercice en cours. Cette possibilité est ouverte par la loi de 1974. Mais comme le remarque le Partenariat pour le développement municipal (PDM) « ...dans les faits, ces avances sont allées se raréfiant depuis les années 70 pour pratiquement tarir au cours des années 90 ⁴⁴⁵ »

Ceci étant, une première idée peut être avancée pour les pays ayant déjà un système de financement des collectivités locales, dynamique ou non. C'est le cas du Cameroun avec le FEICOM mais aussi celui du Gabon avec le Fonds de péréquation des collectivités locales (FPCL). Le FEICOM finance ainsi les projets de coopération décentralisée par les deux canaux que sont les subventions non-remboursables et les avances de trésorerie remboursables sur les centimes additionnels communaux centralisés au niveau de l'institution, constitués d'une partie de la fiscalité locale. Le problème des transferts de ressources aux collectivités locales reste posé et pourrait s'aggraver avec l'entrée en fonction des régions ; d'autant que la fiscalité locale n'est pas non plus sans poser de problème. Pire, la banque des communes camerounaises qu'est le FEICOM a connu suite à la loi des finances de 2005, des ponctions considérables sur les CAC au profit de l'Etat et au détriment du FEICOM . Or, cet impôt est la principale source de recettes⁴⁴⁶. Conséquence : le budget est passé de 31 à 25 milliards de F Cfa.

⁴⁴⁵ PDM : « *Etat des lieux de la décentralisation au Cameroun* », site www.pdm-net.org

⁴⁴⁶ Les CAC sont aujourd'hui annexés sur des impôts tels que l'IRPP(10%), l'IS(10%), la TCA(10%), la taxe foncière(25%), la taxe sur les jeux(10%), la patente(10%) et la licence(25%). Ces CAC constituent la plus

Les premières solutions passent par la viabilisation des ressources financières locales avant d'aborder la question du financement de la coopération décentralisée. Ainsi, conformément à la Déclaration de Paris sanctionnant le Forum de Haut niveau sur l'Aide au développement tenu en mars 2005, les pays donateurs et leurs partenaires ont exhorté les gouvernements du Sud à fournir plus d'efforts pour mobiliser des ressources nationales, consolider la viabilité des finances publiques et créer un environnement favorable à l'investissement public et privé. Une fois cette condition préliminaire remplie les gouvernements de l'Afrique centrale et des Grands Lacs doivent inscrire de façon explicite le financement des projets de coopération décentralisée dans les missions des institutions financières en charge des subventions des collectivités locales : le cas du FEICOM au Cameroun et du FPCL au Gabon. Une autre évolution consiste à donner plus de ressources financières et d'autonomie de gestion à ces institutions afin qu'elles adoptent des plans de subvention correspondant aux demandes des élus locaux et non à des rééquilibrages politiques opérés par le pouvoir central.

II) L'ELIMINATION DU CONTOUR ETATIQUE DANS LES FINANCEMENTS

Rappelons que les collectivités locales sont représentées auprès des institutions européennes⁴⁴⁷ d'une part par le Comité des régions et de l'autre par leurs organisations de représentations que sont le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), l'Assemblée des régions d'Europe (ARE), Eurocities, les conférences des présidents des régions à pouvoirs législatifs ou encore la Conférences des régions périphériques et maritimes. Le comité des régions exprime alors les opinions des collectivités locales et régionales européennes. Ses membres participent aux travaux de l'UE en qualité d'observateurs et donc sans droit de vote. L'Etat demeure donc le passage obligatoire avec pour enjeu l'enchevêtrement des procédures et la marginalisation des collectivités locales (A) alors qu'il y a bien un exemple que l'on pourrait suivre qui est celui de la simplification de la gestion des fonds structurels européens (B).

importante source de recettes pour les communes camerounaises(en moyenne 20% des recettes budgétaires en 2000).

⁴⁴⁷ L'UE compte 5 principales institutions qui jouent chacun un rôle spécifique : Le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, la Cour de justice et la Cour des comptes. Outre ces principaux organes on a aussi 5 autres que sont le Comité des régions, le comité économique et social, la Banque centrale européenne, le médiateur européen et la Banque européenne d'investissement.

A) L'enjeu des bifurcations étatiques : enchevêtrement des procédures et marginalisation des collectivités locales

Cette situation fait que malgré l'existence de plusieurs lignes budgétaires sur la coopération décentralisée, nous avons pu constater que les collectivités locales n'ont pas un accès direct aux financements européens. C'est l'Etat qui prend en charge les différents projets élaborés par les représentants locaux et les fait accepter par sa direction compétente des services européens. Dans le cadre du FED, les procédures de financement impliquent aussi l'Etat dont l'Accord conditionne le soutien communautaire aux projets de coopération décentralisée ; les opérations doivent être avalisées par les autorités nationales du pays bénéficiaire.

C'est la question du détour étatique que nous avons souligné et qui nous a semblé préjudiciable en raison globalement de l'inefficacité que cela peut revêtir. Une inefficacité qui est due à toutes les raisons que nous avons évoquées depuis le début de cette troisième partie, mais en plus de cela aux pratiques technocratiques qui ont cours en France et dans les pays africains. Pierre Zemor traitant des conditions pour un meilleur débat public a soulevé au sein de l'administration, l'existence de ces logiques technico-bureaucratiques et des multiples procédures de l'Etat de droit, sédimentées par les interventions prolixes du législateur et du pouvoir réglementaire qui imposent aux usagers des parcours « *labyrinthiques* ». On vit alors une sorte d'enchevêtrement des processus de décision peu connu « *... mais très ressentie par le public quand on s'efforce de trouver collectivement dans cette arborescence luxuriante une branche maîtresse à laquelle se raccrocher pour progresser.* »⁴⁴⁸

Ce que Gilles Massardier⁴⁴⁹ appelle la technicité traditionnelle et l'apprentissage malaisé de la négociation permanente des technocrates en pleine errance, alourdissent à notre sens les procédures administratives et rendent par ce fait même le rôle de l'administration de l'Etat de plus en plus superflu, au moins en tant qu'acteur central dans les politiques publiques relatives aux questions de développement en Afrique. On vit alors une « *marginalisation* » des autres acteurs « *organisés* » et compétents du « *jeu complexe, et dorénavant concurrentiel, de la fabrication des politiques publiques.* ». Or comme le réitère Gilles Massardier s'appuyant sur Duran (1999) : « *L'administration est conduite à agir en situation en tenant compte explicitement désormais d'une plus grande variabilité des contextes d'action et d'une plus grande interdépendance de ses actes puisque toute situation*

⁴⁴⁸ Zemor, op cit, p88.

⁴⁴⁹ Massardier, op cit, p102.

d'action est définie par la présence d'acteurs multiples dont le comportement n'est jamais totalement prévisible, de règles d'acteurs multiples qui nécessitent qu'on les interprète, de significations culturelles diverses...⁴⁵⁰ »

B) La simplification des fonds structurels européens : un exemple à suivre ?

Au regard de tout ce qui précède, il serait donc intéressant que les procédures européennes de financement de la coopération décentralisée soient simplifiées comme le fut au moins théoriquement en France la gestion des fonds structurels européens. Cet exemple est à suivre car il permet une forte participation des régions dans la gestion de la mise en œuvre des fonds structurels européens. A cet effet, de toutes les dispositions réglementaires prises à ce sujet on peut noter la circulaire interministérielle du 27 novembre 2002 qui prévoit au niveau régional un dispositif opérationnel pouvant comprendre : un pôle animation, un appui aux acteurs du développement local, des organismes ressources et des experts. Une autre circulaire du Premier Ministre datée du 24 décembre 2002 portant toujours sur la simplification de la gestion de fonds structurels introduit deux nouvelles mesures que sont : la mise en place des fonds de concours locaux afin d'accélérer la mise à disposition des crédits au plan local en supprimant l'étape de la délégation des crédits au préfet d'une part, et le report des crédits au plan local sans remontée au plan central de l'autre part. *« Cette série de circulaires traduit le volonté du gouvernement [français] d'amplifier de façon significative la consommation des crédits provenant des fonds structurels européens. En outre elle prévoit une meilleure association des régions à la gestion de ces fonds.⁴⁵¹ »*

⁴⁵⁰ Massardier, op cit, p 102.

⁴⁵¹: Chronique, Annuaire des collectivités locales, CNRS Edition, 2003, p564.

CHAPITRE III

LA NOUVELLE GOUVERNANCE INTERNE DANS LA POLITIQUE DE L'AIDE

Nous serons appelés à recourir aux théories des politiques publiques pour envisager les correctifs et les modalités de retrait de l'Etat dans la politique de l'Aide. Il ne s'agit pas pour nous de dire qu'elle est la bonne gouvernance en matière d'Aide et de coopération décentralisée, mais de mettre en évidence les mécanismes et processus qui permettent ou non d'obtenir un mode de gouvernance plus ou moins structuré aux buts des politiques publiques étudiées.

Cette approche nous permettra alors d'envisager une nouvelle gouvernance dans le sens d'un polycentrisme au niveau des acteurs avec prépondérance des collectivités territoriales jusque-là exclues du processus de l'Aide (Section I). Cette gouvernance pourrait aussi se manifester dans le cadre d'une meilleure participation et d'une meilleure coordination des projets d'aide et de coopération décentralisée (Section II).

SECTION I

LA NECESSITE DU POLYCENTRISME AU NIVEAU DES ACTEURS

Les dernières décisions du CICID ont rappelé que le ministère des Affaires étrangères définissait les stratégies de coopération et assurait avec le ministère des Finances la tutelle de l'Agence française de développement. La création du Comité d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre délégué à la Coopération et la Francophonie, est censée concrétiser le rôle de supervision politique du MAE. En pratique, ce rôle sera probablement difficile à tenir, en particulier la tutelle d'une agence où l'influence du ministère des Finances demeure considérable. L'AFD s'organise pour définir ses propres stratégies et s'est dotée de capacités de réflexion en la matière. Dans ce sens, les experts ne voient pas dans le même temps, se produire un apport de moyens parallèles qui permettrait au ministère des Affaires étrangères de remplir la tâche qui lui est confiée⁴⁵². Certes, de nombreux fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères connaissent parfaitement les questions du développement, mais

⁴⁵² Cela supposerait de réunir plusieurs conditions : des compétences diversifiées, l'animation de réseaux thématiques sur les grands sujets du développement, une présence ferme dans les enceintes internationales où les stratégies se discutent et sont définies, alors que la DGCID n'est présente que dans certaines d'entre elles.

l'organisation actuelle de ces ressources humaines au sein du ministère permet-elle de valoriser suffisamment ces compétences ? Enfin, le contrôle démocratique exercé par le Parlement sur la politique d'aide au développement et de coopération internationale s'effectuera plus difficilement dans la mesure où le principal opérateur, l'AFD, n'est pas directement responsable devant les représentants de la Nation. C'est pourquoi pour améliorer ces réformes et rendre plus démocratique et donc efficaces les politiques de l'Aide, nous envisagerons l'idée d'une gouvernance polycentrique (I) et le partage de pouvoirs entre l'Etat et les structures subnationales que sont les collectivités locales (II).

I) L'IDEE D'UNE GOUVERNANCE POLYCENTRIQUE DANS L'AIDE

Parler de partage de rôles ou de pouvoirs entre l'Etat et les collectivités locales revient à nous inscrire dans le cadre général de la question de la gouvernance. Au plan économique, la notion anglo-saxonne de la gouvernance renvoie à l'acceptation de l'autorégulation des marchés et des réseaux à travers la désétatisation des économies et de la déflation des fonctions publiques. Intimement liée à la mondialisation, elle est le « ...vecteur physique de cette décomposition de la puissance publique historique.⁴⁵³ »

Mais comme on peut le constater la disparition totale des Etats n'a pas eu lieu. On peut même parler de l'accroissement de son rôle distributif, notamment en Europe, mais aussi de son adaptation à « ...ces changements fondamentaux et ce d'autant qu'ils étaient adossés à une histoire démocratique dense⁴⁵⁴ ». Comme réponse aux mutations contemporaines, les gouvernements des pays jusque-là sous régime dictatoriaux ont engagé des processus de démocratisation, de décentralisation et comme c'est le cas en France et dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs héritant de son système. Mais ces efforts nous semblent insuffisants pour rendre le soutien du Nord vis-à-vis du Sud plus efficace. D'où la nécessité pour nous d'envisager dans le cadre de l'Aide au développement une plus grande implication des pouvoirs et structures locaux. A cet effet, nous aborderons dans ce paragraphe l'exposé du polycentrisme (A) et son application dans la politique de l'Aide et de la coopération décentralisée (B).

⁴⁵³ DGCID : « L'action internationale des collectivités locales : engagement citoyen et mondialisation », 2002, p432.

⁴⁵⁴ DGCID, op cit. p432.

A) L'exposé du polycentrisme

Dans notre deuxième partie nous avons bien souligné la prépondérance d'un certain nombre d'acteurs dans la politique de l'Aide et dans la coopération décentralisée. Venaient en tête les instruments ou structures du pouvoir central que sont le ministère de l'Economie et des Finances ou encore les proches collaborateurs du président de la République. La prépondérance du ministère de l'Economie nous a fait dire qu'il y avait là risque de subordination des objectifs de solidarité auxquels nous croyons très peu, à l'axiomatique de l'intérêt qui commande l'ensemble des relations sociales et politiques. Cette situation de prépondérance des structures de l'Etat se manifeste aussi dans la mise systématique à l'écart des collectivités locales dans le processus d'émergence, de formulation et de mise en œuvre des projets de l'Aide.

Pourtant c'est à bon droit qu'Adda Bekkouche et Bertrand Gallet reconnaissent que l'émergence de nouveaux acteurs dans les relations internationales en général et dans la coopération pour le développement, s'est accompagné d'un aménagement de la souveraineté des Etats. Tout en réaffirmant sa prépondérance, ils reconnaissent que la puissance publique « ...a permis à d'autres acteurs d'intervenir dans le champ international.⁴⁵⁵ » Les deux auteurs reconnaissent qu'il y a transformation du rôle de l'Etat. « *Tout en étant les principaux sujets du droit international et donc d'acteurs, ils sont devenus de plus en plus réceptacles.*⁴⁵⁶ ». Mais alors même qu'ils n'ont plus le rôle d'acteur exclusif, certains Etats continuent d'avoir de la peine à orienter, répartir, redistribuer, limiter et changer de ce fait leurs fonctions et structures. Alors qu'avec l'arrivée de nouveaux agents émergents au rôle aussi essentiel que celui des Etats, on croyait la relation entre le centre et la périphérie suffisamment bouleversée. Ce bouleversement fait ailleurs qu'en Afrique place à un mode de fonctionnement horizontal entre agents des pays et régions différentes au détriment du mode classique de fonctionnement pyramidal⁴⁵⁷.

Mais ce n'est pas toujours le cas dans la politique de l'Aide au développement, en France mais aussi dans les pays récipiendaires de cette Aide. Ce sont les modes d'intervention de l'Etat qui sont en premier mis en cause. Face à la relativité des résultats en la matière on

⁴⁵⁵Bekkouche Adda et Gallet Bertrand : « *La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale* », Annuaire français des relations internationales, 2001, p376.

⁴⁵⁶ Bekkouche Adda et Gallet Bertrand , op. cit. p383.

⁴⁵⁷ Pour Bekkouche et Gallet on vit là d'une par un aspect nouveau des relations internationales, et de l'autre ces rapports nouveaux entre territoires vont déterminer les problématiques de développement et d'implication des acteurs infra-étatiques.

est tenté de conclure une fois de plus à la faillite de l'Etat. Ce qui fait dire à Patrick Le Galès, analysant les mobilisations particularistes et la crise de l'Etat tutélaire, qu'on fait face à une transformation de fond des attitudes face à cette prétention traditionnelle des bureaucraties et professions incarnant l'Etat. Toutes ces structures ne peuvent plus se poser d'après lui « *...comme seules habilitées à dire l'intérêt général...* » L'auteur poursuit que la contestation de l'Etat tutélaire se manifeste par l'effondrement des grandes doctrines d'encadrement, mais aussi par la multiplication des recours judiciaires contre les bureaucraties et les hommes politiques, l'efflorescence de mobilisations particularistes centrées sur des enjeux très limités. Patrick Le Galès nous rappelle à ce sujet que les tenants du modèle de la gouvernance polycentrique comme L. Hooghe assurent que les niveaux subnationaux de gouvernance ont de l'importance, que les stratégies/ressources sont moindres mais du même ordre que celles de l'Etat ou de l'Union européenne. Enfin : « *...Il faut s'attendre d'une part à un renforcement de ces niveaux intermédiaires et d'autre part à la multiplication des réseaux et d'interactions dans lesquels ils seront parties prenante en lien ou pas avec l'Etat....On assistera donc à un mouvement de redistribution du pouvoir aux dépens des Etats membres de l'Union européenne au profit notamment des gouvernements subnationaux.*⁴⁵⁸ »

B) L'application dans l'Aide et la coopération décentralisée

La solution à la contestation de l'Etat entraîne bien évidemment ce qu'il est convenu d'appeler « *un polycentrisme politique.* » Celui-ci entraîne une déstructuration de l'espace étatique et fait reconnaître le rôle des acteurs non-étatiques et surtout infraétatiques que sont les autorités urbaines ou régionales, bref les collectivités locales. Cela modifie les conditions de l'action publique. Ce polycentrisme fait dire à Patrick Le Galès que la sphère étatique « *...est ainsi traversée par des tendances profondes à la différenciation structurelle.*⁴⁵⁹ »

Si nous voulons appliquer à la politique de l'Aide ce polycentrisme dont parle les auteurs on se rendra très vite compte qu'il existe déjà. Les acteurs que nous avons identifiés sont nombreux. Il s'agit d'abord des structures du pouvoir central que sont principalement les ministères de l'Economie, des Affaires étrangères et de la coopération, mais aussi les autres ministères techniques intervenant selon les programmes et les projets⁴⁶⁰. Occupe aussi une place prépondérante dans cette politique, l'Agence française de développement, « *cœur de cible* » de la coopération française dans les pays en voie de développement dont ceux de

⁴⁵⁸ Patrick Le Galès, op cit. p212..

⁴⁵⁹ Le Galès Patrick, op cit, p 142.

⁴⁶⁰ Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, Environnement...

l'Afrique centrale et des Grands Lacs. D'autres acteurs existent comme le CICID mais aussi le Haut Conseil à la Coopération internationale.

Dans le cadre de la coopération décentralisée nous avons décelé comme acteurs les collectivités, autorités locales et leurs groupements, les associations des pouvoirs locaux, les dispositifs institutionnels d'appui, les dispositifs régionaux d'appui et autres organismes d'appui comme les Fondations...

Au regard de ce qui précède on se rend compte qu'il existe déjà un polycentrisme de part et d'autre dans la politique française d'Aide. Mais on peut constater que la pluralité des acteurs rend difficile une politique globale d'aide au développement. La France fait face à une diversité d'acteurs institutionnels. Cela présente des avantages mais aussi de gros inconvénients. Ainsi plusieurs cultures de l'Aide coexistent dont celle du ministère des Finances dont les préoccupations essentielles portent sur l'équilibre macroéconomique et la pénétration commerciale. On a également les logiques des services de l'ancienne Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des Affaires étrangères. Elles sont centrées sur le rayonnement culturel de la Francophonie. Par ailleurs nous avons la DGCID qui est plutôt orientée vers le développement avec le renforcement des capacités des ressources humaines et institutionnelles. Enfin se présente l'AFD qui raisonne en terme de développement des infrastructures.

Il existe donc une diversité d'acteurs qui entraîne aussi une diversité d'objectifs et d'influence. Cela pose le problème de la cohérence réciproque, celui de leur articulation avec les politiques d'Aide au développement, et celui de la lutte d'influence. Or l'efficacité du polycentrisme repose sur le fait que tous les acteurs, du moins ceux pour qui le développement et la lutte contre la pauvreté dans les pays en coopération avec la France est la préoccupation fondamentale, soient associés au premier chef dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques d'Aide au développement. Une telle prise en compte ne peut être possible que s'il y a affaiblissement du rôle des structures centrales de l'Etat et des multiples réseaux agissant à l'ombre des institutions républicaines et qui jouent encore aujourd'hui un rôle de premier plan, comme c'est le cas du Ministère de l'Economie ou des proches collaborateurs du président à l'Elysée. Le polycentrisme pour nous est également réalisable s'il y a déconcentration de certaines structures décrites comme l'AFD qui présente encore une forte concentration dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des projets qu'elle finance. Tout ou presque se fait toujours par le siège parisien. Sont le plus souvent écartés les groupes cibles lors de la réalisation des projets comme l'a démontré le rapport de la Communauté urbaine de Nantes suite à une mission de 2004 au Cameroun.

Il ne fait l'ombre d'aucun doute que l'Aide française a connu une révolution entreprise d'ailleurs pendant longtemps, entre 1960 et 1999. Avec plus de quarante rapports réalisés à ce sujet, les autorités de l'Hexagone sont arrivées à adopter plusieurs réformes d'une ampleur aujourd'hui remarquable avec six décisions fondamentales qui ont fait naître le CICID, le HCCI, la rationalisation autour de deux pôles administratifs l'un diplomatique (le MAE) et l'autre financier (le MINEFI), l'abandon de la notion de champ pour celle de ZSP, la définition d'un opérateur pivot qu'est l'AFD, et la contractualisation des relations avec les pays receveurs de l'Aide. Mais cette réforme nous semble insuffisante dans la mesure d'abord où il y a exclusion des collectivités locales en tant qu'intervenants directs non pas comme c'est le cas dans le cadre du HCCI. En plus ce HCCI qui représente pourtant l'ensemble de la société civile et toutes les personnes qui de près ou de loin travaillent dans l'Aide, occupe une place très minimaliste dans la coopération pour le développement en France. Il serait donc intéressant d'accorder plus de place et d'importance à cette instance et aux collectivités locales et les intégrer dans les trois grandes étapes de la politique publique d'Aide au développement que sont l'émergence, la formulation et la mise en œuvre.

Cette accentuation d'un véritable polycentrisme aura à n'en point douter des effets positifs incontestables et instaurera une démocratisation dans l'Aide; démocratisation si chère pour que cette politique soit efficace et utile aux populations cibles. Traitant de cette question dans Van de Walle et Johnson (1999) pensent que la démocratisation devrait faciliter la décentralisation des pouvoirs à tous les niveaux. Dans le cadre de l'Aide, cela implique que la démocratisation puisse renforcer les pouvoirs des premiers bénéficiaires de l'Aide. Ici apparaît le rôle prépondérant des collectivités et autorités locales dans les projets dans la mesure où celles-ci ont le devoir, voir l'obligation qu'entraîne leur proximité par rapport aux électeurs, de rendre des comptes. C'est dire que la démocratisation peut créer un climat politique général apte à favoriser l'efficacité de l'Aide.

Nous voulons donc croire avec Van de Walle et Johnson que les récentes vagues de démocratisation et libéralisation en Afrique sont une évolution positive qui à long terme, permettra d'améliorer la qualité de la gouvernance, donc de l'efficacité de l'Aide. Des Etats forts comme on les a en ce moment ne sauraient favoriser la responsabilisation et la transparence des gouvernants.

II) LE PARTAGE DE POUVOIRS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Outre l'importance interne que revêt le partage du pouvoir entre organes centraux de l'Etat et les collectivités locales, il faut noter que les régions, départements, villes et autres communes jouent un rôle de plus en plus déterminant dans la problématique internationale du développement. La littérature internationaliste a négligé le rôle des institutions locales dans le développement des relations transnationalistes comme le fait remarquer Antoine Vion⁴⁶¹. Pire les institutions françaises y sont même considérées comme un terrain d'analyse problématique. Ce qui fait que l'articulation entre villes et relations internationales fait depuis peu l'objet d'un intérêt scientifique, mais elle reste influencée par l'approche macrosociologique des travaux anglo-saxons inspirés par l'œuvre braudelienne. C'est pour quoi nous insistons sur la reconnaissance et l'octroi de plus de pouvoirs aux collectivités locales et leur prise en compte dans les solutions internationales aux questions de lutte contre la pauvreté et de soutien au développement. Nous commencerons par nous rappeler des termes du débat en nous interrogeant sur le pourquoi faudrait-il chercher à donner plus de pouvoirs aux structures infra-nationales (A) avant d'en arriver au partage que l'on peut faire dans le cadre de l'Aide (B).

A) Les raisons d'une gouvernance locale

C'est principalement sur la base d'une analyse de Patrick Le Galès que nous commencerons cette sous-partie, car il se demande : « *Pourquoi chercher des régulations sur des territoires infra-nationaux ?* » Comme réponse à cette question, l'auteur pense que le territoire considéré comme un construit politique et social peut constituer l'un de ces niveaux intermédiaires de structuration des acteurs, des groupes et des institutions. Comme c'est le cas en Europe, les territoires peuvent être en cas de desserrement de la contrainte étatique, des niveaux de régulation possible des intérêts, de groupes et des institutions. Si le verrou de l'Etat central se débloque dans la politique de l'Aide en France et en Afrique on pourra avoir des relations basées sur des réseaux territoriaux et ce que Le Galès appelle « *un renforcement des niveaux intermédiaires.* ». La perte de la centralité de l'Etat, et les efforts africains en la matière, mais aussi la mondialisation pourraient voir alors émerger une gouvernance

⁴⁶¹ Vion Antoine : « *Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ?* », Annuaire français des relations internationales, 2001, p362.

polycentrique de développement au sein de laquelle les acteurs locaux joueront une rôle de premier rang.

Ainsi la gouvernance dont une bonne partie de la littérature provient d'acteurs liés à la théories des choix rationnelles, au *public choice*, et, à la leur suite du management public, est lié au problème d'efficacité de l'action public. Pour Le Galès : « *Les questions posées à propos des coûts de transaction, de l'efficacité, de la coordination d'activité sociale et politique sont transcrites en terme de management pour le meilleur et pour le pire.* ⁴⁶² » C'est dire que c'est le déclin/recomposition de la gouvernance étatique dans les pays européens qui poussent donc les auteurs à observer le territoire, notamment les villes et les régions, comme « *unité d'analyse.* » Cela à entraîné d'ailleurs une définition de la « *gouvernance urbaine* » qui est la capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations et groupes sociaux. Elle donne aux dirigeants la capacité à représenter ces groupes à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement.

Marc Leroy traitant de la question des services publics de proximité abonde dans le même sens en soulignant l'importance et l'utilité de la territorialisation des services publics. Pour l'auteur : « *Il s'agit d'abord dans un sens classique d'aménagement du territoire, de rendre effectif le principe d'égal accès des moyens aux services publics sur l'ensemble du territoire, tout en tenant compte des coûts d'implantation.* ⁴⁶³ » Ensuite l'utilité de la territorialisation tient au rôle des services publics polyvalents dans le développement local. En milieu rural ce service public « *...consiste à favoriser les logiques de projets définis par le bas à partir des données socio-économiques des territoires et des contraintes politico-administratives locales.* ⁴⁶⁴ » Pour Marc Leroy cette situation s'explique par le fait que l'Etat ne tranche pas en faveur d'un territoire donné même si les critères d'examen des projets incluent l'examen de la situation territoriale (enclavement, dégradation du quartier...) A cet effet en territorialisant les services publics, l'Etat cherche aussi à promouvoir une modernisation de ceux-ci par le développement des services de proximité à même de proposer un traitement global, transversal des demandes et pour lutter contre le cloisonnement bureaucratique.

⁴⁶² Patrick Le Galès, op cit, p226.

⁴⁶³ Leroy, Marc : « *Dix ans d'offre publique de service de proximité en France* », Annuaire des collectivités locales, Editions CNRS, 2003, p21.

⁴⁶⁴ Leroy, Marc, op cit, p21.

Tout ce qui précède nous fait donc envisager les acteurs et les interactions de la politique d'Aide au développement sous forme de « *mobilisations territoriales différenciées et la multiplication de réseaux d'action publique non centrés sur l'Etat.* »

B) Les redistributions possibles dans l'Aide et la coopération décentralisée

Partant du principe que la gouvernance polycentrique est acceptée, tout reste de même à faire. Quelles redistributions doit-on faire que l'on soit dans les pays donateurs ou dans les pays receveurs de l'Aide? Il est question d'examiner alors les éventuelles nouvelles répartitions de pouvoirs, des rôles et de l'organisation des interactions entre les acteurs de l'Aide. Rappelons à toutes fins utiles que si l'on entraîne la question de la gouvernance vers le territoire c'est bien évidemment parce qu'on veut s'affranchir des contraintes et des questions posées par la centralité du pouvoir en nous appesantissant sur les problèmes d'efficacité et de coordination comme l'ont fait la sociologie des organisations et les économistes institutionnels. Ainsi le partage des rôles entre l'Etat et les collectivités locales dans le cadre de l'Aide et de la coopération décentralisée portera sur les différents champs d'action et selon les modalités d'intervention que nous avons décrits dans nos deux premières parties. Ainsi on pourra distinguer les cas où la redistribution donne lieu à un partage de rôles entre les deux niveaux de pouvoir, et les situations où l'on peut envisager un dessaisissement significatif de l'Etat.

Le dessaisissement significatif de l'Etat dans la mise en œuvre

Au nombre de tous les champs d'action que nous avons étudiés plusieurs nous amène à envisager le dessaisissement total de l'Etat : l'éducation de base, les soins de santé primaire et la lutte contre le Sida. Il est bien évident comme nous le montrerons plus loin que bien que gérées, et donc mis en œuvre, par les collectivités locales, nombre de ces domaines qui touchent directement à la lutte contre la pauvreté et actions de développement émergent et se forment dans le cadre d'une concertation entre les deux niveaux de pouvoirs et les autres intervenants directs de ce processus. Mais les organes centraux de l'Etat jouent toujours un rôle prépondérant en la matière.

Les rôles partagés

Les compétences partagées pourraient concerner les questions liées à la dette, la protection de l'environnement, la paix et la sécurité puis l'agriculture et la sécurité alimentaire. Ce dernier point revêt une importance particulière en raison des chiffres

alarmants sur l'insécurité alimentaire dans le monde. Selon les dernières estimations de la FAO, on dénombrait en 1997-1999 à travers le monde 815 millions de personnes sous-alimentées, dont 777 millions dans les pays en développement. Par conséquent, si l'on veut atteindre l'objectif fixé au Sommet mondial de l'alimentation, à savoir diminuer de moitié le nombre des personnes sous-alimentées dans les pays en développement pour 2015 au plus tard, la moyenne annuelle qu'il convient d'atteindre n'est plus de 20 millions mais de 22 millions, chiffre qui dépasse considérablement les résultats actuels. Ainsi en dehors des mesures proposées par la FAO⁴⁶⁵ pour faciliter un accès plus équitable à tous à la nourriture, il serait intéressant de voir les collectivités locales jouer un rôle de plus en plus central en la matière. Dans les mesures que propose Yves Jeanclos⁴⁶⁶ on retrouve au plan quantitatif la garantie d'un approvisionnement suffisant en aliment avec à la clef l'amélioration des modes de production et la recherche de nouveaux produits alimentaires. Au plan qualitatif l'auteur parle d'application du principe de précaution. Ce qui passe par l'évaluation de risque alimentaire et de l'information du consommateur sur les risques encourus. Est aussi cité la mise en place des organes chargés de la sécurité alimentaire. Mais dans ceux-ci Yves Jeanclos ne fait allusion qu'aux organes nationaux et aux institutions communautaires européennes. Or, comme la sécurité alimentaire est une question qui touche directement à la santé, à la vie des populations voire à la perpétuation de l'espèce humaine, il serait intéressant que les collectivités et autorités locales soient impliquées au premier chef.

Outre les champs d'action, l'Etat doit aussi partager ou se dessaisir d'un certain nombre de modalités d'intervention. C'est le cas l'Assistance technique. Mais il doit demeurer l'un des principaux financier par le biais de ses opérations de traitement de la dette, les aides budgétaires et les concours d'ajustement structurel.

Cette esquisse de partage que nous venons de faire est loin d'être définitive tout comme ne saurait être définitif les redistributions de rôles et de compétences faites dans le cadre des différentes lois de décentralisation en France et dans certains pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs comme le Cameroun ou le Gabon qui sont les plus avancés en la matière. Le juriste à la recherche des constructions formelles ne pourra jamais trouver satisfaction dans les précédentes lignes dans la mesure où la matière que nous traitons est essentiellement dynamique. C'est donc plus d'une attitude de sociologue qu'il s'agit car le partage des compétences dans le cadre de l'Aide et de la coopération décentralisée résultera

⁴⁶⁵ Lire à ce sujet l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, FAO, 2001.

⁴⁶⁶ Jeanclos Yves : « *La sécurité alimentaire à l'orée du XXIe siècle* », Annuaire français des relations internationales, 2002.

d'un processus d'apprentissage et d'ajustement que réaliseront aussi bien les collectivités locales françaises et africaines, que les différents appareils étatiques respectifs pour l'efficacité des projets identifiés, formulés et mis en œuvre pour les populations. C'est dire qu'une prospective pareille est loin d'offrir des clefs de compréhension universelles des compétences des systèmes locaux dans le cadre de la redistribution des rôles dans la politique de l'Aide. Mais tous les points soulignés devront témoigner de la nécessité et de la possibilité des changements qui pourraient s'opérer dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques d'Aide au développement. Car faut-il le rappeler avec Serges Wachter⁴⁶⁷, l'ambition de la décentralisation en France était triple, et cette trilogie pourrait bien permettre de rendre plus efficace et efficient les politiques d'Aide de la France en direction des pays en voie de développement. Il s'agit d'abord de mettre en place des structures d'incitation politique et administrative permettant d'élever le rendement des interventions publiques centrales et locales. Ensuite il est question d'abaisser les coûts de transaction entre l'Etat, ses services périphériques et les collectivités locales en transférant à celles-ci de nouvelles responsabilités. Enfin la décentralisation a pour but de rapprocher le marché électoral du marché des interventions publiques en espérant que la démocratie participative puisse y trouver son compte. Tous ces objectifs peuvent permettre de rendre les politiques publiques d'Aide au développement plus efficaces. Mais une fois de plus nous nuancerons notre propos car il ne s'agit pas de proposer une chaîne de solutions suivies de résultats dûment anticipés et programmés, mais des conditions d'amélioration pour une meilleure efficacité de l'Aide.

SECTION II

LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DECISIONNEL : ELEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE

En nous inspirant des analyses de plusieurs auteurs dont Steve Jacob, Jean-Louis Genard, mais aussi de Pierre Zemor- qui reprend entre autres les travaux de plusieurs auteurs⁴⁶⁸- nous traiterons de la participation dans le processus de l'Aide et de la coopération décentralisée en tant qu'un des correctifs de la crise de l'Etat qui jusque-là contrôle toutes leurs étapes de d'urgence, de formulation et de mise en œuvre. Dans cette participation il sera question d'examiner les conditions de mise en œuvre de la concertation publique et de l'expertise indépendante. Ce souci tient au fait que la complexification de la conduite des

⁴⁶⁷ Wachter, Serge : « *Politiques publiques et territoires* », l'Harmattan, 1989, p9.

⁴⁶⁸ Les auteurs cités par Zemor sont entre autres Lucien Sfez, Jean-Louis Lemoigne, Robert Lattes, Graham T. Allison repris par Michel Crozier...

affaires publiques mais aussi les limites de la puissance publique doit obliger l'Etat à recourir de plus en plus à l'expertise indépendante et à la concertation du public. Dans cet ordre d'idées, Steve Jacob et Jean-Louis Genard pensent que l'Etat est d'autant plus porté sur des savoirs des experts « *que, face au déficit de légitimité dont il est l'objet, les responsables politiques pensent pouvoirs se donner, en s'appuyant sur des avis extérieurs, une image participative et plus démocratique, tout en légitimant leurs décisions.* ⁴⁶⁹ » Nous réaffirmons donc avec les deux auteurs, que le rôle de l'Etat s'est profondément modifié au cours du temps et que nous sommes pratiquement à la fin d'une logique où quelques maîtres-penseurs veulent continuer à réguler la société par décrets. Dans le souci que nous exprimons dès le début de cette troisième partie de désétatiser l'Aide au développement en passant par la rationalisation de l'action de la puissance publique, nous n'imaginons donc pas cette entreprise réussir sans la prise en compte de l'énorme production cognitive qu'est l'expertise. Jacob et Genard abondant dans le même sens n'imaginent pas cette démarche réussir sans qu'on puisse « *...s'attacher également à mesurer le poids des savoirs qui, à l'image des connaissances statistiques ou des connaissances hygiéniques dès le XVIIIe siècle, occupèrent une place privilégiée au sein des positifs administratifs.* ⁴⁷⁰ »

Ainsi nous commencerons par la question de la concertation publique (I) avant de traiter de la place de l'expertise indépendante dans l'Aide et la coopération décentralisée (II).

I) LA CONCERTATION PUBLIQUE :CORRECTIF A L'INNEFICACITE DE L'ETAT

Quand on parle de concertation publique dans le cadre des politiques publiques on pense systématiquement aux conférences de consensus pratiquées aux USA mais lancée au Danemark au cours des années 1990.Elles sont aussi à la mode aujourd'hui aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne mais aussi au Japon. Cette pratique appelée en France « *conférence de citoyens* » consiste selon Zemor à « *ouvrir au public des discussions de nature scientifique ou technique, habituellement réservées aux experts et encore peu accessibles aux décideurs.* ⁴⁷¹ » Après plusieurs décennies de pratique, ces conférences sont de plus en plus ancrées dans la pratique des politiques publiques dans les pays développés et par ailleurs principaux

⁴⁶⁹ Jacob Steve et Genard Jean-Louis : « *L'Etat et les savoirs des experts : la production cognitive en mutation* », in « *Expertise et action publique* », Edition de l'Université de Bruxelles, 2004, p7.

⁴⁷⁰ Jacob Steve et Génard Jean-Louis : « *Les métamorphoses de l'expertise* », in « *L'Etat et les savoirs des experts : la productions cognitive en mutation* », op. cit. p145.

⁴⁷¹ Zemor, Pierre : « *Pour un meilleur débat public* », Presses de Science Po, 2003, p79.

donateurs de l'Aide. D'où l'intérêt pour nous de les intégrer comme correctif à l'action des gouvernants du Sud pour plus d'efficacité et d'efficience dans la gestion des flux d'Aide au développement. La raison tient à un souci de corriger les modalités d'intervention de l'Etat dans ces pays en accordant plus de place aux représentants directs des populations que sont les élus locaux investis par le suffrage universel et bénéficiant en principe de la légitimité nécessaire. Point n'est besoin de rappeler comme le font Jacques Adda et Marie-Claude Smouts qu'une aide bien conçue « *doit s'adresser aux populations, bien que pour des raisons politiques, ils lui soit très difficile d'ignorer les canaux officiels*⁴⁷² ».

Or l'expérience montre très bien que ces canaux officiels que sont les gouvernements centraux des Etats donateurs et receveurs affirment leur tendance à l'exclusion des représentants directs des populations. La situation ne fait l'ombre d'aucun doute dans nombre de pays africains objet de notre étude. Au Cameroun Pierre Moukoko Mbonjo affirme sans hésitation que pendant les deux décennies de l'indépendance : « *l'Etat s'est construit contre la société* » qui a été tenue en laisse par le pouvoir⁴⁷³. La situation a-t-elle évolué aujourd'hui ? Toujours est-il que nous prônons plus de concertation de la société. Et pour cela il est question d'exposer l'idée de la concertation du public (A) avant de parler de sa mise en œuvre (B).

A) L'idée d'une concertation du public

La concertation du public ne vise autre chose que l'aide à la décision. Elle consiste aussi dans le cadre de l'émergence et de la formulation d'une politique publique comme cela pourrait être le cas dans l'Aide, à « *diffuser des controverses dans la société.* » Tout en informant celle-ci à travers ses démarches et ses procédures, elle contribue « *à l'intelligence collective d'un dossier complexe* », selon l'expression de Zemor.

La concertation du public se manifeste alors de plusieurs manières. L'une des plus favorable à la participation des citoyens et celle où les publics sont directement concernés et où les profanes sont à la fois porteurs d'enjeux, porteurs d'une expérience personnelle ou d'une expertise d'usage. Zemor explique qu'il s'agit avec un public restreint et très impliqué « *...d'une concertation qui peut revendiquer une place dans la décision même.*⁴⁷⁴ » Comme exemple on peut citer en France le cas de la CNC sur la réhabilitation des logements ou sur

⁴⁷² Adda Jacques et Smouts Marie-Claude: « *La France face au Sud, le miroir brisé* », Khartala, 1989, p324.

⁴⁷³ Moukoko Mbonjo Pierre : « *Le retour au multipartisme au Cameroun* », in Gérard Conac (sous la direction) : « *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique* », Economica, p242.

⁴⁷⁴ Zemor, op cit, p82.

les négociations qui interviennent dans des instances permanentes telles les commissions locales d'information et de consultation pour risques industrielles (CLI) ou les commissions locales de l'eau (CLE).

Mais on peut retenir à la suite de Zemor globalement trois grandes approches de la concertation du public. La première est celle où l'autorité responsable d'un projet se contente d'affirmer une position ou un diagnostic de l'état de la question et prend de la distance, jusqu'à l'obtention d'un avis ou du résultat d'une négociation. Dans la deuxième hypothèse, l'autorité peut aussi dialoguer avec les acteurs, le public ou le panel sans faire connaître l'évolution de sa position. La troisième école est celle où le responsable du projet adopte par quelques positions une attitude mixte.

Une chose est donc sûre, le débat public, quelque soit sa forme et l'école qu'on adopte, éclaire utilement les décideurs. Mais il est important de se désillusionner sur sa trop grande importance dans le processus de décision car il ne saurait être une sorte de codécision. Pour Zemor la codécision reste une utopie : « *Le compromis avec le riverain très concerné, dans les commissions de remembrement ou juste consulté avant d'être exproprié au nom de l'intérêt général, n'est arbitré que devant le juge.*⁴⁷⁵ » C'est dire qu'il ne faut pas laisser planer dans le débat public l'illusion que la décision peut s'y prendre ou que la concertation conduit à une codécision. Cette situation est due au fait que les modalités du débat public n'offrent pas de garantie d'une représentativité des compétences ou des légitimités face aux décideurs légalement dotés de pouvoir.

Mais si nous envisageons le débat public comme correctif de l'inefficacité de l'Etat dans l'Aide et la coopération décentralisée ce n'est pas dans le but de remettre en cause les vertus de la démocratie représentative. C'est plutôt comme nous le répétons depuis, pour envisager beaucoup plus de rationalité des appareils étatiques. Le débat public à l'instar d'autre mode de participation et d'ouverture au processus de décision que sont l'expertise, la contribution des médias ou encore celle des nouvelles technologies de l'information et de la communication, permet au moins d'alléger les logiques technico-bureaucratiques et les multiples procédures de l'Etat de droit « *sédimenté par les interventions prolixes du législateur et du pouvoir réglementaire.* » C'est de la lutte contre les « *parcours labyrinthiques* » et des publicités promotionnelles a posteriori dans l'action de l'administration qu'il est question ici.

⁴⁷⁵ Zemor, op cit. p 83.

B) La mise en œuvre de la concertation du public

En tant que principe il est évident que pour un meilleur rendement de la politique de l'Aide, la concertation du public doit être acquise pour les grands projets mobilisant d'énormes sommes d'argent et engageant la santé, la sécurité et l'avenir des générations futures. Dans les pays développés la participation du public dans les politiques publiques internes n'est plus vraiment un problème pour les instances ou commissions consultatives de l'administration. Elle est régie par des textes et limitée aux représentants des intérêts constitués et supposés être en jeu. Pour Van de Walle et Johnson: « *une des priorités du financement des donateurs devrait être de réhabiliter les services nationaux des statistiques afin d'éclairer les décideurs et donner au public de meilleures informations économiques lui permettant de demander au gouvernement des comptes sur sa gestion.*⁴⁷⁶ » Mais comme le souligne Zemor « *la traçabilité des rencontres avec l'opinion est essentielle.* » Par là l'auteur entend que la participation des citoyens en appelle à une pédagogie des modes et procédures de la décision publique. En plus de cela les décideurs publics sont appelés au respect de l'opinion, d'observer une certaine discipline dont le cadre de la démocratie représentative reste bien sûr le meilleur garant. Mais pour Zemor l'intervention citoyenne dans la discussion requiert une démythification de la décision. A cet effet c'est encore la hiérarchie administrative de l'Etat centralisée qui est pointée du doigt ici.

Comme c'est encore le cas dans les pays pratiquant déjà systématiquement la concertation publique pour des questions d'envergure, les pays d'Afrique et des Grands Lacs qui veulent la pratiquer doivent respecter quelques conditions qui sont de l'ordre des principes. Et parmi ceux-ci se trouve le préalable de l'information.

L'information la plus large et la plus explicite doit être diffusée au public avant tout processus de concertation sur un projet. Etape fondamentale d'une participation Zemor pense : « *la maïeutique collective d'une concertation commence par la mise en commun confucéenne du sens des mots et des textes.* » L'importance de cette étape tient au fait que le public n'a rien d'homogène quant aux connaissances mises en œuvre dans une controverse. « *Chaque catégorie d'acteurs a sa culture, ses codes et son vocabulaire* » souligne Zemor⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ Van de Walle et Johnson, op cit, p153.

⁴⁷⁷ Dans le même ordre d'idées l'auteur cite certains travaux comme ceux d'Henry Milner sur l'Europe de l'Ouest et qui montrent que le niveau d'information, le degré d'alphabétisation sur le fonctionnement des institutions, conditionnent favorablement, en Suède, au Danemark, en Finlande et aux Pays-Bas, l'intensité de la participation des gens, qu'elle soit électorale ou qu'elle porte sur les politiques ou les projets débattus.

Le principe de la mise en commun du sens des mots acquis, il est à établir l'instance qui a la charge de « *stabiliser les concepts et le registre sémantique des échanges.* » Ainsi la responsabilité en incombe pour une bonne part à l'émetteur initial, celui qui est à l'initiative du projet. L'instance chargée d'organiser le débat peut aussi en avoir la charge. Dans un cas comme dans un autre, la tâche consiste à diffuser une présentation simple des objectifs et des modalités de débat public. Ensuite un document accompagnant le premier dossier publié et qui en précise la portée, les lettres de débats, des comptes rendus des réunions est mis à la disposition du public à concerter. Est aussi prévue la possibilité de créer un site Internet. L'intérêt de toute cette démarche tient au fait que l'accès et « *l'accessibilité à l'information et au langage est le premier test de crédibilité de la concertation.*⁴⁷⁸ » La diffusion de l'information elle-même étant dans le cadre de l'émergence et de la formulation des politiques publiques un gage de transparence, car combattant l'opacité des institutions détentrices des informations pertinentes ou gardiennes des procédures de décision. C'est de la bonne gouvernance qu'il est question ; une gouvernance qui n'admet plus qu'il existe dans les domaines hors souveraineté « *une vérité supérieure* » ou « *la vérité* » comme dite dans un procès. Citant Jean-Pierre Raffarin Zemor rappelle à ce sujet que les certitudes faciles font les décisions fragiles.

II) L'EXPERTISE INDEPENDANTE : ELEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE

Dans ce paragraphe nous traiterons de l'expertise sous la forme de l'évaluation des politiques publiques: évaluation ex-ante, suivi et évaluation ex-post. C'est pourquoi nous utiliserons indifféremment les deux termes évaluation ou expertise.

Rappelons que l'évaluation des politiques publiques porte sur les actions et non sur les personnes. En cela il faut la distinguer d'autres notions voisines que sont l'audit, le contrôle de gestion et le pilotage, mais aussi l'inspection⁴⁷⁹. Cette évaluation se développe en France depuis le milieu des années 1980, époque à laquelle un certain nombre de ministères se sont

⁴⁷⁸ Zemor, op cit. p93.

⁴⁷⁹ L'audit s'assure que la mise en œuvre du projet s'effectue dans le respect des règles et procédures. Elle ne s'intéresse ni à la pertinence ni à l'impact du projet. Le contrôle de gestion et le pilotage sont des processus continus permettant d'assurer un suivi régulier de l'activité. L'inspection quant à elle procède à un contrôle de conformité par rapport aux normes financières, aux procédures administratives et aux orientations politiques. Elle exige un suivi et ses recommandations ont un caractère obligatoire et contraignant.

dotés de structures chargées d'évaluer leurs actions⁴⁸⁰. De leur côté, les parlementaires ont créé des commissions d'évaluation aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Les collectivités territoriales ont, elles aussi, mis en place des dispositifs d'évaluation de leurs actions. Mais très peu de littératures existent sur les actions à l'international. Nous y reviendrons.

Au plan scientifique, Bussmann et sa suite résumant de façon non moins exhaustive le fondement et l'évolution de la recherche évaluative en plusieurs mouvements. L'une des approches ayant contribué à son développement relève des nouvelles connaissances et techniques des théories sur la décision (PPBS, analyse coût-avantages, analyse coût-efficacité et recherche opérationnelle). L'autre méthode est celle des saisies et traitements propres aux sciences sociales (enquêtes, traitements assistés par ordinateur et tests statistiques plus perfectionnés.) Pour ce qui est de l'Europe en particulier, les auteurs mentionnent pour le développement de la recherche en évaluation l'intégration des connaissances de la recherche sur « *l'Implimentation* », l'analyse des politiques publiques et la science de la gestion⁴⁸¹. Tous ces apports font alors de l'évaluation « *une activité scientifique transdisciplinaire* ». La création des instances publiques, des sociétés et des associations des professionnels de l'évaluation ne viennent que conforter cette position d'une activité à la fois technique mais surtout scientifique.

Tout compte fait, instaurer ou généraliser l'évaluation dans les politiques publiques et donc dans l'action de l'Etat n'a autre but pour nous que de mieux la rationaliser. Dans le domaine de la coopération et de l'Aide au développement la DGCID parle d'une "*double exigence de modernisation de l'Etat et de démocratisation*". Modernisation dans la mesure où l'évaluation présente une exigence technique. C'est un outil permettant d'améliorer l'efficacité et le rendement de l'action publique. Elle s'inscrit ainsi parmi les instruments de modernisation de l'Etat. Démocratisation parce qu'elle constitue pour les pouvoirs publics, un moyen de rendre compte de leurs actions aux citoyens.

⁴⁸⁰ C'est le décret 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques qui instaure l'évaluation dans l'action de l'Etat en vue: "*d'amplifier les initiatives existantes et généraliser la politique de l'évaluation dans l'administration.*" Ce décret modifié en 1998 (décret n°98-1048 du 18 novembre 1998) crée un dispositif interministériel basé sur le Conseil national de l'évaluation (CNE) situé au Commissariat général du Plan.

⁴⁸¹ Bien plus Bussmann et al. nous apprennent qu'il y a eu trois types d'institutionnalisation des évaluations au plan international : un mouvement qui émerge et s'oriente dans les années quatre-vingts vers les questions de l'output gouvernemental ; 1960- 1970, une orientation vers le processus de planification et de formulation des programmes ; et enfin 1980, l'évaluation qui avait été une activité gouvernementale devient l'affaire des parlements.

Mais au-delà de la présence et de la quasi généralisation de l'évaluation des politiques publiques en France notre préoccupation porte sur l'objectivité de ces évaluations. Trop souvent et c'est le cas dans la coopération internationale en France, les évaluations sont faites par les instances publiques, ce qui ne permet pas toujours d'avoir un regard extérieur neutre source d'objectivité, d'efficacité et d'efficience dans les politiques, programmes et projets de développement. D'où la nécessité pour nous d'insister sur l'existence d'expertise indépendante dans la politique d'Aide au développement. Nous traiterons ainsi de la controverse de l'existence d'une expertise indépendante (A) et des conditions d'une expertise indépendante (B).

A) L'expertise indépendante : un mythe ?

Reprenons avec Jacob et Genard la problématique de l'indépendance ou de l'externalisation de l'expertise. Rien de nouveau si nous remettons au goût jour cette question surtout dans le cadre général des politiques publiques. Mais nous verrons plus loin qu'au niveau de l'Aide au développement les vieilles habitudes ont de la peine à se dissiper. Pour les deux auteurs, la question de l'expertise indépendante s'inscrit alors « *au cœur de cette tension entre intérieur et extérieur qui est constitutive de l'Etat* ⁴⁸² » C'est parce que cette tension est constitutive du statut même de l'expertise qu'il est alors nécessaire de réfléchir aux mutations dont elle est l'objet aujourd'hui....

L'expertise indépendante correspond à ce que l'on nomme dans le domaine de la coopération internationale "l'évaluation externe". Dans le cadre des politiques publiques en général ce phénomène n'est pas nouveau. Il remonte bien avant que les appareils administratifs ne se développent. Mais Jacob et Genard insistent sur le fait que ces processus d'externalisation sont aujourd'hui d'une ampleur importante en raison du fait que les fonctions centrales de l'Etat, ses fonctions régaliennes se trouvent soumises au processus. « *De plus, à la pluralisation des acteurs publics, commencent, sous couvert de gouvernance, à s'ajouter des acteurs privés. A cet égard tout semble se passer comme si seule la question de l'efficience des choix était susceptible d'emporter le jugement sur le bien-fondé de la procédure mise en œuvre.* ⁴⁸³ »

Ainsi une évaluation est externe lorsque la structure qui souhaite évaluer ses actions fait appel à des experts extérieurs appartenant à l'administration, au secteur privé, associatif

⁴⁸² Jacob Steve et Jean-Louis Menard, op. cit. p146.

⁴⁸³ Jacob Steve et Jean-Louis Menard: « *Les métamorphoses de l'expertise* », op. cit. p151.

ou à l'université. Selon les termes de Steve Jacob et Jean-Louis Genard, l'externalisation de l'expertise est le processus par lequel les décideurs publics mobilisent des ressources externes à l'administration pour la fourniture des savoirs. La nécessité de ce type d'évaluation est reconnue tant par le monde de la recherche que par les pouvoirs publics qui voient en elle un gage d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité, tant au niveau de ses analyses que de ses recommandations. Par ailleurs l'évaluation externe et donc l'expertise indépendante a le mérite au moins théorique de mobiliser des compétences spécifiques (économie, médecine, audiovisuel, urbanisme...) qui ne sont pas toujours disponibles aux sein des instances pilotant les projets. Elle a pour finalité soit d'orienter une décision, soit de se substituer au processus décisionnel classique dans lequel l'expert informe et le gestionnaire public décide.

L'Etat fait de plus en plus appel aux savoirs des experts comme nous l'avons souligné plus haut. Mais aussi bien que les auteurs s'interrogent sur la connaissance de ces expertises, de ceux qui les portent, nous observons aussi une pause sur l'indépendance de leur travail ; une indépendance qui, à en croire les enquêtes empiriques, « demeure très largement à faire. » Bien plus, le recours à une expertise relève le plus souvent soit d'un rejet des hypothèses d'autres experts, soit d'une incantation devant les incertitudes des décideurs. Pour Zemor on attend des experts « *des connaissances susceptibles des réduire des dangers.* » car devant le doute il n'est plus question d'approcher une vérité à révéler. Les experts sont entre eux en controverse à la fois dans le domaine de leur savoir et sur les orientations d'un projet ou les objectifs d'une politique introduits dans les modèles discutés. Mais qu'en est-il de leur indépendance ?

Si la création d'agences d'expertise indépendante marque un progrès incontestable dans les pays développés, force est de constater que la notion même d'indépendance des experts suscite sans cesse des interrogations. L'on ne cesse alors de s'interroger sur la nature des relations qui lient alors les commanditaires de l'expertise extérieure que les sont les organes du pouvoir central et les réalisateurs de cette expertise. A juste titre car comme le souligne Jacob et Genard « *...l'expert est nécessairement amené à collaborer dans sa recherche avec les décideurs ou le acteurs de mise en œuvre de la politique concernée. Pour l'expert, les acteurs publics ne représentent pas seulement des clients et des objets mais sont des partenaires à part entière dans le processus scientifique.*⁴⁸⁴ » D'où sans doute la méfiance vis-à-vis de ce qu'il conviendrait d'appeler expertise, même indépendante.

⁴⁸⁴ Jacob et Menard, op. cit. p9.

La France par exemple peine à sortir de cette imbrication étroite entre l'évaluation scientifique des risques et leur gestion administrative et politique. Les dangers contemporains ont entraîné la création d'agences d'expertise plus indépendantes afin de renforcer la légitimité des décisions politiques qu'elles viennent éclairer. Mais dans certains domaines comme la veille sanitaire et le contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme⁴⁸⁵, la gestion des instances d'évaluation reste encore de la responsabilité directe de l'administration, sous l'autorité des dirigeants politiques.

Tout ce qui précède amène Zemor à dire que l'expert indépendant est un mythe. Cette mythologie peut parfois s'expliquer par le fait que bien que fiable, l'expertise peut recouvrir une certaine allégeance, une relation ambiguë entre les commanditaires et les réalisateurs comme nous l'avons signalé plus haut. Cela est alors vrai, soulignent Jacob et Génard, lorsque les décideurs développent une stratégie par laquelle ils laissent aux experts la responsabilité de décider des mesures impopulaires ou lorsque les experts se montrent prêts à ajouter leurs résultats aux attentes de leurs commanditaires. Cette situation n'est pas loin de celle qui se connaît la coopération internationale et l'Aide au développement où on distingue deux types d'évaluation. On les évalue au sein des instances publiques et celles qui se font dans le système non-gouvernemental.

L'évaluation de l'Aide par les instances publiques

Au niveau des instances publiques trois services de l'évaluation sont clairement identifiés: Le bureau de l'évaluation de la DGCID, l'unité d'évaluation des activités de développement du Ministère de l'Economie et des Finances et la Mission pour l'évaluation et la capitalisation de l'AFD. Relevant du Service de la Stratégie, des moyens et de l'évaluation le bureau de l'évaluation du MAE est chargé de mettre en œuvre un programme d'évaluations. Mais non seulement ces évaluations sont rétrospectives, mais aussi la méthodologie utilisée par les éventuels experts extérieurs et indépendants est celle de la DGCID. Il est par ailleurs prévu que soit publié annuellement un bilan de ces évaluations. Mais le rythme ne semble pas suivi régulièrement.

Au Ministère de l'Economie et des Finances l'unité d'évaluation, des activités de développement de la Direction général du Trésor est responsable de la mise en œuvre des évaluations de l'ensemble des actions de développement du ministère. Y sont traités les projets réalisés sur la réserve des pays émergents (RPE) et FASEP et contributions et

⁴⁸⁵ Loi Huriet du 1^{er} juillet 1998.

dotations aux institutions financières internationales. Les évaluations sont réalisées par des consultants privés sélectionnés après une mise en concurrence. Elles peuvent aussi être confiées soit aux Inspecteurs généraux de Finances, soit à ceux du Conseil général des Mines. Mais ici rien n'est dit sur la méthodologie utilisée par les experts quand bien même ceux-ci seraient indépendants.

Du côté de l'AFD les choses sont un peu plus claires malheureusement. La mission pour l'évaluation et la capitalisation relève de la Direction de la Stratégie. Elle conduit un programme portant essentiellement sur des projets, mais la programmation intègre désormais davantage d'évaluation sectorielle et thématique. Mais on peut relever que les évaluations sont essentiellement réalisées en interne par des agents de l'AFD. Selon le discours officiel l'appel à l'expertise externe se développe.

Le dispositif non-gouvernemental d'évaluation de l'Aide

Cinq principales instances peuvent être distinguées en France dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques d'Aide au développement: les organisations de solidarité internationale (OSI), les collectivités locales, la Fondation de France, la Société Française d'évaluation (SFE) et le HCCI.

Les OSI se sont dotées depuis plusieurs années d'un mécanisme conjoint sous-forme associative, bénéficiant d'un appui de pouvoirs publics: le Fonds pour les études générales, les études transversales et les évaluations (F3E)⁴⁸⁶. Les collectivités locales, et plus particulièrement leurs diverses instances de coordination et d'appui⁴⁸⁷, ont engagé des exercices d'évaluation et instauré des procédures d'évaluation dans le domaine de la coopération internationale. La Fondation de France quant à elle a créé un programme de soutien à des démarches d'évaluation externe et participative. Elle permet de transformer dorénavant en Fonds pour l'expertise participative, afin de faciliter l'accès des ONG

⁴⁸⁶ Le F3E a été créé en avril 1994 après une fusion de deux initiatives précédentes : le FEP, Fonds d'études préalables et le FEE, Fonds pour les évaluations et les études transversales. Le F3E est une association loi 1901, fonctionnant en collaboration étroite avec les pouvoirs publics qui a pour but d'aider ses membres, acteurs de la coopération non-gouvernementale, à améliorer la qualité des actions de solidarité internationale dont ils sont porteurs.

Le FEP quant à lui est une composante de la Fondation de France mise en place dans un programme expérimentale de 2001- 2003. Il a pour objectif de faciliter durablement l'accès des organismes non-gouvernementaux, des associations, des groupements communautaires et des collectivités territoriales du Sud à une expertise de qualité conforme à leurs besoins, d'une part, pour leur permettre d'accroître leurs capacités et leur autonomie et, d'autre part, pour favoriser l'initiative et la responsabilité des populations.

⁴⁸⁷ C'est le cas du Centre national de la fonction publique territoriale.

africaines, des associations, des groupes communautaires et des collectivités locales du Sud à une expertise de qualité.

Les deux dernières instances que nous pouvons mentionner sont la SFE et le HCCI. La SFE a été créée en 1999 sur le modèle d'associations nationales et européennes similaires. Elle regroupe des évaluateurs publics et privés, chercheurs et praticiens, universitaires et prestataires⁴⁸⁸. Le HCCI s'est quant à lui engagé dans certains travaux d'évaluation, estimant que *"les politiques de coopération doivent être systématiquement évaluées et réorientées en conséquence."*

Mais que constate-t-on? Les évaluations annoncées par le Centre national de la Fonction publique territoriale ne sont pas rendues publiques, tout comme les collectivités territoriales engagées dans les actions internationales éprouvent de réelles difficultés à présenter des évaluations de leurs actions de développement. En clair, toutes les collectivités intervenant en Afrique centrale et dans Grands Lacs que nous avons rencontrées ne nous ont présenté aucun document d'évaluation de leurs actions. Des dispositions sont prévues dans certaines conventions comme celle de Toulouse/Ndj'amina. Mais il ne s'agit que des déclarations d'intention qui sont difficilement suivies d'actes concrets.

Mais nous ne saurions nous arrêter sur cette note de désespoir. Quels que soient les efforts faits par l'Etat de donner plus de liberté aux organes non-gouvernementaux ou infraétatiques, il se trouve toujours caché sous ses divers visages interministériels en tant que maître d'ouvrage. Zemor parle de cette omniprésence soit dans les coulisses ou alors *« dans le trou du souffleur. »* Même s'il est difficile de parler d'expertise indépendante on peut au moins s'appesantir sur ses conditions de mise en œuvre.

B) Les conditions d'une expertise indépendante: la science au secours des politiques publiques

Malgré le suspicion généralisée et justifiée qui existe dans les expertises que mobilise l'Etat dans le cadre de l'Aide au développement, il n'est point question d'ignorer l'utilité de l'existence même de l'évaluation. Et si nous partons de l'hypothèse que l'ombre de l'Etat plane partout où il existe une expertise, il est tout de même possible d'envisager quelques conditions pour lesquelles une expertise pourrait être qualifiée d'indépendante, ou alors une expertise indépendante pourrait être crédible.

⁴⁸⁸ La SFE a adopté le 28 octobre 2003 une charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publiques que nous avons mis en annexe de cette thèse.

La première condition est évidemment qu'il y ait une diversité d'analyse et une confrontation des points de vue. Cette condition est fort bien semblable à celle que proposent Jacob et Génard quand ils parlent de la « *fiabilité* » de l'expertise. Pour pouvoir évacuer les risques de suspicion pouvant entacher la crédibilité des résultats, il est nécessaire de faire appel à un consultant privé, à un centre de recherche scientifique ou à une institution publique renommée. La deuxième condition porte sur la transparence des conditions de l'expertise. L'importance de ce point tient au fait que dans un système qui se veut démocratique, l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques ne justifient aucune exclusion à l'égard des ces acteurs avertis et qui, généralement, connaissent déjà les enjeux du dossier.

Une autre condition de la crédibilité d'une expertise tiendra au rapport qu'elle entretiendra avec la science. Certes selon certains auteurs, l'évaluation renvoie à des activités techniques d'observation, des mesures et d'analyse, etc. Pour Bernard Perret citant le Conseil scientifique de l'Evaluation, l'évaluation n'est pas « *une discipline scientifique au sens habituel du terme, mais une activité institutionnelle, qui a vocation à s'intégrer à la gestion et au fonctionnement du système politique.* »⁴⁸⁹ Il est vrai, il y a environ vingt ans en arrière en France, le rapport de l'évaluation à la démarche scientifique se posait déjà, ou, tout au moins préoccupait les intenses et les personnes chargées de la réaliser dans le cadre des politiques publiques. Anicet Le Pors dans un propos d'ouverture consacré à un ouvrage collectif sur « *l'Evaluation des politiques publiques* »⁴⁹⁰ en fait déjà allusion. Selon lui, « *l'évaluation apparaît proche de l'information et la recherche.* » Bien plus en raison des interrogations méthodologiques que posent le problème de la réalisation des évaluations des politiques publiques, il serait entre autre important « *de fonder sur des bases scientifiques indiscutables la démarche d'évaluation et plus généralement de rationalisation des politiques publiques.* » C'est dire: « *seule une démarche systémique permet d'apprécier une politique dans l'ensemble de ses dimensions en la situant par rapport aux autres politiques poursuivies ainsi que celles qui peuvent être envisagées, en cadrant ses objectifs et les moyens susceptibles de les obtenir, en programmant les décisions à prendre et leur réalisation, en suivant l'application des programmes et en analysant leurs difficultés d'exécution, en repérant les résultats obtenus et en les comparant à ceux qui étaient attendus.* » C'est dire donc que l'approche scientifique

⁴⁸⁹ Perret Bernard, « *l'évaluation des politiques publiques* », La Découverte, 2001.

⁴⁹⁰ Nioche Jean-Pierre et Poinard, « *Evaluation des politiques publiques* », Economica, 1984.

aurait une importance particulière à la pratique de l'évaluation pour un travail emprunt de rigueur, d'impartialité et de transparence.

Pour sa part, le Commissariat général au Plan reconnaît que la démarche scientifique peut s'affirmer comme un point de passage utile, voire obligé, en termes de procédure de l'évaluation. A contrario, « *la démarche scientifique de l'évaluation ne doit en aucun cas être confondue aux illusions du gouvernement scientifique.* »⁴⁹¹ Ce rapport controversé entre évaluation et méthode scientifique que nous jugeons utile pour la crédibilité d'une expertise en l'absence de toute indépendance, a entraîné la distinction tangible entre évaluation et recherche évaluative. Cette distinction est beaucoup plus le fait de certains auteurs comme Bernard Perret. D'autres comme Bussmann utilisent de façon interchangeable les appellations d'évaluation, de recherche évaluative, etc. Bref l'orthodoxie sémantique n'est pas la même pour tous. Seule point de ralliement : la démarche scientifique à laquelle doit se soumettre l'évaluation. Elle est régulièrement reconnue fondamentale. Bussmann et al. pensent à cet effet : « *l'appréciation de l'activité étatique s'appuie sur des informations et des connaissances qui sont mises à jour grâce à des instruments scientifiques qui résistent à un examen ultérieur.* »⁴⁹²

Nous militons donc pour une évaluation dont la crédibilité peut reposer sur un socle scientifique irréprochable. En plus de cela la systématisation et la permanence de l'évaluation sont des nécessités pour une efficacité et une efficience de l'Aide. Elles permettent une rationalisation de l'Etat qui, à défaut de se retirer systématiquement des procédures de l'Aide, pourrait se limiter à être une sorte de tuteur de la coopération internationale. Les questions de lutte contre la pauvreté et de soutien au développement sortiront alors du champ de l'intérêt général d'un Etat qui deviendra tutélaire. Plusieurs questions pourraient ainsi connaître indirectement un début de solution.

Ainsi en l'absence d'une évaluation indépendante au dessus de tout soupçon, la science peut servir de base à l'exercice. Nous dirons avec Pierre Lascom qu'on doit recourir à des « *transcodeurs* », c'est-à-dire des scientifiques qui vulgarisent leurs propos pour en élargir l'auditoire, et ainsi favoriser la viabilité d'un problème⁴⁹³. Mais Jacob et Ménard de

⁴⁹¹ Commissariat général au Plan, « *Evaluer les politiques publiques* », La Documentation française, 1986, p27.

⁴⁹² Voir aussi à ce sujet la charte de la SFE qui évoque plusieurs principes: pluralité, distanciation, compétence, respect des personnes, transparence et responsabilité.

⁴⁹³ Le transcodage est un ensemble d'activité de collecte et de traduction des informations et des pratiques dans un langage qui en facilite la diffusion auprès, et même au-delà, du groupe d'acteurs concernés. (Cf Jacob et Génard, op. cit. p10).

conclure dans ce sens : « *La transformation d'une question éminemment scientifique ou technique en question de nature sociopolitique ne peut se faire sans un certain nombre de transmutations et de cadrages.*⁴⁹⁴ »

Ainsi l'expert, loin d'être le « *fonctionnaire éclairé* » sur lequel pèsera les soupçons d'être trop « *dedans* », pour être suffisamment « *savant* » et réellement « *indépendant* » sera celui que l'on vient consulter parce qu'il est suffisamment dehors pour offrir la caution d'indépendance qui sied à la scientificité. Mais il doit être « *...suffisamment à proximité pour que l'on puisse être convaincu que ses propositions seront opérationnalisables, qu'elles n'apparaîtront pas comme des savoirs éthérés tels que peuvent en produire les « savants » ou les « intellectuels* »⁴⁹⁵ »

⁴⁹⁴ Jacob et Menard : « *L'Etat et les savoirs : la production cognitive en mutation* », op. cit. p10.

⁴⁹⁵ Jacob et Menard : « *Les métamorphoses de l'expertise* » op.cit. p146.

CHAPITRE IV

UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ENTRE DONATEURS ET RECEVEURS

Tout comme nous préconisons une nouvelle gouvernance à l'intérieur des Etats donateurs et receveurs de l'Aide au développement, il serait intéressant d'envisager une nouvelle gouvernance entre pays du Nord et ceux du Sud en général. Entre la France et les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs.

Penser la gouvernance est possible dans les relations internationales comme le soulignent Marie-Claude Smouts pour qui ce choix est une posture de recherche⁴⁹⁶. Il permet de donner une visibilité à des acteurs et à des interactions négligés par la littérature réaliste. La gouvernance au plan international postule alors une prolifération des modes de régulation, des niveaux, des instances de décision et récuse toute idée d'organisation et de contrôle centralisés comme il est question dans la politique de l'Aide et certains aspects de l'intervention des collectivités locales à l'international. Pour que la coopération internationale via l'Aide au développement bénéficie aux populations et soit utile aux différents partenaires, il faut de plus en plus qu'elle s'exprime par des actions collectives plus efficaces, mais aussi par de nouveaux modes de coopération entre les Etats donateurs et receveurs. C'est dire que les abondantes réformes de 1998 ont été utiles. Mais elles restent encore insuffisantes, car dans les nouveaux modes que nous préconisons, y compris entre le Nord et le Sud, le rôle de l'Etat doit être de plus en plus minimal et rationalisé.

En parlant ainsi d'une nouvelle gouvernance dans les rapports de coopération via l'Aide au développement, nous nous référons aux critiques que nous avons relevés dans notre deuxième partie. Du côté des pays donateurs et donc de la France, ces critiques portaient entre autres sur ce que nous avons appelé avec Gilbert Rist « *l'arrogance occidentale* ». Elles portent également sur la liaison de l'Aide, le non respect par la France de plusieurs engagements dont le principe d'additionnalité dans le traitement de la dette, ou encore les lourdeurs de procédure pour les décaissements des fonds de l'Aide, mais aussi ceux de la coopération décentralisée.

⁴⁹⁶ Smouts Marie-Claude : « *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales* », Revue internationale des sciences sociales, Unesco/Erès, n°155, mars 1998.

Aux receveurs de l'Aide, plusieurs travers ont aussi été relevés dans leurs rapports directs avec les pays donateurs. C'est le cas de ce que nous avons désigné globalement par l'incapacité des dirigeants africains à gérer les flux financiers et à s'approprier des programmes et projets financés par les bailleurs de fonds internationaux, bilatéraux et multilatéraux. Il est alors évident que cet état de choses tant du côté de la France que de celui des pays de l'Afrique au Sud du Sahara, ne saurait rendre le politique de l'Aide efficace. Or il semble que la victoire contre la pauvreté dans le cadre de la coopération bilatérale ne peut passer que par une nouvelle gouvernance entre le Nord et le Sud. Une nouvelle vision globale de l'Aide dépassant les réformes de 1998 s'impose ; une vision qui rompt avec les logiques archaïques ou les idées reçues (section I). En plus de cela il faut envisager les principes qui pourraient fonder la nouvelle coopération (Section II).

SECTION I

ROMPRE DEFINITIVEMENT AVEC LES ARCHAISMES ET LES IDEES RECUES

Les archaïsmes et les idées reçues dont nous parlons ici concernent les habitudes qui ont toujours prévalu dans les relations entre donateurs et receveurs de l'Aide. Au premier rang de celles-ci se trouve la confusion tant entretenue par les experts, même les plus éminents, sur les deux notions de développement et de croissance. Toutes les politiques d'Aide étaient basées sur l'idée de croissance alors même que celle-ci a un caractère purement quantitatif (augmentation du PNB) pendant que le développement revêt un caractère qualitatif (passage de la société traditionnelle à la société technicienne). Il est donc intéressant de dépasser cette approche dans les questions de développement en Afrique en intégrant les aspects méta-économique et les approches africaines. Cela permet d'aboutir- comme le prônent depuis quelques années déjà certaines organisations internationales- au développement social, au développement durable, au développement humain, voire au développement humain durable. Il convient donc de toucher à deux questions essentielles : le respect des engagements ou la loyauté dans les relations de coopération (I) et plus de considération envers les partenaires du Sud (II) .

I) LA LOYAUTE DANS LA POLITIQUE DE L'AIDE

Parler de loyauté dans le cadre de la politique de l'Aide revient à interpellier la France sur le respect de certains engagements qu'elle prend solennellement dont le principe d'additionnalité mais aussi l'augmentation des volumes de l'Aide. Mais avant cela posons

nous la question de savoir si la loyauté est possible dans les relations internationales (A) avant de voir ses possibles mises en œuvre dans le cadre de l'Aide (B).

A) La loyauté dans les rapports entre les Etats : une attitude possible

La nécessité de remonter au plan théorique pour s'interroger sur la loyauté tient au fait que le sens commun a tendance à penser, sur la base de l'interprétation simpliste et erronée de travaux de certains auteurs, que le respect de la parole donnée est contradictoire avec la défense des intérêts de chaque Etat sur la scène internationale⁴⁹⁷. Or plusieurs auteurs nous démontrent que les Anciens et mêmes les contemporains ont bien pensé que tout en défendant leurs intérêts sur la scène internationale, les unités plurielles peuvent bien tenir les promesses qu'elles font. Josepha Laroche, Armelle Le Bras-Chopard et Gérard Wormser s'appuient à cet effet sur les travaux de Machiavel et de Raymond Aron pour nous démontrer globalement « *...qu'il est épistémologiquement fécond et innovant d'avoir recours [au concept de loyauté] pour analyser les relations internationales contemporaines.*⁴⁹⁸ » Bien plus en tant qu'attitude conforme à la loi, aux règles de l'honneur, à la fidélité aux engagements pris, la loyauté qui est toujours « *spontanément* » et « *communément* » prise comme une vertu morale, « *voire une simple catégorie normative sujette à polémique* », présente selon Laroche cet intérêt méthodologique d'être transféré « *...du registre de l'éthique à celui de la morale.* » Et après avoir reconnu la fécondité épistémologique du concept et son déménagement des sites de la morale pour ceux de la politique, l'auteur fait le constat selon lequel la loyauté « *...est bel et bien en voie de structurer les relations internationales, comme l'indique l'amorce d'institutionnalisation dont elle est l'objet.*⁴⁹⁹ »

Armelle Le Bras-Chopard quant à elle traite de la loyauté sur la base des travaux de Nicolas Machiavel qui pour elle apparaît bien selon nombre de commentateurs : « *...comme le symbole de la ruse et de l'exercice de la mauvaise foi dans le domaine politique.*⁵⁰⁰ » Mais elle dénonce ce simplisme avec lequel on analyse la pensée du Florentin. Elle parle d'une « *opinion effectivement bien simple, pour ne pas dire simpliste, qui s'appuie le plus souvent*

⁴⁹⁷ On peut compléter nos lectures à ce sujet en se rapportant sur les travaux de Wendt sur les Etats et la défense de leurs intérêts au plan international.

⁴⁹⁸ Laroche Josepha : « *La loyauté comme cadre d'analyse* » in « *La loyauté dans les relations internationales* », l'Harmattan, 2001, p14.

⁴⁹⁹ Laroche, Josepha, op. cit. p32.

⁵⁰⁰ Le Bras-Chopard, Armelle : « *Machiavel et le respect de la promesse donnée : contre le contresens* », in « *La loyauté dans les relations internationales* », op. cit. p 40.

sur un texte tronqué de Machiavel suivant lequel, en politique, il faut savoir entrer dans le mal.⁵⁰¹ » Or déconnexion entre la morale et la politique comme le pense Machiavel ne signifie pas forcément non respect de la parole donnée et donc « déloyauté. » Le Bras-Chopard s'insurge alors contre ce machiavélisme ordinaire et souligne d'ailleurs la vertu du respect de la parole donnée dans la pensée de Machiavel. Il est certain que lorsque Machiavel préconise de respecter la parole donnée dans les relations entre Cités « ...il rejoint la morale » à laquelle il ne cesse pourtant de se démarquer dans ses écrits. Mais comme le remarque Le Bras-Chopard : « ...Quand il indique, en référence à son étalon de la raison, dans quelles conditions et dans quelles circonstances, elle ne doit pas être tenue, il n'y a pas pour autant déloyauté.⁵⁰² » Et l'auteur de poursuivre : « Contrairement à ce que le Machiavélisme ordinaire avance, Machiavel estime qu'une promesse doit être tenue et s'insurge contre ceux qui- cyniquement- postulent d'avance qu'elle sera rompue.⁵⁰³ » La pensée de l'auteur florentin se rapproche alors de celle de Nietzsche pour qui la promesse engage ceux « qui donne leur parole, comme quelque chose sur quoi l'on peut table (...) pour pouvoir la tenir en dépit de tout, même des accidents, même de la destinée avec ce privilège extraordinaire de la responsabilité, la conscience de cette rare liberté, de cette puissance sur lui-même et sur le destin [pénètre] jusqu'aux profondeurs les plus intimes...⁵⁰⁴ » En somme Le Bras-Chopard nous fait remarquer que Machiavel n'exclut pas le respect de la loyauté dans les relations entre Etats. En plus il y accorde même de la place pour l'amitié et la gratitude des secourus. « Il indique dans le Prince, qu'on doit également, avoir, vis-à-vis des plus faibles, égard « à la justice », et se référer à l'honneur.⁵⁰⁵ »

Gérard Wormser quant à lui pense que la notion de loyauté « renvoie à une problématique de la reconnaissance entre acteurs qui se promettent de contrôler leurs passions et de respecter leur parole.⁵⁰⁶ » S'appuyant sur les écrits du français Raymond Aron, il reconnaît néanmoins le caractère relatif de la notion de loyauté. Elle est selon lui « d'ordre contextuel. » ce qui fait qu'elle en saurait être réduite à une définition universelle. De même, l'auteur pense que la loyauté « ne constitue ni un simple doublet d'une notion subjective

⁵⁰¹ Le Bras-Chopard, op. cit. p 39.

⁵⁰² Le Bras-Chopard, op. cit., p 40.

⁵⁰³ Le Bras-Chopard, op., cit., p42.

⁵⁰⁴ Nietzsche Frédéric : « Généalogie de la morale », in Le Bras-Chopard, op. cit., p42 et 43.

⁵⁰⁵ Le Bras-Chopard, op. cit. p43.

⁵⁰⁶ Gérard Wormser : « La loyauté selon Raymond Aron. », in « La loyauté dans les relations internationales », op. cit. p55.

comme la bonne foi ou la sincérité, ni davantage celui d'une caractéristique objective, comme la justice ou l'honnêteté. » Sans toutefois être clair sur la position de Raymond Aron l'auteur semble s'aligner derrière la position de ses deux collègues pour qui, il est bien possible de parler de loyauté dans les relations internationales contemporaines, même si les réalistes nous ont habitué à penser ces relations sans loyauté « *voire même contre la loyauté* ».

B) La loyauté du Nord : Une attitude possible envers le Sud

S'il est vrai comme l'ont démontré plus haut les auteurs au plan théorique que la loyauté est possible dans les relations inter étatiques, c'est dire qu'au plan empirique ce la l'est aussi. La France, et partant tous les pays donateurs, peuvent bien tenir leurs engagements dans la politique de l'Aide et notamment en ce qui concerne l'augmentation des volumes et le respect du principe d'additionnalité⁵⁰⁷. Et pour cause : l'augmentation de l'Aide au développement est nécessaire. Elle doit tendre de plus en plus vers l'objectif onusien de 0,7% des PIB nationaux des pays riches si l'on veut amorcer de façon substantielle la réduction de la pauvreté et le soutien au développement. Donc l'avenir de la coopération française ne dépend pas que de la réforme de ses structures administratives comme nous l'avons souligné plus haut. L'importance des moyens budgétaires qui y seront réservés est primordiale. Au cours des dernières années, la hausse contractuelle de la participation au Fonds européen de développement (FED), l'accroissement de certaines contributions internationales de la France (Fonds mondial de lutte contre le sida, par exemple) et surtout les annulations de dettes (dont une part importante représente en fait des créances commerciales cofacées) ont absorbé la quasi-totalité de la croissance de l'aide publique au développement (APD).

⁵⁰⁷ Aux Etats-Unis c'est le cas. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le Gouvernement Bush est entrain d'accroître non seulement l'aide militaire des Etats-Unis à leurs alliés dans la « *guerre contre le terrorisme* » ; mais aussi d'autres formes d'aide en augmentant le nombre de *Peace Corps*, en rejoignant l'UNESCO et en s'attellant à l'Aide au développement. Pour Anne C. Richard, Georges Bush pourrait devenir le président américain le plus généreux dans l'attribution d'aides à l'étranger depuis Harry Truman et le Plan Marshall. Cf: Richard Anne C "L'après 11 septembre et les dépenses du gouvernement américain pour l'Aide à l'étranger : rhétorique et réalité.", *Annuaire français des relations internationales*, 2003, p442. Cette situation n'est bien sûr pas du goût de tout le monde aux Etats-Unis dans la mesure où plusieurs réalistes ont critiqué par exemple la politique extérieure de Ronald Reagan et particulièrement son interventionnisme dans les pays du Tiers monde en utilisant la thèse de l'inanité. Rien de ce qui se passe dans le Tiers monde ne peut altérer l'équilibre global de la puissance américaine. Pour cela une intervention ne peut être que d'une inanité absolue : quand bien même elle réussirait, elle n'aura aucun effet sur l'équilibre mondial de la puissance et donc sur la sécurité des Etats-Unis. D'où la posture de certains membres du Congrès qui sont contre l'augmentation de l'Ai de aux pays en voie de développement.

Or les peuples du Sud continuent à souffrir de façon chronique de ce qu'on a appelé les « *tsunamis silencieux* ». Famines, maladies infectieuses déciment les forces vives des pays entiers. Tant de pays du Sud sont enclavés, subissent de façon récurrente les calamités naturelles, voient leurs populations en proie aux pandémies, à la sous-alimentation, à l'analphabétisme, à la tyrannie des besoins immédiats...Malgré l'action remarquable du Fonds mondial, de l'Organisation mondiale de la Santé, de la Banque mondiale et des bailleurs de fonds bilatéraux, la communauté internationale est en train d'échouer face à la terrible pandémie du Sida. Elle n'est parvenue à placer sous antirétroviraux, à ce jour, huit ans après leur découverte, que quatre cent cinquante mille malades dans les pays pauvres ; objectif très loin de celui fixé par l'OMS de trois millions d'ici la fin 2005. Pourtant au vu des chiffres disponibles, l'augmentation de volumes d'Aide est possible et il est possible pour les pays du Nord de réunir les 50 milliards de dollars d'aide publique supplémentaires qu'il faut mobiliser pour 2006.

C'est là un montant faramineux mais les disponibilités financières internationales autorisent à rêver. Ces sommes sont minimes par rapport aux quarante mille milliards de dollars du produit national brut mondial, aux huit mille milliards que représente chaque année le commerce international, mais aussi aux mille cinq cent milliards de dollars créés par la croissance en 2004⁵⁰⁸. C'est dire que si la France et d'autres pays n'arrivent pas à atteindre l'objectif des 0,7% onusien, c'est tout simplement une question de volonté politique et non de disponibilité matérielle. Le président Chirac ne cesse d'ailleurs d'énoncer les différentes voies permettant d'augmenter substantiellement les volumes d'Aide. Les mécanismes portent entre autres sur l'appui de l'ensemble des acteurs du développement dont les administrations locales « *...dans une démarche faisant prévaloir dans un esprit de pragmatisme, les exigences de transparence et de bonne gestion.*⁵⁰⁹ ». Certes ces propositions concernent beaucoup plus l'Aide multilatérale mais elles ont le mérite de donner des pistes réalistes et bien exploitables. Le président français évoque au moins quatre voies possibles : la taxation sur les transactions financières internationales, les prélèvements sur les flux de capitaux étrangers sortants et entrants dans les territoires à secret bancaire renforcé, la contribution sur le carburant utilisé par le transport aérien et maritime ou encore un faible prélèvement sur les trois milliards de

⁵⁰⁸ Ces chiffres ont été donnés par le Président Chirac lors de son discours au cours du Forum économique mondial de Davos, Visioconférence, Paris, 26 janvier 2005. On peut aussi noter que le chiffre d'affaire des cent premières entreprises mondiales s'élève en 2004 à plus de sept mille milliards de dollars. La somme des chiffres d'affaires de deux premières entreprises dépasse le produit national brut de l'Afrique toute entière.

⁵⁰⁹ Jacques Chirac, Davos, op cit.

billets d'avion vendus chaque année dans le monde. De ces quatre pistes une cinquième est évoquée par Jacques Chirac, nous n'y croyons pas trop mais la relevons quand même. Elle porte sur les contributions volontaires des individus et des entreprises. Pour le président Français il s'agit de prendre l'exemple des citoyens américains qui donnent chaque année pour la philanthropie plus de deux cent vingt milliards de dollars, dont trois pour cent pour des causes internationales.

Ainsi s'il est vrai que c'est possible de trouver des fonds pour augmenter les volumes d'Aide, il sera évidemment possible pour la France de respecter d'autres engagements dans sa coopération avec l'Afrique dont ceux portant sur les délais de décaissement et surtout ceux relatifs aux principes de l'additionnalité dans le traitement de la dette. Traitant à ce sujet des réductions françaises de la dette, Marc Raffinot et Christine Rosellini remarquent évidemment qu'il y a "*...une très forte réduction de l'Aide hors réduction de la dette après 1993. Or celle-ci n'est nullement compensée par la prise en compte des réductions de la dette; ce n'est qu'en 2002 que celles-ci permettent une remontée sensible de l'APD française, malgré le faible niveau de la dette hors aide*⁵¹⁰." Le cas d'un pays appartenant à notre champ d'étude est assez clair: la Cameroun n'a pas connu d'additionnalité. L'APD hors dette a connu une réduction plus ou moins sensible lorsque les réductions de la dette ont commencé⁵¹¹. Mais nous avons constaté dans notre seconde partie que l'additionnalité n'avait pas été respecté par la France car entre 2002 et 2003 le gouvernement a empiété sur l'aide traditionnelle pour financer les allègements de la dette. Difficile dans ce cas bien évidemment pour la communauté internationale d'atteindre les objectifs de développement du millénaire fixé pour 2015. Difficile aussi de conjurer toutes les tragédies dont le monde est témoin et les graves menaces qui pèsent désormais sur toute l'humanité. Comme le souligne Guy Feuer, l'ensemble de la communauté internationale et d'abord les pays occidentaux ont fini par admettre que les bonnes paroles et les discours rassurant ne suffisent plus. Bien plus « *...l'échec des politiques de développement menées depuis plus d'un demi-siècle [...] a engendré des frustrations et des ressentiments qui explosent maintenant dans des manifestations d'agressivité de moins en moins contrôlables.*⁵¹² » C'est dire avec l'auteur que la fracture croissante entre riches et

⁵¹⁰ Raffinot Marc et Resellini Christine: « *La réduction de la dette: l'expérience française* », in Jean- Jacques Gabas (sous la direction), La Documentation Française, 2005, p88.

⁵¹¹ Le Cameroun est dans la même situation que la Côte d'Ivoire. A contrario l'additionnalité a été respectée pour d'autres pays comme le Bénin, le Burkina Faso et la Mauritanie.

⁵¹² Feuer Guy : « *Vers des changements de paradigme dans l'action internationale pour le développement ?* », FRI, 2002, p279-280.

pauvres, sans être la cause unique de l'agitation qui secoue le monde, en constitue l'un des facteurs les plus déterminants.

II) POUR PLUS DE CONSIDERATION AUX RECEVEURS

Plus de considération vis-à-vis des receveurs revient à prendre donc conscience de la relativité de l'efficacité des approches occidentales du développement et donc de la faible prise en compte des définitions des pays receveurs de l'Aide. Il y a eu universalisation de la doctrine libérale. Mais le libéralisme n'a pas résolu les problèmes posés jadis par les peuples du Sud réunis dans les grands regroupements. D'aucuns pensent même qu'il pourrait faire renaître des thèmes que l'ont croyait disparus. Cela doit entraîner un inflexionnement des conceptions et des pratiques traditionnelles en matière d'action pour le développement, en donnant aux pays du Sud la possibilité de participer à la définition théorique et politique des idées à la base de l'Aide (A). Il faut ensuite permettre l'appropriation de différents projets financés (B).

A) L'intérêt de la prise en compte de l'approche receveurs

Après avoir souligné dans notre deuxième partie l'existence de l'arrogance occidentale dans la définition théorique et politique du développement, notons avec Sophie Bessis qu'il existe des limites dans le « *totalitarisme* » occidental du concept de développement et donc la nécessité de prendre véritablement en compte les différentes approches africaines en la matière. C'est une question de principe qui fait prendre conscience à l'occident des limites des différentes approches transposées en Afrique. Jacques Adda et Marie-Claude Smouts reconnaissent les limites de cette démarche et la rend même responsable de la dimension endogène de la crise de la dette que traverse l'Afrique aujourd'hui. Les deux auteurs dénoncent « *la transplantation partielle dans les économies en développement du modèle de croissance qui a assuré la prospérité des pays industrialisés entre 1950 et 1973.*⁵¹³ » Pointant à cet effet les programmes d'ajustement structurel, ils pensent que leur échec tient au fait qu'ils ont été « *plaqués sur des réalités locales largement ignorées, par des institutions étrangères dépourvues de toute légitimité autre que celle que leur confère leur statut de créancier.*⁵¹⁴ »

⁵¹³ Adda Jacques et Smouts Marie-Claude, op. cit. p292.

⁵¹⁴ Adda Jacques et Smouts Marie-Claude, op. cit. p293.

Tout se passe donc comme si l'occident est resté convaincu de l'universalité de son modèle au point où il apparaît frappé d'amnésie sur les facteurs ayant conduit la modernisation de l'Europe et le contexte dans lequel elle s'est effectuée. Sont entre autres oubliés plusieurs facteurs de la réussite européenne comme « *la longue phase d'accumulation dopée par plus de deux siècles de capitalisme commercial et par une révolution agricole, la relative modestie de la croissance démographique* ». On peut aussi citer la multiplication d'industries fortes consommatrices de main-d'œuvre qui ont pu absorber cet excédant démographique et les populations libérées de l'exode rurale, et la possibilité offerte aux européens d'émigrer aux quatre coins de la planète s'ils ne trouvaient pas à s'employer ou à se nourrir chez eux. En somme déplore Sophie Bessis, tout se passe comme si l'on exige au Sud qu'il prouve sa modernité en copiant à l'identique une recette dont il ne possède aucun des ingrédients⁵¹⁵. D'où l'intérêt pour nous de souligner l'importance de la prise en compte des approches africaines si l'on veut voir réussir les politiques publiques d'Aide.

Cette prise en compte présente alors plus d'un intérêt dont le principal tient au fait qu'elle évite d'avoir des promesses prises sous l'emprise de la contrainte. Il existe pas mal de conditionnalité dans les rapports entre les donateurs et les receveurs de l'Aide. Les premiers, à raison, exigent des seconds le respect d'un certain nombre d'engagements s'ils veulent bénéficier de l'Aide. Mais il se trouve que ces engagements qui sont salutaires pour les populations cibles, présentent souvent des aspects purement exogènes, incompatibles avec les réalités locales. Et que constate-t-on ? Une rupture pure et simple dès que la contrainte peut être contournée. Armelle Le Bras-Chopard l'a démontré en analysant la question de la promesse chez Machiavel lequel pense que les promesses imposées par la force ne doivent pas être respectées. Dans notre cas il ne s'agit pas de force au sens de la contrainte physique, mais plutôt du chantage politique. Ainsi dès lors qu'il y a absence de liberté qui « *signe précisément la maîtrise des évènements* » et qu'il y a plutôt « *soumission aux circonstances* » adviendra ainsi « *sans honte* » la rupture de la promesse. On comprend pourquoi les différentes conditionnalités élaborées dans les années 1990 par la France comme passage obligé de l'octroi de l'Aide ont eu un effet assez relatif.

B) Le modèle de la fondation dans l'élaboration et la formulation des projets

C'est à bon droit que nous insistons sur le processus de participation dans la politique de l'Aide et de la coopération décentralisée et la prise en compte des approches théoriques et politiques des pays du Sud dans la définition des projets à financer. L'intérêt de cette

⁵¹⁵ Bessis Sophie op. cit. p131.

démarche porte de prime à bord sur le fait que les constructions intellectuelles ont souvent un puissant impact sur la pratique. Elles sont susceptibles de conduire à des transformations majeures, y compris dans le domaine du développement. Or si l'on continue à appliquer exclusivement les concepts d'origine étrangère on gardera les mêmes résultats que nous avons eu jusque-là pendant plus de quarante ans de politique d'Aide au développement de la France en Afrique.

Nous avons relevé les tares qui bloquent cette participation en faisant ressortir au plan interne la domination de certaines instances gouvernementales que sont le ministère des l'Economie et des Finances ou encore les proches collaborateurs du président de la République en France. Dans le cadre de la coopération décentralisée, force nous a été de constater que toutes les parties aux projets de développement réalisés dans les pays de l'Afrique et des Grands Lacs ne participent pas au processus d'émergence, d'élaboration et même de mise en œuvre. Trop souvent les communautés de migrants ou leurs représentants sont exclus des processus quand bien leur apport pourrait être d'une utilité dans la compréhension des aires culturelles concernées et les systèmes politiques et économiques en question. Tout cela relève du totalitarisme occidental dans l'exploitation du concept de développement. Ce totalitarisme est l'expression de la domination d'une vision du monde à la base des paradigmes en compétition dans le domaine de la conception théorique et pratique du développement⁵¹⁶.

Tout cela fait de la politique de l'Aide une politique d'exclusion: exclusion des instances représentants directement les populations civiles que l'on soit en France ou dans les pays receveurs et exclusion des receveurs de l'Aide que sont les pays en voie de développement. Cette politique d'exclusion trouve malheureusement un écho, bien que minime dans les relations extérieures des collectivités locales dans la mesure où le souci de fonctionner selon un mode participatif n'est encore que dans sa forme embryonnaire.

Ainsi les « choses » ne changeront que si les Etats appliquent ce qu'il est convenu d'appeler le modèle dit de « *foundation*. » Il implique que les gouvernements receveurs soient les principaux responsables de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la gestion globale des activités financées par l'Aide⁵¹⁷. Gouvernements et donateurs négocieront une série d'objectifs et de cibles pour un secteur ou un domaine spécifique et se mettront d'accord sur une stratégie, sachant ensuite qu'une certaine latitude est donnée aux acteurs locaux pour

⁵¹⁷ Les deux auteurs prennent pour exemple les donateurs suédois et norvégiens qui ont commencé à appliquer des programmes plus ou moins basés sur cette approche.

l'appliquer. Ainsi l'approche de fondation poursuit deux objectifs: aider les acteurs du Sud à s'approprier des programmes financés par l'Aide et faciliter l'intégration des projets dans la planification nationale globale du développement. La démarche répond à un impératif qui consiste à reconnaître que le développement ne peut être greffé de l'extérieur. Abordant le problème sous un aspect beaucoup plus économique, Jacques Adda et Marie-Claude Smouts diront qu'il faut « réintégrer l'espace dans l'analyse » du développement en partant « ...de l'analyse concrète des structures économiques et sociales locales », en reconnaissant « le caractère non homogène de l'espace économique dans les PED », en tirant « les conséquences de la très faible élasticité à court terme des principales fonctions d'offre et de demande par rapport aux prix ». Il faut par ailleurs poser « comme prioritaire le problème de l'intégration au processus de développement des immenses masses humanitaires rejetées par les campagnes et non absorbées par les villes qui s'entassent à la périphérie des grandes cités du Tiers monde.⁵¹⁸ »

Le modèle de la fondation est donc d'une utilité fondamentale dans les nouveaux rapports que nous envisageons entre la France et les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs dans la mesure où les différentes tentatives théoriques et politiques internationales en la matière ont échoué. C'est le cas de l'offensive tiers-mondiste qui a reçu de la part des occidentaux une fin de non-recevoir pour la création d'un Nouvel Ordre économique. Pour le Nord attaché au libéralisme, le tiers-monde professait des idées utopiques et irréalistes. Celles-ci étaient en plus d'une inspiration volontariste et socialisante avec un langage parfois quelque peu démagogique. C'est alors grâce à l'ONU que l'on a vu émerger une prise en compte d'approches alternatives aux « vérités » occidentales avec la création de plusieurs concepts comme le développement social⁵¹⁹, le développement humain⁵²⁰, développement durable...

SECTION II

LES PRINCIPES D'UNE NOUVELLE COOPERATION

Afin d'énoncer les principes qui selon nous sont à même d'apporter un souffle nouveau à la coopération et à l'Aide au développement, nous allons nous inspirer de deux documents factuels récents auxquels nous allons apporter des développements afin de les

⁵¹⁸ Adda Jacques et Smouts Marie-Claude, op. cit. p295 et 296.

⁵¹⁹ Assemblée générale de l'ONU, 11 décembre 1969..

⁵²⁰ Il résulte plus directement et de manière approfondie des travaux de réflexion entrepris par le PNUD à partir de 1990.

rendre plus intelligibles. Il s'agit de la Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable et de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au développement (avril 2005).

La Charte de la coopération décentralisée est la mise en œuvre des principes de l'Agenda 21 dans les coopérations transfrontalières, européennes et internationales des collectivités locales. Elle a été élaborée par trois représentants des collectivités locales et les ONG : l'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (AFCCRE), Cités Unies France et le Comité 21. Composé comme tout document de cette nature d'un préambule, elle comprend un corpus divisé en trois parties qui portent sur les fondements du partenariat, l'élaboration, sa mise en œuvre et enfin le suivi des partenariats de coopération.

La Déclaration de Paris quant à elle sanctionne la rencontre de haut niveau tenue dans la capitale française du 28 février au 2 mars 2005 sur l'harmonisation, l'alignement et les bilans de l'Aide au développement. Les participants de la rencontre y exposent des résolutions et des engagements à prendre mutuellement.

L'un et l'autre de ces documents présente une utilité reconnue dans le domaine de la coopération décentralisée et de celui de l'Aide au développement, apanage des gouvernements centraux. Nous ne leur accordons cependant pas plus d'importance qu'ils n'en ont car comme dans tout support de cette nature, les engagements ont un caractère purement volontariste, voire symbolique. Quel que soient leurs appellations, ils ont certes pour effet de constater et de consacrer les résultats des échanges et des accords des protagonistes, mais ils n'ont aucune force juridique. Ils sont l'expression d'un accord entre les parties à une rencontre internationale dès lors que les interlocuteurs se sont entendus sur son contenu afin d'éviter que chacun ne prenne l'initiative de publier son interprétation du résultat des transactions ou que celles-ci paraissent avoir échouées. Les chartes ne correspondent à aucune catégorie juridique connue et annonceraient, pour des observateurs, ce que Daniel Mockle appelle "*une déperdition du sens du droit*"⁵²¹ Elles ne disposent en elles-mêmes ni de valeur normative ni de validité juridique. Elles disposent en effet d'une qualité réflexive et d'une fonction narrative propres à la structuration juridique. Il est possible à certains égards de les rapprocher des codes de déontologie des ordres professionnels puisqu'elles visent à reconnaître des droits, ainsi que des standards de qualité, jugés souhaitables pour des catégories d'usagers ou à l'égard des situations problématiques qui impliquent de nombreux acteurs. Elles proposent ainsi une alternative afin de combler de nouveaux besoins dans la

⁵²¹ Mockle Daniel, op. cit. p28.

gestion des organisations. Mais leur importance tient surtout au fait qu'elles sont élaborées directement par les cadres supérieurs, parfois dans un climat de concertation avec les employés et les usagers. En cela elles proposent des orientations, des intentions, des recommandations et des programmes d'action qui offrent *"l'apparence rassurante des normes tout en étant un substitut de réglementation."*⁵²² Mais pour les parties, tout ce qui est souscrit doit être mesuré, choisi, motivé par des considérations réalistes. En plus: *«...aucun accord diplomatique même consacré à l'unanimité des participants ne peut transformer la rivalité en amitié, ni faire durablement converger des intérêts durablement opposés.»*⁵²³ »

Ceci dit, l'intérêt que présente pour la Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable et la Déclaration de Paris tient au fait que les deux documents innovent dans les concepts et les méthodes qu'ils affirment appliquer dans le cadre des relations de coopération, qu'elles soient décentralisées ou gouvernementales. En plus en prenant les deux et en les fondant dans un même moule, alors que l'un traite des relations extérieures des collectivités locales et que l'autre s'occupe des relations gouvernementales nous voulons par là appliquer aux deux types de coopérations les mêmes principes avec au final l'intention de rendre la coopération gouvernementale caduque. Nous restons donc là dans l'optique du retrait ou de la rationalisation du rôle de l'Etat dans la coopération pour le développement. Nous traiterons pour ce faire des fondements de cette nouvelle coopération (I) avant de parler des principes d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi (II).

I) LES FONDEMENTS D'UNE NOUVELLE COOPERATION

Si nous envisageons les fondements de la nouvelle coopération qu'elle soit gouvernementale ou décentralisée c'est pour en finir avec les archaïsmes et les mauvaises habitudes qui ont jusque-là rythmé les quarante-cinq ans de coopération franco-africaine. Comme le souligne Allan Pigeon, le poids des habitudes, les rigidités des dispositifs financiers, le manque de réactivité face à des conjonctures nouvelles ont toujours rendu les stratégies de coopération française *« peu en phase avec les pays en crise et les situations post-conflits.»*⁵²⁴ » Au nombre de principes à adopter pour relancer cette coopération et donc permettre aux populations de bénéficier des flux d'Aides pour leur bien-être, nous avons déjà

⁵²² Mockle, op. cit. p29.

⁵²³ Plantey Alain : *« Principes de diplomatie »*, A. Pedone, 2000.

⁵²⁴ Allan Pigeon : *« L'évaluation de l'efficacité de la politique française d'aide au développement »*, in Gabas Jean-Jacques (sous la direction) : *« L'Aide publique française au développement »*, La Documentation française, 2005, p127.

évoqué plusieurs solutions tenant aux modes d'intervention de l'Etat, ou encore comme c'est le cas des C2D, au desserrement de la contrainte financière qui bloque les politiques de développement et « étouffe », les appareils productifs. La mise en place des réformes de structures est devenue aussi cause de la faillite de l'Etat. Mais au-delà de ce cette contrainte d'étranglement financier l'approfondissement des réformes passe aussi par l'adoption de nouveaux principes. Ces fondements d'une nouvelle coopération qu'elle soit gouvernementale ou décentralisée portent au moins sur les principes d'égalité et de réciprocité (A) et sur ceux de solidarité et de subsidiarité (B).

A) L'égalité et la réciprocité dans les relations de coopération

L'égalité est un vieux principe découlant des dispositions de la charte des Nations Unies et signifie que tous les Etats ont les mêmes droits et les mêmes obligations sur la scène internationale. Ce principe introduit dans les coopérations décentralisée et gouvernementale signifie que les partenaires, dans leurs relations, sont égaux sur le plan des droits, devoirs et responsabilité en dépit des différences et des disparités existantes en terme politique, économique, social, environnemental, culturel, civil et religieux.

La réciprocité selon la Charte signifie que la coopération décentralisée « repose sur une logique de partage et va bien au-delà de la traditionnelle aide humanitaire ou la mise à disposition de fonds. » A cet effet le texte préconise « la valorisation des acteurs, de leurs savoirs et de leurs savoir-faire ». Ce qui fonde cette réciprocité qui est soutenue par « la conviction que le partenariat doit être mutuellement équitable et que les particularités de chaque partenaire sont une source d'enrichissement pour l'un et pour l'autre. »

B) La solidarité et la subsidiarité

En mettant en exergue la solidarité comme principe devant guider les relations de coopération décentralisée, les rédacteurs de la Charte ont gardé à l'esprit l'idée que les relations de coopération ont également pour motivation le besoin de solidarité envers le monde en développement et vis-à-vis des plus pauvres. Jean-Baptiste Duroselle soulignait déjà dans un célèbre article sur les « invariants de la politique étrangère de la France ⁵²⁵ » qu'il peut paraître grotesque de parler, pour une nation, de douceur, de sagesse, de goût de la pitié, d'attrance pour ceux qui souffrent et, finalement, de tolérance. Mais la politique étrangère de la France a selon lui un « invariant » qui lui donne « ...une vocation durable à

⁵²⁵ Politique étrangère, 1-86.

protéger les faibles, à fonder nombre de ses attitudes sur la pitié... » Et bien que critiqué par la doctrine réaliste qui demande de prendre garde contre « *ces supposés principes abstraits* » qui se révèlent en fait « *comme le déguisement transparent d'intérêts égoïstes* », la politique extérieure de la France parvient à faire entendre une voie différente dans le concert des nations en participant à l'élaboration des grands débats internationaux⁵²⁶. Aussi, sans toujours avoir « *la capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire ou de refuser de faire* ⁵²⁷ » la France adopte une posture correspondant à l'idéal que s'était fait Clemenceau dans un discours prononcé à la Chambre des Députés le 11 novembre 1918 et selon lequel: « *La France, hier soldat de Dieu, aujourd'hui soldat de l'humanité, sera toujours le soldat de l'idéal* ». Et cet idéal aujourd'hui est bien celui de justice avec pour socle de base la solidarité envers les plus démunis. Pour ses détracteurs, la France se contenterait, non sans habileté de déguiser ses intérêts mercantiles et son « *nationalismes étroit* » sous de nobles propos. Mais il est juste de reconnaître les efforts fait par Paris en direction des plus pauvres.

Bien plus à l'heure où le monde est de plus en plus ouvert, l'humanité dans sa diversité mesure combien elle partage une même destinée et ce n'est que par le biais de la solidarité que les peuples et leurs représentants peuvent conjurer la plupart des dangers qui menacent la planète. En prenant en compte cette interdépendance entre territoire et les générations, la coopération décentralisée selon les termes de la Charte « *...doit permettre d'élaborer ensemble les besoins des territoires partenaires et d'élaborer, par une réflexion et des moyens, des stratégies et projets de développement améliorant les conditions de vie du plus grand nombre.* »

En ce qui concerne la subsidiarité notons d'emblée que depuis plusieurs années, une réflexion s'est engagée au niveau mondial en vue d'une plus grande efficacité de l'Aide, et des efforts importants sont mis en œuvre pour « *aligner* » et « *harmoniser* » les politiques d'aide au développement. La France vient donc d'accueillir une grande conférence sur ce sujet et les autorités officielles ont reconnu que cette évolution est souhaitable, bien qu'elle ne doive pas « *...conduire à une pensée unique et à un alignement général de toutes les doctrines et de toutes les pratiques* ». La raison de cette attitude tient au fait que l'expérience du passé a suffisamment démontré qu'en matière de développement il n'y avait pas de recettes miracles et qu'il fallait être attentif à l'émergence de nouvelles idées et de nouveaux besoins.

⁵²⁶ Roche Jean-Jacques : « *La France et l'universel* », Annuaire français des relations internationales, 2000.

⁵²⁷ Cette expression est de Serge Sur, cité par J.J Roche.

Pour cela, la France compte conserver une pluralité d'acteurs qui travaillent sur les questions de développement et de coopération. Les organismes de recherche en matière de développement, les organisations de solidarité internationale et les collectivités locales et, plus généralement, l'ensemble des acteurs scientifiques, universitaires, sociaux, économiques et territoriaux souhaitent continuer à être des « *...pourvoyeurs d'idées et de pratiques novatrices* », notamment dans le cadre des relations de partenariat qu'elles ont établies de longue date avec leurs interlocuteurs du Sud. Le gouvernement français envisage donc établir un nouveau partenariat avec les autorités publiques. Cela permet de repenser et de renforcer les appuis publics. Ainsi cette subsidiarité réaffirme donc le rôle imminent que jouent les collectivités locales dans le rapprochement des peuples du monde entier. Elle permet de répondre de la manière la plus adaptée et la plus directe aux besoins des populations et favoriser ainsi une plus grande implication des acteurs locaux au développement de leur territoire. A cet effet « la coopération décentralisée selon la Charte s'attachera « *...dans le respect des dispositions des Etats concernés, à accompagner l'émergence de pouvoirs locaux autonomes et démocratiques mais aussi de systèmes de gouvernance locale participative.* »

II) LES PRINCIPES D'ELABORATION, DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

Ce paragraphe concerne ce que Lemieux (2001) appelle « *les processus de réalisation des politiques publiques.* » Il existe en déjà dans la politique de l'Aide et dans les actions de coopération décentralisée, mais en insistant dessus on rappelle combien il est fondamental que certains canons soient respectés pour qu'il y ait plus d'efficacité dans la coopération. Lemieux parle donc de l'émergence, de la formulation et de la mise en œuvre. D'autres auteurs présentent une division plus complexe intégrant l'adoption, l'évaluation et la terminaison. Mais nous nous alignerons en partie derrière l'approche de Lemieux qui pense que l'adoption relève des procédures officielles que nous avons évoquées sommairement plus haut. Quand à l'évaluation, alors que Lemieux la considère comme « *un méta-processus* », c'est-à-dire comme un processus à propos des processus, nous lui avons consacré plus haut un examen plus approfondi. Il est désormais un impératif catégorique réclamé par presque tous les acteurs de la coopération qui pensent que le temps du gaspillage de l'Aide est terminé. Mais comme Lemieux nous ne traiterons pas de la terminaison qui selon lui « *demeure assez peu étudié en analyse des politiques publiques.* » Ainsi nous nous limiterons à l'élaboration et à la mise en œuvre (A) et sur le suivi des politiques d'Aide et des actions de coopération décentralisée(B).

A) L'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre

Le processus d'émergence des politiques publiques consiste dans la prise en charge de problèmes publics par le système politique en vue de les soumettre à des normes qui présideront à la régulation. Pour Lemieux (2001) il y a mise à l'ordre du jour gouvernemental de problèmes qui étaient à l'ordre du jour public.

Le processus de formulation se déroule dans le système politique et consiste à formuler des mesures qui pourront être appliquées aux situations à réguler dans l'environnement externe ou dans l'environnement interne. La mise en œuvre quant à elle consiste dans l'application de ces mesures aux situations qui font problème, de façon à ce qu'elles se conforment aux normes qui ont plus ou moins inspirés les mesures.

Selon la charte, l'élaboration et la mise en œuvre des partenariats de coopération doit passer par la mise en œuvre des principes sur lesquels nous nous sommes déjà appesantis tout au long de nos travaux. Nous reviendrons tout simplement sur ceux sur lesquels il y a eu très peu de développement. Il s'agit des principes de précaution et de partenariat⁵²⁸.

La précaution signifie que tout projet de coopération décentralisée nécessite l'élaboration d'un diagnostic partagé préalable permettant d'évaluer les impacts sociaux, économiques, environnementaux et culturels, directs et indirects, à court, moyen et long terme des actions envisagées. Ce principe qui est aujourd'hui élargi dans la mise en œuvre des projets de la coopération décentralisée vient du constat que fait Ulrich Beck sur nos sociétés modernes. Pour l'auteur allemand, « *les sociétés sont devenues des manufactures de risques.* »⁵²⁹ En adoptant une attitude sociologique qui le différencie de Bourdieu ou de Michel Crozier⁵³⁰, il cherche à capter la nouveauté du monde social et pense « *dans la modernité avancée, la production sociale de richesses est systématiquement corrélée à la production sociale des risques.* »⁵³¹ Face à ce constat, l'auteur pose une interrogation fondamentale relative à l'élimination, la réduction ou la canalisation de ces menaces que vivent les populations au quotidien du fait de la modernité. « *Et dans le cas où ils ont pris la forme d'effets induits latents* » comment peut-on les endiguer et les évacuer de sorte « *qu'ils*

⁵²⁸ Les autres principes portent notamment sur la participation, la formation, la transversalité...

⁵²⁹ Beck Ulrich : « *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité* », Alto Aubier, 2001, p8.

⁵³⁰ Chez Bourdieu et chez Crozier par exemple faire de la sociologie consiste à appliquer un petit nombre de règles scientifiques à toutes sortes de situations nouvelles. Dans cette optique pense Bruno Latour préfaçant l'œuvre de Beck : « *le sociologue impose sa grille d'analyse intangible à l'univers social qu'il s'agit moins de comprendre que de formater.* », Beck Ulrich, op. cit., p9.

⁵³¹ Beck, op. cit., p36.

*ne gênent pas le processus de modernisation ni ne franchissent les limites de ce qui est tolérable d'un point de vue écologique, médical, psychologique, social ?*⁵³²» Ces risques qui augmentent obligent donc à promettre plus de sécurité tout en répondant constamment « *aux assauts d'une opinion publique vigilante et critique par des interventions cosmétiques ou réels sur le développement technico-économique.* »⁵³³»

En réponse il faut recourir au principe de précaution, principe dont la première reconnaissance dans le Droit international remonte à 1987 lors de la Conférence internationale sur la protection de la mer du Nord tenue à Londres en novembre de cette année-là. Le « *principe 15* » de la Déclaration du Sommet de Rio de juin 1992 fait mention quant à lui d'une « *precaution approach* ». La France a été l'un des tous premiers pays à l'avoir inscrit dans son droit positif, avec la Loi Barnier du 2 février 1995. Dominique Bourg et Jean-Louis Schlegel en traitant de la question pensent : « *...Plus le risque potentiel est grave, et moins les autorités publiques doivent attendre pour prendre des mesures de prévention ; et que plus l'incertitude et les zones d'ignorance sont grandes, moins ces mesures doivent être ciblées : la précaution doit être étendue, en tout cas appliquée, de façon beaucoup moins restreinte.* »⁵³⁴»

Pour les rédacteurs de la Charte de la coopération décentralisée le diagnostic qu'impose le principe de précaution « *... permet de décider, en connaissance de cause, de la mise en œuvre du projet, de son ajustement, de son rejet ou de l'élaboration d'un projet différent.* » Cela nécessite par ailleurs, la définition d'un dispositif d'évaluation concerté, nécessaire avant toute mise en œuvre du projet. Cela permettra aux partenaires de « *limiter, d'anticiper, de gérer* » ou d'éviter d'éventuelles conséquences négatives. Et la Charte de recommander qu'en fonction des objectifs recherchés, il est nécessaire de manager des solutions alternatives et de s'assurer de la réversibilité des choix.

Le partenariat signifie que tout projet de coopération doit mobiliser l'ensemble des acteurs concernées par un programme ou un projet et les associer dès la conception et tout au long de sa mise en œuvre. Pour nombre d'auteurs, c'est le « *chaînon manquant* »⁵³⁵ dans la coopération pour le développement. Rappelons avec Guy Feuer que cette notion est évoquée dès 1969 dans le rapport Pearson (Partners in development) et transparaît en filigrane dans le

⁵³² Beck, op. cit., p36.

⁵³³ Beck, op. cit., p37.

⁵³⁴ Bourg Dominique et Schlegel Jean-Louis : « *Parer aux risques de demain : le principe de précaution* », Seuil, 2001, p9.

⁵³⁵ Adda Jacques et Smouts Marie-Claude, op. cit. p323.

Rapport Brandt de 1980 (« *Nord-Sud, un programme de survie* »). Dans son acception actuelle le partenariat a fait son entrée officielle dans le vocabulaire et la pratique de l'action internationale pour le développement au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Contemporaine des débuts de la mondialisation, l'idée s'est formée spontanément et séparément au sein de chacune des grandes organisations internationales : CNUCED, OCDE, Banque mondiale et Union européenne.

Réaffirmer la nécessité du partenariat dans les nouvelles relations de coopération c'est d'abord reconnaître avec Jacques Adda et Marie-Claude Smouts que pendant longtemps et jusqu'à présent les projets et programmes dirigés par le pouvoir central entraînaient la plupart du temps « *plus de gaspillage que de gains de productivités et très peu d'amélioration dans la répartition de la richesse nationale.* »⁵³⁶ La non-prise en compte des besoins réels des populations par l'approche dirigiste et centralisée des gouvernements est alors à la base de cet échec.

Bien plus parler de partenariat c'est passer définitivement de la notion d'Aide qui a constitué la base sur laquelle se fondait en théorie comme en pratique l'action internationale pour le développement à celle de coopération. Mais celle-ci présentée comme « *un nouveau paradigme unificateur pour l'ensemble des pays du Nord et du Sud en matière de développement* »⁵³⁷ a cependant du mal à faire oublier les mauvaises pratiques qu'a entraîné la notion de l'Aide. C'est pourquoi il est intéressant de passer résolument à la notion de partenariat. Sans toutefois ignorer la cohabitation des trois notions, nous pensons que si le partenariat domine dans les relations Nord-Sud, l'ensemble des mécanismes, procédés et procédures au moyen desquels on entend donner corps à l'action internationale pour le développement sera plus efficace.

Le principe du partenariat a ainsi pour but de favoriser la recherche d'une concertation, d'une complémentarité, d'une mise en cohérence des initiatives menées par l'ensemble des acteurs de différents niveaux (local, régional, national, européen et international). Pour le CAD il s'agit d'améliorer la qualité de vie de tous les peuples et donc de leur permettre d'être mieux à même de décider de leur avenir. Dans ce sens Guy Feuer pense qu'en parlant de partenariat, on a voulu redéfinir les relations de coopération et plus exactement repenser et rapprocher les moyens et les fins. Il est aussi question de donner plus

⁵³⁶ Adda et Smouts, op. cit. pp323.

⁵³⁷ Guy Feuer (2002) refuse d'admettre que les trois notions d'aide, de coopération et de partenariat se succèdent dans le temps de manière linéaire. Pour lui elles mordent les unes sur les autres. Cela semble le cas dans la coopération entre la France et les pays d'Afrique.

d'importance à de nouveaux acteurs, tout en distribuant avec plus de précision les rôles, aussi bien entre tous les intéressés qu'au sein même des entités concernés. Dans le cadre de la coopération décentralisée, le partenariat permet également de réaliser des coopérations conjointes de plusieurs collectivités territoriales dans le cadre de partenariats multilatéraux.

Mais qu'en est-il de ses méthodes et qu'y a-t-il de nouveau dans l'actuel partenariat. La charte pour la coopération décentralisée n'en dit pas grand chose. Il convient donc de noter que les actions dans le cadre des partenariats doivent être menées pays par pays, et dans le cadre d'approche adaptées aux conditions locales. Ces objectifs ne seront réalisables qu'au moyen d'actions concertées à tous les échelons du développement et par la voie d'un dialogue menant au consensus. Ce qui est nouveau dans le partenariat que nous proposons c'est l'accent mis sur d'autres acteurs que les structures centrales des Etats et des organisations internationales. Et ces acteurs ne sont autres que les collectivités locales dans le cadre de la coopération décentralisée. Cela change donc le tableau des acteurs dans la guerre contre la pauvreté. Il y a un élargissement et un enrichissement avec maintien sous forme nouvelle d'une bonne partie des acquis anciens. Mais nous insistons sur le partage des tâches, la coordination des activités, le dialogues entre les partenaires et la prédominance des collectivités et autorités locales. Ce qui entraîne le retrait de l'Etat de la politique de l'Aide.

B) Le suivi des partenariats dans la coopération

Dans le cadre du suivi des partenariats de coopération les rédacteurs de la Charte prévoient quatre principes : la transparence, l'information, l'évaluation et la capitalisation. La transparence suppose que les rôles et responsabilités de chacun des partenaires doivent être clairement définis. L'ensemble des acteurs des collectivités territoriales partenaires doit pouvoir accéder à l'information relative à tous les éléments du partenariat et des projets.

Concernant l'information il est nécessaire que les habitants des collectivités territoriales soit au courant des actions entreprises et soient associés à leur réalisation. Il s'agit pour la charte « *...de mettre en place un système d'information et de communication neutre et lisible pour tous.* » Ce système doit en outre s'accompagner d'un programme d'éducation aux enjeux du développement durable dans le cadre de la coopération.

L'évaluation sur laquelle nous nous sommes déjà appesanti revient sur la nécessité de mettre en place des outils nécessaires à la mise en œuvre de processus d'examen où chacun des partenaires et chaque acteur du territoire dispose d'une voix égale et d'un réel droit de regard.

Le principe de capitalisation prévoit enfin que les partenaires du projet doivent s'attacher à ce que l'expérience tirée de leur coopération soit capitalisée, valorisée et exploitable par l'ensemble des acteurs de la coopération décentralisée. Pour la Charte « *le produit de cette capitalisation doit être diffusé au sein des collectivités territoriales concernées mais également relayé à une échelle plus large par le biais des associations de collectivités territoriales actives en matière de coopération internationale.* »

Aux dix principes constituant les éléments de base d'une coopération qui se veut utile pour le développement on pourrait ajouter dix autres pour former un « *Indice matriciel d'utilité* » de la coopération décentralisée (IMU). Les 20 indices peuvent être jumelés les uns avec les autres. L'indice matriciel d'utilité (IMU) de la coopération décentralisée est un signe apparent qui indique avec probabilité si oui ou non une coopération pourrait servir de levier de développement, et donc utile pour les populations cibles. L'IMU se mesure à partir de 10 indicateurs dont l'ensemble constitue « *La nomenclature de développement synthétisée* » (NDS). Sa base de calcul est de 100. Aussi, plus le nombre d'indices est applicable à une coopération, plus celle-ci peut être utile au développement. Les 10 indices de la NDS sont : l'effectivité de la coopération, la légalité de la coopération, légitimité de la coopération, le principe de participation, le principe de mutualité, le principe de développement intégré, l'impact, le principe de suivi et d'évaluation et le principe de coordination .

L'IMU conduira à dresser enfin la « *Matrice du rôle des coopérations décentralisées* » (MRCD) pour un pays, une région ou un continent. C'est un registre contenant la liste des coopérations existantes et l'indication de leur faculté contributive au développement.

CONCLUSION GENERALE

La réforme de 1998 a eu pour objectif d'aller vers une plus grande cohérence de l'action internationale pour potentialiser les interventions et rendre ainsi plus efficace l'Aide française. Cette réforme a conduit à une répartition des rôles et à un rééquilibrage entre les deux piliers institutionnels que sont les ministères des Finances et des Affaires étrangères. De plus l'ancien ministère de la coopération a été fusionné au ministère des affaires étrangères pour une rationalisation des moyens. C'est ainsi que dans la DGCID sont rassemblés pour une unicité de démarche les moyens en direction des pays, des ONG et des collectivités locales. Mais cela nous a semblé insuffisant pour rendre l'Aide utile aux populations qui en sont destinataires. C'est pourquoi tout au long de nos recherches, nous avons pu concevoir organiser et construire notre travail dans la perspective d'analyser ces réformes, les déclarations et les politiques inhérentes, étudier leurs principales limites, montrer en quoi celles-ci entravent le soutien au développement et la lutte contre la pauvreté de la France en Afrique centrale et des Grands Lacs. Nous avons pu prouver qu'en rationalisant l'action de l'Etat et en laissant plus de marge de manœuvre aux collectivités locales dans le cadre de coopération décentralisée, plein d'objectifs peuvent se traduire en réalité et aider les gouvernements d'Afrique à réaliser leur politique de lutte contre la pauvreté. Ainsi nous avons pu faire plusieurs constats.

Premièrement, bien que très critiquées, les relations entre la France et les pays africains au sud du Sahara dont ceux de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, ont encore de beaux jours devant elles, vu le format et la solidité de la structure qu'elles représentent, et ce malgré l'existence et l'efficacité d'autres acteurs africains, européens, asiatiques et nord-américains. C'est bien de l'« *Afro réalisme* ». Courant auquel nous nous identifions mais qui n'est toujours pas admis par tous les analystes et les observateurs- objectifs ou non de la coopération franco-africaine. Comme naguère Rousseau dénonçait en son temps le scandale d'une société fondée sur l'inégalité ou Aimé Césaire qui prenait ses distances par rapport au monde occidental et le jugeait, avant de noircir ces vides papiers que la blancheur défendait, nous avons pris nous aussi nos distances vis-à-vis d'une politique tant décriée et d'un mode d'intervention des collectivités locales encore en plein balbutiement et présentant plusieurs contraintes. Mais, comme Aimé Césaire qui n'avait jamais « *sous-estimé l'importance de l'Europe dans l'histoire de la pensée humaine* »⁵³⁸, nous aussi, nous ne saurions sous-estimer

⁵³⁸ Césaire, Aimé : « *Discours sur le colonialisme, suivi de discours sur la négritude* », Présence Africaine, 2004.

le rôle de la France dans la problématique du développement en Afrique centrale et des Grands Lacs. La France reste pour nombre de pays comme le Cameroun, le Congo ou le Gabon, le premier partenaire économique en matière d'exportations ou d'investissements étrangers. Cette situation est le plus souvent favorisée par le soutien financier que le gouvernement français apporte à tous ces pays par le biais de l'Aide au développement. Bien plus, Paris intervient dans ces pays dans presque tous les domaines pouvant être considérés comme des « fondamentaux » du développement ; des domaines dont ont besoin les populations africaines : éducation, santé, lutte contre le Sida, agriculture, sécurité alimentaire, eau et assainissement, etc. Par le biais des aides financières ou de l'assistance technique, ce sont des colossales dotations budgétaires qui sont débloquées chaque année par Paris. Aujourd'hui, l'espoir porte entre autres sur les annulations de dette par les C2D qui pourraient desserrer l'étau de l'endettement africain et permettre aux pays de mieux s'occuper des questions relevant du bien-être et du mieux-être des populations.

Par ailleurs du côté de la France, dans ce soutien qui passe par les flux d'aides, il a été observé que Paris tire bien profit de cette politique tant au plan politique, stratégique, économique et même culturel. Tout ceci est possible malgré la fin de l'antagonisme Est-Ouest et l'avènement de nouveaux enjeux européens et mondiaux comme l'élargissement de l'Union européenne et les efforts de lutte contre le terrorisme. Ces deux contraintes font baisser l'influence d'une Afrique qui bénéficiait hier d'une cour assidue des puissances occidentales dont la France. C'est dans ce sens que Jacques Adda et Marie-Claude Smouts affirment que la France n'a plus d'intérêt économique majeur au sud du sahara. Pour eux, si Paris « *a choisi dans certains cas de s'approvisionner de préférence dans cette région, c'est pour soutenir financièrement des Etats avec lesquels elle souhaite maintenir des relations privilégiées*⁵³⁹ ». D'où les idées de « *désengagement brutal* » ou d'« *effacement graduel* ». Et puisque d'après eux l'Afrique n'est plus un débouché prometteur pour les entreprises françaises, la coopération française « *...peut se débarrasser de son encombrement volet commercial et se recentrer sur les besoins considérables d'assistance technique de ce continent*⁵⁴⁰ ». Mais, c'est avec l'Afrique que la France réalise ses plus grands excédants commerciaux hors Union Européenne. La France demeure avec plus de 1.300 entreprises, le premier investisseurs au Sud du sahara. Plusieurs pays ayant fait l'objet de notre recherche ne cessent d'ailleurs de présenter un visage plutôt positif au plan économique ces derniers temps. Ce qui donnerait des

⁵³⁹ Adda Jacques et Smouts Marie-Claude, op. cit. p318.

⁵⁴⁰ Adda Jacques et Smouts Marie-Claude, op. cit. p318.

bonnes raisons au gouvernement français de poursuivre sa coopération avec ceux-ci, y compris dans le domaine économique. Au Tchad le PIB réel a connu un essor de 38,8% contre 9,8% en 2003. Dans le domaine des finances publiques, les efforts fournis par les autorités pour restaurer la discipline budgétaire se sont traduits au terme des onze premiers mois de l'année d'exécution du budget ordinaire par une progression des recettes favorisée par la bonne performance de l'administration fiscale et les premiers rapatriements des ressources pétrolières. La situation au Cameroun en ce début d'année est quelque peu différente dans la mesure où, au plan intérieur, les activités n'ont pas été très dynamiques. Cela est dû à l'attentisme observé chez les opérateurs après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi de finances consacrant l'arrêt de la pause fiscale, et à la mise en place des premières mesures d'assainissement des finances publiques qui ont permis l'élimination de certaines sources de corruption et de détournement qui alimentaient artificiellement la demande, notamment dans l'immobilier et le commerce de distribution. Mais l'espoir se fait encore plus sentir en République du Congo où l'économie en 2004 a présenté de meilleurs indices macroéconomiques qui se sont traduits, d'une part par une reprise de la croissance économique, une amélioration des finances publiques, un redressement des comptes extérieurs et, d'autre part, par une consolidation de la situation monétaire et une hausse de l'indice des prix à la consommation. Au total, l'économie congolaise enregistre une accélération de la croissance en liaison avec le rebond de la production pétrolière et la consolidation des activités du secteur non pétrolier⁵⁴¹.

En plus de cela, nous avons démontré que le volet économique, bien que prépondérant dans ces relations, n'en est pas le seul. S'y mêlent aussi les objectifs de maintien de puissance, d'expansion culturelle et de positionnement stratagico-militaire. La francophonie par exemple est d'une grande richesse pour la France. En plus d'alliés, elle lui procure une influence, des relais et une extension de sa « *puissance douce* »⁵⁴² Au plan international et précisément au cours des grandes négociations, la France peut agir par francophones interposés ou par

⁵⁴¹ Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC), Notes de conjoncture, 1^{er} trimestre 2005, in www.beac.int/index.html

⁵⁴² L'expression de puissance douce qu'utilise Michel Tetu rejoint un peu ce que Hubert Védrine appelle, pour qualifier la France sur la scène internationale, « *puissance d'influence mondiale* ». En cela la France affirme tout simplement haut et fort son rôle dans la préparation de l'avenir car elle n'a plus selon la définition de Serge Sur « *la capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire ou de refuser de faire.* » Sa puissance s'est donc transformée en capacité d'influence. Mais elle demeure tout de même une puissance, car ce concept repose aussi bien, sinon plus, sur la capacité d'attirer qu'elle ne repose sur la capacité de contraindre. Cf : J.J.Roche, AFRI, 2000, op. Cit.

Francophonie interposée. Michel Tetu dira d'ailleurs que l'efficacité de la Francophonie est attestée par le fait que les hispanophones et les lusophones se préoccupent de développer des organismes qui s'inspirent d'elle⁵⁴³.

Se mêlent donc dans la politique de l'Aide, intérêts stratégique, économique, culturel... La France n'est d'ailleurs pas la seule puissance à se comporter ainsi. Tous les pays, ou presque, qui dispensent de l'Aide combinent des motivations nationalistes et altruistes. C'est le cas des Etats-Unis dont Malcom Gillis, Dwigh H. Perkins, Roemer et Snodgrass nous rappellent qu'à travers la doctrine Truman, les programmes d'aide de Washington pratiquaient une politique d'Aide complexe mêlant « *égoïsme* » et « *générosité*⁵⁴⁴ ». Tout cela nous fait dire avec Pascal Chaigneau qui, lui-même se référait à Raymond Aron : « *Pour préserver un espace d'influence, la France n'aurait d'autre choix que son tropisme arabo-africain*⁵⁴⁵ ». L'Afrique reste le prolongement géopolitique de la France. Elle lui apporte le clientélisme dont elle a besoin dans les grandes instances internationales et qui lui permet d'être « *encore* » un acteur du système international⁵⁴⁶. Dans le même ordre d'idées, pour multiplier les solutions pour leur problématique de développement, les pays d'Afrique centrale et des Grands Lacs ont grand intérêt à maintenir, tout en les rénovant, les relations avec la France. C'est dire qu'en règle générale, le salut des pays en voie de développement passe en grande partie par l'établissement et l'entretien des bons rapports diplomatiques et politiques avec les grandes puissances afin que celles-ci injectent de façon massive leurs capitaux par le biais de l'Aide publique capable de réaliser les grands investissements, revitaliser l'économie et soutenir le financement des besoins sociaux. Nous ressuscitons par là et par extension le théorie des étapes de la croissance de W.W Rostow (1960) qui met l'accent sur l'accumulation du capital. Dans les économies préindustrielles comme les nôtres, il faut

⁵⁴³ Tetu Michel : « *Cousins proches et voisins lointains : la Francophonie* », Annuaire français des relations internationales, 2000.

⁵⁴⁴ Il s'agissait de contenir le communisme autour du périmètre du bloc soviétique, tout en essayant d'assurer l'accès des USA aux matières premières dont leurs industries avaient besoin. En plus, il était question d'encourager les nouveaux pays à conserver ou à adopter des institutions politiques démocratiques et des économies fondées sur l'initiative privée à l'image des USA. Enfin, il existait même encore dans cette politique, comme c'est le cas en France, une préoccupation humanitaire concernant le bien-être des démunis du monde. Cf : Malcom Gillis, Dwigh. H. Perkins, Roemer et Snodgrass: « *Economie du développement* », Balises, 1998, p510.

⁵⁴⁵ Chaigneau Pascal : « *Afrique : les crises d'un continent* » in Défense nationale, novembre 2003.

⁵⁴⁶ Chaigneau Pascal : « *La France et l'Afrique* », op. cit. p128.

doubler l'investissement productif pendant une période suffisamment longue pour que la machine économique soit véritablement lancée⁵⁴⁷.

Le deuxième constat que nous avons pu faire porte sur la reconnaissance internationale des collectivités locales en tant qu'acteurs du développement. Cette reconnaissance semble avoir pris un processus irréversible, si on considère les engagements et les dispositions juridiques existantes en France et les vertus que représente la coopération décentralisée. Dans plusieurs pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, qui bien qu'en retard sur cette forme de coopération par rapport à leurs homologues de l'Afrique de l'Ouest, la prise de conscience de l'éventuelle efficacité de ce type d'interventions et de partenariats est réelle. Les collectivités locales sont de plus en plus engagées à contourner les Etats dans certaines de leurs missions classiques et particulièrement celles relatives à la lutte contre la pauvreté et le soutien au développement. C'est le cas en France où depuis trois décennies déjà, elles s'engagent dans des relations au-delà des frontières nationales pour soutenir leurs homologues à travers le monde en général et en Afrique en particulier. Le monde est de moins en moins inter-national dans son mode de découpage, dans ses principes de fonctionnement, dans ses enjeux⁵⁴⁸. En intervenant dans des domaines qui étaient hier du monopole des gouvernements des Etats, les collectivités locales remettent de plus en plus en cause le principe selon lequel la médiation la plus sûre entre l'individu et la scène internationale est l'Etat. La structure interétatique est bousculée de partout. Avec les difficultés que cela comporte pour le moment, tant au plan du financement que de la délimitation des compétences propres, les collectivités locales et leurs groupements engagés dans ces actions extérieures mettent au grand jour les carences des Etats à assurer « *la fonction sécuritaire* » qui leur conférait leur légitimité. Aussi les demandes de régulation sociale et de progrès économique adressées par les populations peuvent avoir désormais d'autres cadres de réflexion et de satisfaction surtout quand il s'agit de recourir à l'extérieur dans le cadre des relations de coopération.

C'est pourquoi, nous énoncerons qu'à l'instar de certaines organisations non-gouvernementales, les collectivités locales et leurs groupements engagés au-delà des frontières nationales « *pèsent d'un poids nouveau dans les relations mondiales en matière de développement, de défense de l'environnement et de protection des individus*⁵⁴⁹ ». Et, nous pouvons poursuivre avec Badie et Smouts : « *Tout concourt à faire de la scène internationale*

⁵⁴⁷ Ibid, p24.

⁵⁴⁸ Badie Bertrand et Marie Claude Smouts : « *Le contournement du monde : sociologie de la scène internationale* », Presse de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 1999, p 227.

⁵⁴⁹ Badie et Smouts, op cit, p228.

contemporaine un ordre de la souveraineté limitée : la faible capacité politique de la plupart des Etats-nations, la rigueur des différents modes d'exclusion, politique, économique, social et culturel, l'intensification des relations de dépendance et de clientèle entre Etats faibles, les moyens de plus en plus nombreux qui permettent d'investir et de contrôler des espaces sociaux en contournant les institutions politico-administratives »⁵⁵⁰.

Dans ce processus de « contournement » des pouvoirs centraux et d'émiettement de leurs actions, la coopération décentralisée se présente comme une reconnaissance internationale du rôle incontournable des collectivités locales dans le soutien au développement des pays du Sud. C'est une nouvelle approche pour rendre plus efficaces et efficientes les politiques d'Aide au développement. On poursuivrait même avec Gauthier de Villiers que les ajustements structurels survenus lors de la deuxième phase de coopération internationale entre les pays riches et les pays en développement n'étaient pas seulement « le fruit d'un changement des rapports de force entre les idéologies étatistes qui s'affrontent dans l'arène internationale »⁵⁵¹, ils sont aussi dus en bonne partie à « des évolutions objectives et par le constat de la faillite d'un certain étatisme »⁵⁵².

L'Etat, entrave à l'Aide et aux interventions de la coopération décentralisée

C'est donc le constat de la crise d'un Etat qui entrave la réussite de la réforme de l'Aide et des interventions des collectivités locales à l'international que nous faisons ici. Pierre Vercauteren, en s'alignant derrière les auteurs classiques que nous avons étudiés, reconnaît que le modèle d'Etat dont l'Europe a hérité du XIXe siècle se trouve ainsi confronté à une accumulation de facteurs de crise⁵⁵³. Cette accumulation provoque « une remise en cause sans précédent de la légitimité de l'Etat et, au-delà de l'Etat lui-même, du modèle démocratique de gouvernement sur lequel il repose⁵⁵⁴ ». Comme Olivier Paye, on s'est aussi

⁵⁵⁰ Badie et Smouts, op cit, p228.

⁵⁵¹ De Villiers, op cit, p41.

⁵⁵² Voir aussi Darbon Dominique: « A qui profite le mime? Le mimétisme constitutionnel confronté à ses représentations en Afrique », rapport présenté au 4^e congrès de l'Association française de science politique, septembre 1992.

⁵⁵³ Voir aussi Charles Tilly (ed) « *The formation of national state in Europe* », Princeton, Princetone University Press, 1976. Marcel Merle dans la note critique qu'il fait au sujet du livre de Bertrand Badie : « *L'Etat importé* » (Revue Esprit, décembre 1993) met en doute l'existence d'un modèle occidental d'Etat. Il préfère parler des modèles occidentaux car l'Etat n'est qu'un modèle abstrait dont les formes ont revêtu dans son propre terroir d'origine des incarnations très diverses.

⁵⁵⁴ Vercauteren Pierre : « *La crise de l'Etat dans l'Union européenne* », AFRI, 2001, p302.

posé la question de savoir ce qui reste de l'Etat, un Etat interpellé par de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs et désormais appelé à se mouvoir dans un contexte temporel et spatial « *radicalement inédit*⁵⁵⁵ ». Tous les détours théoriques, mais aussi les observations empiriques nous ont amené à pointer du doigt le modèle français de l'Etat et ses parachutages tropicaux comme cause fondamentale de l'inefficacité de l'Aide et comme frein au développement des actions de coopération décentralisée.

Au plan interne des Etats, il nous a été donné de constater qu'on peut mettre en cause l'action administrative et gouvernementale dans la mesure où les configurations des administrations et leurs modes d'intervention ont une grande incidence sur les exigences d'efficacité maximale pour l'appareil d'Etat au niveau de la gestion, des résultats, du rendement et du contrôle effectif des actions engagées. Certaines techniques usuelles du droit publiques qui instituent le respect à la lettre des exigences traditionnelles de légalité obligent les structures en charge de l'Aide à se soumettre à des parcours labyrinthiques qui ne permettent pas toujours d'atteindre l'efficacité dans la réalisation de cette politique publique. Nombre de ces techniques se trouvent dans certains cas aujourd'hui obsolètes pour cause d'inefficacité. Ici on a l'impression qu'on fait face à un mammoth, masse hirsute et puissamment armée, symbolisant la lourdeur étatique, qu'il faudrait dégraisser. Tout ou presque, semble fonctionner sur la base du vieux modèle bureaucratique traditionnel au dépens de la gestion par résultat⁵⁵⁶. Nous restons encerclé par le « *vieux modèle bureaucratique* » centralisé et hiérarchisé où les gestionnaires ont peu de latitude pour rendre les organisations qu'ils pilotent plus performantes. C'est le modèle conçu par Frédéric Taylor (1856-1915) lequel promeut l'organisation scientifique du travail industriel⁵⁵⁷. Celle-ci renvoie à la division et à la compartimentation des tâches dans une structure verticale et dépersonnalisée qui correspond pour l'administration publique au scénario hiérarchique et classique de la décision-exécution..

Au plan international, c'est-à-dire entre donateurs et receveurs, le constat est qu'il y a une passivité de pays pauvres qui ont tendance à subir la dictature des modèles occidentaux

⁵⁵⁵ Paye Olivier (éd) : « *Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance* », éditions Academia Bruyant, 2004, 150.

⁵⁵⁶ Ibid, p334.

⁵⁵⁷ Sur la question voir par exemple F. Taylor : « *The principles of scientific Management* », 1911, New-york, The Norton Library, 1967.

du développement⁵⁵⁸. D'où la nécessité de clamer le retrait au moins progressif, mais de façon déterminante de la puissance publique tant au niveau interne en changeant ses modes et méthodes d'intervention. Au plan international, il est question d'envisager des rapports de types nouveaux entre donateurs et receveurs avec comme repère, notre Indice Matriciel d'Utilité de la Coopération (IMUC).

L'incapacité des pouvoirs centraux à prévenir et à gérer ces crises et conflits n'est plus un secret pour personne. La misère et la désolation ne cessent d'accabler au quotidien des populations qui ont longtemps considéré l'Etat comme solution ultime à leur misère. Le naufrage étatique en Afrique est réel. A son incapacité à transformer l'océan des malheurs ne serait-ce qu'en îlots de prospérité, s'ajoutent les travers de la gestion quotidienne de ses hauts fonctionnaires. L'utilisation informelle et illicite de l'Etat à des fins personnelles est réelle dans la sous-région. D'où la nécessité de clamer ici le retrait au moins progressif, mais de façon déterminante de la puissance publique tant au niveau des politiques internes que des questions de développement, de lutte contre la pauvreté, de sécurité et de défense impliquant les acteurs internationaux.

Pour les réalistes soucieux de la place de l'Etat au sein des relations internationales, « *tout est politique et l'intervention de l'Etat permet d'objectiver les multiples demandes du corps social* »⁵⁵⁹. Jean-Jacques Roche a même parlé récemment de « *...retour de l'Etat dans*

⁵⁵⁸ Tous ceux qui rêvaient alors dans les années 1960 d'un monde nouveau, des relations de types nouveaux entre le Nord et le Sud en ont été bien déçus. On est persuadé qu'il y eut que relecture du même paradigme de domination et qui pose toujours l'occident au centre de l'ordre des choses. L'on parle de « *nouvelle ruse inconsciente* » quand la pensée occidentale s'atèle à utiliser le terme de développement car il continue à projeter sur les autres « *le seul éclat de sa civilisation* ». Malgré le discours dominant selon lequel, le développement ne peut être réduit à l'occidentalisation de la planète on est resté emprisonné dans le piège du développementalisme dénoncé par Gilbert Rist et qui nous enferme, au Nord comme au Sud, dans un schéma de pensée binaire et à ce point banalisé qui ne peut concevoir et percevoir le monde autrement qu'en référence à deux situations extrêmes mises bout à bout (développés/sous-développés, riches/pauvres). François Alain : « *Le concept de développement : la fin du mythe* », IUFM de Poitou-Charentes, Laboratoire ICoTEM (Poitiers). L'auteur commente dans ce texte non daté les œuvres de plusieurs auteurs dont Sylvie Brunel « *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale* », PUF, Paris, 1995 ; Robert Chapuis « *Les quatre mondes du Tiers-monde* », Masson géographie, Paris, 1994 ; Serge Latouche, « *Faut-il refuser le développement ?* », PUF, Paris, 1986 ; Rist Gilbert, « *Le développement, histoire d'une croyance occidentale* », Presses de Sciences PO, 2001 (2^e édition) ; Yves Lacoste, « *Géographie du sous-développement* », Paris, PUF, 1965 ; René Dumont, « *L'Afrique noire est mal partie* », PUF, Paris, 1963 ; A Guichoua et Yves Goussault, « *Sciences sociales et développement* », Armand Colin, 1993...

⁵⁵⁹ Roche, Jean-Jacques ,op cit, p26.

*les relations internationales*⁵⁶⁰ ». L'auteur refuse de croire que l'Etat « *aurait pu, à un moment donné, cessé d'être l'acteur principal sur la scène internationale*⁵⁶¹ » et ne conçoit pas qu'on ait pu succomber « *aux sirènes d'un monde post-moderne où la puissance publique était contesté par le haut d'une société civile devenue mondiale et par le bas, par des individus émancipés de leur allégeance citoyenne exclusive.*⁵⁶² » Or en Afrique, la défaillance de la puissance publique est patente. Dans la coopération internationale, elle est critique. L'Etat ne représente plus cet ordre parfait défini par Aristote. L'homme étant un loup pour l'homme selon la conception hobbesienne, le rôle de l'Etat en Afrique ne consiste même plus à lutter contre l'anarchie qui sévit dans la sous-région, encore moins d'atteindre le bonheur dont ont besoin les citoyens. On en veut pour preuve le nombre de conflits qui ensanglantent le continent et les faibles performances de nos Etats sur le développement. On est bien loin de la conception des Six livres de la République de Platon et du Léviathan de Hobbes pour lesquels la souveraineté était l'ultime rempart contre l'insécurité. D'où la nécessité d'envisager le retrait de l'Etat dans des domaines jusque-là retenus par notre analyse. Longtemps considérés comme unique rempart contre l'anarchie aveugle, nos Etats africains peinent à contrôler la violence par le libre usage de la force qui devrait soumettre les désordres de l'état de nature à l'ordre de sa puissance.

C'est en grande partie le théorème de la centralité de l'Etat qui est remis en cause en Afrique. C'est pourquoi, nous proposons la rationalisation interne de l'Etat au niveau de ses modes et de ses méthodes d'intervention, et son retrait dans la politique de l'Aide. La fin de l'Etat démiurge dans la coopération internationale a donc sonné. Les jours de l'Etat sont désormais comptés. On pourrait parler de « *désouverainisation* » de la politique de l'Aide. La puissance publique dans ses organes centraux ne semble plus bénéficier dans le domaine de l'Aide et de la coopération au développement, de la paisible immunité qui a toujours été la sienne. La distance qui la sépare avec les foyers d'attaque est de moins en moins réduite. Mais avant cela il faut passer par certaines étapes essentielles.

Les préalables à la désétatisation

Il est clair que les réponses apportées dans cette thèse sont loin d'offrir des clefs de compréhension universelles de la politique française d'Aide et les seules solutions qu'on

⁵⁶⁰ Roche Jean-Jacques : « *Le retour de l'Etat dans les relations internationales* » in Enjeux diplomatiques et stratégiques, Economica, 2005, p21.

⁵⁶¹ Roche Jean-Jacques, op. cit, p21.

⁵⁶² Roche Jean-Jacques, op. cit, p21.

devrait y apporter. Les analyses en science politique n'ont rien à voir avec les explications quasi irréfutables qu'on rencontre dans d'autres sciences au point certains disent (Michel Bergès) que la science politique n'est science que de nom et politique que d'adjectif. On est donc loin d'une explication portant par exemple sur le principe de relativité restreinte où Albert A. Einstein établissait une équivalence entre la masse et l'énergie, $E=mc^2$, formule qui sera à la base de la Bombe atomique utilisée pour la première fois par les Américains à Hiroshima et Nagasaki les 6 et 9 août 1945. L'utilité possible de nos éléments de réponse tient au fait qu'ils soulignent certains points souvent négligés ou abusés dans le cadre de la coopération franco-africaine. En plus de cela, les nouveaux enjeux contemporains que nos analyses associent désormais à la coopération entre la France et l'Afrique font prendre conscience des nécessités d'approfondissements des réformes avec à la clef, le recul, voire l'effacement progressif de l'Etat dans la lourde machine de l'Aide.

Comme solution, nous avons proposé qu'il faille d'abord passer par les préalables à la désétatisation que sont : la maîtrise des dépenses publiques et la réforme des modes d'intervention de nos Etats. Que l'on soit en France ou dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, l'urgence est la même. Ensuite, viennent les réformes ou l'approfondissement avec une meilleure délimitation des fonctions de l'Etat et la reconnaissance du rôle que peuvent jouer les collectivités territoriales dans les domaines ne relevant pas de la souveraineté nationale, mais aussi dans certains aspects des crises et des conflits. Ce point retrouve ce que José Antonio Sequeira Carvalho appelle « *l'institutionnalisation de la coopération décentralisée* ». Traitant de la situation dans le cadre de l'Union Européenne, il souligne que cette forme de coopération ne saurait être considérée comme « *un simple instrument ou guichet de plus pour financer des petits projets* ⁵⁶³ ». Il retrouve notre souhait de voir ainsi les collectivités et autorités locales être des acteurs sinon exclusifs du moins privilégiés des questions de développement et de lutte contre la pauvreté, au plan interne et à l'international.

Les principaux aménagements et réaménagements

Tout ceci nous entraîne donc à proposer des aménagements et des réaménagements du rôle de l'Etat dans la politique d'Aide au développement avec de plus en plus de territorialisation des programmes et projets mis en œuvre en la matière.

⁵⁶³ Sequeira Carvalho: « *Enjeux géopolitiques et nouvelles approches pour la coopération au développement* », L'Harmattan, 2003, p211.

La territorialisation des C2D

La territorialisation des C2D est souhaitable en raison bien évidemment de la faillite dans la gestion des flux d'Aide destinés à financer les domaines aujourd'hui ciblés par le traitement français de la dette: santé et lutte contre le Sida, agriculture et sécurité alimentaire, protection de l'environnement... Par ailleurs, nous avons pu voir que les collectivités locales engagées dans les actions internationales jouissaient d'une proximité de terrain par rapport aux populations ciblées. Elles cumulent également une forte expérience dans ces domaines dits « *fondamentaux du développement* » et qui constituent les priorités de fond découlant du traitement de la dette. En cela reconnaissons avec Marc Raffinot et Christine Rosellini (2005) que les premières remises de dette françaises ont été effectuées sans qu'aucune utilisation précise des sommes libérées ne soit fixée aux bénéficiaires. Bien qu'un peu tardive, il y a finalement eu prise de conscience et des modalités spéciales ont été retenues. Celles-ci exigent entre autres, la présentation de projets « *de manière à éviter les gaspillages*⁵⁶⁴ ».

L'urgence de la territorialisation est donc réelle en raison de la forte dégradation de ces fondamentaux du développement. Selon l'ONUSIDA, on estime à 4,8 millions le nombre de personnes nouvellement infectées par le VIH en 2003, soit plus que pour chacune des années précédentes⁵⁶⁵. C'est en Afrique subsaharienne que vivent près des deux tiers du total des personnes infectées par le VIH, soit environ 25 millions de personnes⁵⁶⁶. La faillite des gouvernements centraux en la matière en France et en Afrique a été reconnue au plus haut niveau. La situation en Afrique est principalement due à la mauvaise gestion publique due à la dégradation de l'esprit public. Joseph Klitgaard (2000) parle à ce sujet de pandémie qui fausse les incitations, sape les institutions et redistribue la richesse et le pouvoir à ceux qui ne le méritent pas et à ceux qui en ont le moins besoin. Cela pénalise des priorités comme celles touchant à la santé publique et nous amène à prôner une territorialisation de la gestion des sommes dégagées par les traitements de la dette. Cela permettra d'une part d'améliorer et de simplifier les procédures, et de l'autre de maximiser les résultats escomptés.

Le retrait en tant qu'acteur

Nos développements nous ont entraînés à imaginer dans le cadre de l'Aide ce que Jacques Chevallier (2003) a appelé une conception nouvelle de l'Etat. Celle-ci est bien différente de la fin de l'Etat que prônaient un peu naïvement les marxistes. Nous n'imaginons

⁵⁶⁴ Raffinot Marc et Rosellini Christine, op. cit. p92.

⁵⁶⁵ Aujourd'hui, ce sont environ 37,8 millions de personnes qui vivent avec le VIH. Le virus a tué 2,9 millions d'êtres humains en 2003 et plus de 20 millions depuis l'identification des premiers cas de SIDA en 1981.

⁵⁶⁶ ONUSIDA, 4^e rapport sur l'épidémie mondiale de sida, 2004.

pas nos sociétés d'Afrique, où le désordre prime sur l'ordre vivre désétatisées. Ainsi, comme le note Massardier (2003) citant Muller, la puissance publique dans ses organes centraux n'est plus le seul centre d'impulsion des politiques publiques. La logique territoriale propre au politique entraîne la remise en question des logiques centralisatrices. La plupart des politiques sont construites en référence à des espaces qui ont de moins en moins à voir avec la géographie institutionnelle nationale.

Ainsi l'Etat, mal nécessaire, doit assumer la figure de l'Etat minimal. Adam Smith proposait que l'Etat se limite à pourvoir à la défense externe et à l'ordre interne, ainsi qu'à l'exécution de travaux publics. Bien plus, l'Etat doit se limiter à la seule coordination des activités de tous les groupes au sein de la société ; celles liées au développement. Nous rejoignons là au plan pratique certaines solutions proposées dans le cadre des premières assises de la coopération décentralisée et des Africités tenues à Yaoundé au Cameroun en décembre 2003. Pour les participants à ces deux rencontres, afin que la coopération décentralisée et les collectivités locales puissent jouer le rôle de levier du développement, il faut non seulement la mise en place d'outils de coordination locale et d'évaluation, mais aussi un processus de négociation avec l'Etat sur les transferts liés aux nouvelles responsabilités des collectivités locales dans les domaines de service de base. Cette démarche de retrait de l'Etat retrouve la proposition de José Antonio de Sequera Carvalho qui parle d'établir des cadres de coopération durable avec les pays bénéficiaires de l'Aide. Pour l'auteur, outre les dispositions à caractère politique et institutionnel nécessaires à cette démarche, il est important de mettre en œuvre des « réseaux de coopération directe, décentralisée, « bottom-up » entre les acteurs du Nord et les acteurs locaux dans les pays en développement⁵⁶⁷ ».

Retrait dans les interactions

Cet aspect nous permet de rationaliser la forte influence des appareils centraux de l'Etat dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'Aide. En nous inspirant des analyses de plusieurs auteurs dont Steve Jacob et Jean-Louis Genard (2004), mais aussi ceux de Pierre Zemor (2003), nous avons traité à cet effet de la participation dans le processus de l'Aide et de la coopération décentralisée en tant qu'un des correctifs de la crise de l'Etat qui jusque-là contrôle toutes les étapes de la politique publique de l'Aide. Dans cette participation, il a été question d'examiner les conditions de mise en œuvre de la concertation publique et de l'expertise indépendante. Ce souci tient au fait que la

⁵⁶⁷ Sequera Carvalho José Antonio : « *La dynamisation des initiatives locales : une force synergique de développement* », L'harmattan, 1997, p99.

complexification de la conduite des affaires publiques mais aussi les limites de la puissance publique obligent l'Etat à recourir de plus en plus à l'expertise et à la concertation du public. Steve Jacob et Jean-Louis Genard pensent à cet effet que l'Etat doit être d'autant plus porté sur des savoirs des experts « *que, face au déficit de légitimité dont il est l'objet, les responsables politiques pensent pouvoir se donner, en s'appuyant sur des avis extérieurs, une image participative et plus démocratique, tout en légitimant leurs décisions* ⁵⁶⁸ ».

Nous réaffirmons que le rôle de l'Etat s'est profondément modifié au cours du temps et que nous sommes pratiquement à la fin d'une logique où quelques « *maîtres-penseurs pensent* » continuer à réguler la société par décrets. Ainsi, nous n'imaginons pas la désétatisation réussir sans la prise en compte de l'énorme production cognitive provenant de l'expertise et de la concertation du public. Jacob et Genard abondant dans le même sens n'imaginent pas cette démarche réussir sans qu'on puisse « *...s'attacher également à mesurer le poids des savoirs qui, à l'image des connaissances statistiques ou des connaissances hygiéniques dès le XVIIIe siècle, occupèrent une place privilégiée au sein des positifs administratifs* ⁵⁶⁹ ».

Des nouvelles gouvernances de l'Aide

La territorialisation des priorités de l'Aide, retrait de l'Etat en tant qu'acteur et dans les interactions nous entraînent à imaginer d'une part une nouvelle gouvernance à l'intérieur de chaque pays (donateur ou receveur) et de l'autre une nouvelle gouvernance dans les relations entre receveurs et donateurs.

La nouvelle gouvernance à l'intérieur des Etats

Délégitimation de l'Etat dans les domaines que nous avons analysés ne signifie en rien un retrait généralisé « *ni dans les faits ni dans les têtes* ». En plus il ne s'agit pas pour nous de dire qu'elle est la bonne gouvernance en matière d'Aide et de coopération décentralisée ; posture qu'ont malheureusement souvent adoptées toutes les théories sur le développement, au point où on donnera raison à tous ceux qui pensent qu'il y a eu jusqu'ici « *erreur sur le tiers-monde* ⁵⁷⁰ » Parmi celles de ces théories les plus répandues nous avons cité dans notre introduction les cinq étapes de la croissance économique de Walt Withman Rostow, mais aussi et surtout la fameux « *Consensus de Washington* ». Celui-ci, à partir de la plume de

⁵⁶⁸ Jacob Steve et Genard Jean-Louis : « *L'Etat et les savoirs des experts : la production cognitive en mutation* », in « *Expertise et action publique* », Edition de l'Université de Bruxelles, 2004, p7.

⁵⁶⁹ Jacob Steve et Génard Jean-Louis : « *Les métamorphoses de l'expertise* », in « *L'Etat et les savoirs des experts : la productions cognitive en mutation* », op. cit. p145.

⁵⁷⁰ Le Monde Dossiers et Documents, septembre 2005.

l'économiste américain John Williamson, établi en 1989 dix recommandations à l'usage des Etats désireux de réformer leurs économies : la discipline fiscale, les taux de change compétitifs, la libéralisation du commerce, les investissements étrangers, les privatisation, la déréglementation...La célébrité du Consensus de Washington tient particulièrement au fait que la Banque mondiale et le FMI ont décidé de subordonner leurs prêts à l'adoption des politiques inspirées dudit consensus. Mais on le voit clairement aujourd'hui, les résultats se révèlent très différents de ce que les responsables politiques avaient promis. Par ailleurs, et c'est le plus important, les attentes des populations ont été cruellement déçues. Par là même les prédictions des modèles économétriques ont aussi échoué. C'est dans ce sens que Jeffrey Sachs (2001) dira que si le Nord veut aborder sérieusement les questions de développement économiques du Sud, il faut apprendre à diagnostiquer les problèmes auxquels celui-ci est confronté. Conscient de ce que ce diagnostic n'est pas sérieux et que les penseurs occidentaux du développement n'admettent pas que ces problèmes sont plus difficiles, plus profonds, plus complexes, le Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU déplore que les coûts du développement sont minimisés.

Bien plus, les explications que donne le Nord tournent toutes sur certains aspects tels que l'absence de développement dans les pays du Sud est essentiellement attribuable à des erreurs commises par nul autres que nous-mêmes ; que tous les pays tropicaux sont mal gouvernés et que tous les pays de la zone tempérée sont bien gouvernés ; que tous les pays enclavés sont mal gouvernés et tous les pays riverains mieux gouvernés ; et que tous les autres liens doivent être tenus pour acquis ou ignorés. Erreur donc sur le développement et erreur sur le tiers-monde. C'est pourquoi nous nous limitons à mettre en évidence les mécanismes et processus qui permettent ou non d'obtenir un mode de gouvernance plus ou moins structuré aux buts des politiques et interventions publiques étudiées.

Pour améliorer les réformes et rendre plus démocratiques les politiques d'Aide à l'intérieur des Etats, nous envisageons l'idée d'une gouvernance polycentrique et le partage de pouvoirs entre l'Etat et les structures subnationales que sont les collectivités locales. Bekkouche et Gallet (2002) reconnaissent que l'émergence de nouveaux acteurs s'est accompagnée d'un aménagement de la souveraineté des Etats. Ils reconnaissent également que la puissance publique a permis à d'autres acteurs d'intervenir dans le champ international. Patrick Le Galès nous rappelle à ce sujet que les tenants du modèle de la gouvernance polycentrique comme L. Hooghe assurent que les niveaux subnationaux de gouvernance ont de l'importance. Il faut à cet effet s'attendre d'une part, à un renforcement de ces niveaux intermédiaires, et d'autre part à la multiplication des réseaux et interactions dans lesquels ils

seront parties prenantes en lien ou non avec l'Etat. On assistera donc à un mouvement de redistribution du pouvoir aux dépens des Etats.

Dans la politique de l'Aide qui connaît déjà un polycentrisme, celui-ci ne peut être efficace que s'il y a affaiblissement du rôle des structures de l'Etat et des multiples réseaux agissant à l'ombre des institutions républicaines, et qui jouent encore aujourd'hui un rôle de premier plan. C'est le cas du Ministère de l'Economie, les proches collaborateurs du président à l'Elysée... Le polycentrisme pour nous est ensuite réalisable s'il y a déconcentration de certaines structures décrites comme l'AFD qui présente encore une forte concentration dans l'émergence, la formulation et la mise en œuvre des projets qu'elle finance : tout ou presque se fait toujours par le siège parisien. Les groupes cibles sont le plus souvent écartés comme l'a démontré un rapport de la Communauté urbaine de Nantes suite à une mission de 2004 au Cameroun. Marc Leroy (2003) a souligné l'utilité de la territorialisation des services publics. Cela favorise l'aménagement du territoire, le principe d'égal accès aux services publics sur l'ensemble du territoire avec prise en compte des coûts d'implantation et les logiques de projets définis par le bas à partir des données socio-économiques des territoires et des contraintes politico-administratives locales.

La nouvelle gouvernance entre donateurs et receveurs

En parlant ainsi d'une nouvelle gouvernance dans les rapports de coopération via l'Aide au développement, nous nous référons aux critiques que nous avons relevées dans notre deuxième partie. Du côté des pays donateurs et donc de la France, ces critiques portaient entre autres sur ce que nous avons appelé avec Gilbert Rist « *l'arrogance occidentale* », mais aussi la liaison de l'Aide, le non respect par la France de plusieurs engagements dont le principe d'additionnalité dans le traitement de la dette, ou encore les lourdeurs de procédure pour les décaissements des fonds de l'Aide et ceux de la coopération décentralisée.

Aux receveurs de l'Aide, plusieurs travers ont aussi été relevés dans leurs rapports directs avec les pays donateurs. C'est le cas de ce que nous avons désigné globalement par l'incapacité des dirigeants africains à gérer les flux financiers et à s'approprier des programmes et projets financés par les bailleurs de fonds internationaux, bilatéraux et multilatéraux. Cette situation a pour cause principale la nature de l'Etat en Afrique. Un Etat patrimonial dans lequel les chefs organisent leurs pouvoirs politiques comme l'exercice de leurs gestions domestiques (Zaki Ergas, 1987 ; Jean-François Médard, 1991 ; Gunther Roth, 1968 ; S.N, 1973 ; Mescheriakoff, 1987 ; Robin Theobald, 1982, Jean-François Bayart 1985, 1989 et 1991...). Ceci a entre autres pour conséquences la confusion du public et du privé, les pratiques perverses telles que le népotisme, le clanisme, le tribalisme, la corruption, la

prédation...Le citoyen qui ne bénéficie pas de privilèges particuliers au sein de la classe dirigeante se trouve exclu de la boucle de décision. Cette exclusion fait que le processus de décision s'en trouve biaisé, de l'émergence à la mise en œuvre en passant par la formulation des politiques publiques.

Il est alors évident que cet état de choses tant du côté de la France que de celui des pays de l'Afrique au Sud du Sahara ne saurait rendre la politique de l'Aide efficace. Comme solution, nous envisageons qu'il y ait plus de loyauté dans cette politique. Cela revient à interpeller la France sur le respect de certains engagements pris solennellement dont le principe d'additionnalité dans le traitement de la dette et son corollaire qu'est l'augmentation des volumes de l'Aide. Le respect de la parole donnée n'est pas contradictoire avec la défense des intérêts de chaque Etat sur la scène internationale. La loyauté fait bien partie du langage international. En tant qu'attitude conforme à la loi, aux règles de l'honneur, à la fidélité aux engagements pris, ce concept qui est toujours « *spontanément* » et « *communément* » pris comme une vertu morale appartient bien au registre de la politique comme l'ont démontré Josepha Laroche, Armelle Le Bras-Chopard et Gérard Wormser (2003) sur la base des travaux de Machiavel et de Raymond Aron. Déconnexion entre la morale et la politique comme le pense Machiavel ne signifie pas forcément non-respect de la parole donnée et donc « *déloyauté* ». Le florentin n'exclut donc pas le respect de la loyauté dans les relations entre Etats. Il y accorde même de la place pour l'amitié et la gratitude des secourus. Pour lui on doit avoir, vis-à-vis des plus faibles, égard « *à la justice* », et se référer à l'honneur.

C'est dire qu'au plan empirique la France et partant tous les pays donateurs, peuvent bien tenir leurs engagements dans la politique de l'Aide et notamment en ce qui concerne l'augmentation des volumes et le respect du principe d'additionnalité, d'autant plus que les conditions le permettent. Les 50 milliards de dollars d'Aide publique supplémentaires qu'il faut mobiliser pour 2006 sont minimes par rapport aux 40 mille milliards de dollars du produit national brut mondial, aux 8 mille milliards que représente chaque année le commerce international, mais aussi aux 1500 milliards de dollars créés par la croissance en 2004.

Outre la loyauté, nous avons souligné l'importance de la prise en compte des réalités africaines, tant au plan théorique qu'au plan politique. Cela suppose d'éviter de plus en plus ce que Sophie Bessis (2003) appelle le « *totalitarisme* » occidental dans l'exportation du concept de développement. Jacques Adda et Marie-Claude Smouts (1989) reconnaissent les limites de cette démarche et la rendent même responsable de la dimension endogène de la crise de la dette. Ils parlent de transplantation partielle dans les économies en développement du modèle de croissance qui a assuré la prospérité des pays industrialisés entre 1950 et 1973.

L'urgence de rompre avec cette démarche tient aussi au fait qu'elle entraîne ce que les réalistes appellent « *la thèse de l'effet pervers*⁵⁷¹ ». Selon celle-ci, quand les Etats interviennent sur la scène internationale, ils poursuivent un objectif ou une série d'objectifs relativement bien déterminés, mais leur action va aboutir au résultat inverse à celui recherché. Transposé au plan de la coopération pour le développement, on dira que les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté qui ne tiennent pas compte des réalités locales entraînent des situations inverses aux objectifs visés. Ces situations se traduisent par la concussion, la corruption, le surendettement et bien sûr la paupérisation car l'Aide enrichie et maintient au pouvoir une élite composée de bureaucrates véreux et de dictateurs corrompus. Les actions envisagées peuvent donc produire le contraire de l'effet recherché si les approches africaines du développement ne sont pas prise en compte.

Nous sommes donc arrivés à proposer les principes d'une nouvelle coopération. Cette exigence retrouve le souci qu'on a depuis plusieurs années de repenser les rapports Nord-Sud et d'instaurer ce que Guy Feuer appelle « *des relations d'un type nouveau entre pays développés et pays en développement*.⁵⁷² » Outre la nécessité d'une évolution des notions fondamentales sur lesquelles s'appuient ces rapports, il est question d'énoncer quelques principes de base devant guider systématiquement la France et les pays d'Afrique centrale dans leurs rapports de coopérations gouvernementale ou décentralisée.

Dans les fondements de ces coopérations il s'agit d'insister d'une part sur les principes d'égalité et de réciprocité et de l'autre sur la solidarité et la subsidiarité. Dans l'élaboration et la mise en œuvre des coopérations, il est nécessaire que soit instauré le principe de précaution

⁵⁷¹ La thèse de l'effet pervers appartient aux trois thèses développées par Albert Hirschman dans le cadre de la rhétorique réactionnaire qu'il a identifié en analysant les principaux arguments avancés par les penseurs et les hommes politiques qui ont critiqué les idées de la Révolution française et celles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, puis la démocratisation et le suffrage universel, et enfin au XXe siècle, la création de l'Etat-providence. Les deux autres thèses sont la thèse de l'inanité et la thèse de la mise en péril. La première suppose que quoi qu'on entreprenne, les interventions sont vaines car les mécanismes qui mettent les relations internationales en mouvement sont presque toujours hors de portée des acteurs. Dès lors, toutes tentatives maladroites pour altérer le cours d'événements, qui par définition, les dépassent sont affectées d'un vice essentiel, elles ne produisent aucun effet. La thèse de mise en péril quant à elle suppose que l'intervention est souhaitable, mais elle comporte des coûts tels qu'il est presque toujours préférable de l'éviter. Lire à ce sujet les commentaires de Pascal Vennesson : « *Les réalistes contre les interventions : arguments, délibérations et politique étrangère*. », AFRI 2003.

⁵⁷² L'auteur parle à ce sujet de la notion de « *développement* » et de celle de « *coopération* ». Feuer Guy : « *Vers des changements de paradigmes dans l'action internationale pour le développement*. », Annuaire français des relations internationales, 2002, p280.

selon lequel tout projet de coopération décentralisée nécessite l'élaboration d'un diagnostic partagé préalable permettant d'évaluer les impacts sociaux, économiques, environnementaux et culturels, directs et indirects, à court, moyen et long terme des actions envisagées. Est tout aussi nécessaire le principe de partenariat qui signifie que tout projet de coopération doit mobiliser l'ensemble des partenaires concernées des collectivités locales et les associer dès la conception et tout au long de sa mise en œuvre. Ce principe a aussi pour but de favoriser la recherche d'une concertation, d'une complémentarité, d'une mise en cohérence avec des initiatives menées par l'ensemble des acteurs de différents niveaux. Dans le cadre du suivi des coopérations il convient pour les acteurs du Nord comme du Sud de s'appuyer sur les quatre principes de transparence, de libre diffusion de l'information, la capitalisation, la gestion par résultat et l'évaluation. Nous insisterons particulièrement sur ces deux derniers points : la gestion par résultats et l'évaluation.

La gestion par résultats

Issue du nouveau management public, la gestion par résultat renvoie à un déplacement de l'objet de reddition des comptes à partir de l'analyse des activités vers celui de l'utilité des résultats qui compte pour les populations, soit les résultats externes à l'organisation. C'est une stratégie qui favorise le changement de culture requis pour centrer les efforts d'évaluation sur les résultats externes. Ici on mise sur le tandem formation/action ; tout particulièrement auprès des acteurs qui, dans « *le champ* », interagissent directement avec les clients/fournisseurs. Alors que depuis longtemps les façons de faire, constituaient l'objet principal de la reddition des comptes ; c'est-à-dire que la principale préoccupation des administrateurs et de leurs dirigeants politiques était d'assurer que la gestion se fait rationnellement, suivant les règles d'efficience, et que les ressources sont bien utilisées, il est question maintenant de développer chez les administrateurs centraux, régionaux et locaux, une culture profonde de gestion centrée sur les activités, sur les moyens de mise en œuvre et sur la saine utilisation des ressources : il s'agit d'une culture de performance et du rendement ! Les contrats de performances en sont la forme la plus révélatrice.

La gestion par résultats demande d'aller droit au but et de porter un jugement sur les résultats que la population vit directement et, le cas échéant, recourir à l'évaluation de la gouvernance pour mieux comprendre les facteurs qui ont pu y prendre forme et influencer les résultats d'impact (voir impact).

Dans une perspective de services publics, la notion de résultat doit prendre son sens premier dans le milieu de vie des populations. L'attention doit porter sur ce qui explique la

raison des institutions, c'est-à-dire les résultats qu'elles doivent apporter aux citoyens, par leurs actions. Hors de cette approche, la gestion par résultats n'a de sens que pour des égards institutionnels internes.

L'héritage culturel de la gestion a pour effet de centrer l'attention des gestionnaires sur les opération et sur les moyens de mise en œuvre. On a tendance à gérer par les résultats de mise en œuvre. On présume que si on fait bien les choses, cela va entraîner les bons résultats. Mettre le cap sur les résultats qui comptent pour les citoyens, le tandem « *résultats/citoyens* », et le gérer constitue donc le principal défi de l'évaluateur. Dans ce but il doit aller chercher la confiance et l'adhésion de divers interlocuteurs, à tous les niveaux. Il doit aussi miser sur une démarche éducative portant sur les concepts clés de la gestion par résultats : les enjeux, la notion de résultats, les caractéristiques servant à la mesure et à la production d'indicateurs.

Il serait enfin intéressant que la gestion par résultats soit complétée par la mesure d'impact. L'évaluateur d'un projet hydraulique qui retient le nombre de personnes accédant à l'eau aura mesurer les résultats du projet. En définissant les changements produit par son projet sur l'environnement, l'économie, les populations, il aura mesurer l'impact de ce projets de développement.

L'évaluation

La question de l'évaluation quant à elle représente un grand intérêt dans la mesure où tout ceux qui font le constat de l'échec des politiques d'Aide au développement se basent sur le fait qu'il est impossible de faire une analyse fouillée des différents éléphants blancs qu'ont engendré les mauvaises orientations et la gestion calamiteuse des flux de l'Aide. En clair il est quasiment impossible de dresser un état des lieux des réalisations fonctionnelles dans le cadre de l'Aide de la France en Afrique en général et dans les pays de la sous-région en particulier.

Au Cameroun on parle ces derniers temps d'un certain nombre de réalisations en cours dont le projet d'appui au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (FSP-CSLP), le projet d'appui à la réglementation des institutions de micro finances en Afrique centrale, le projet d'appui à la formation des cadres des administrations économiques et financières ou encore le projet de renforcement de la transparence, de l'efficacité et de rigueur des finances publiques camerounaises (TER-FPC). Mais rien n'est dit sur les évaluations ex-ante, le suivi et les évaluations ex-post de ces projets. En sommes, au sens des politiques publiques, on sait très peu de choses sur les mécanismes d'émergence, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et projets financés par l'Aide au développement.

S'agissant donc de l'évaluation de la coopération internationale, la DGCID dit établir tous les deux ans un programme d'évaluation de ses activités. Ces évaluations rétrospectives et externes s'attachent à apprécier les politiques publiques en fonction des critères reconnus pour l'évaluation des politiques publiques en France, et au sein des principales agences internationales d'Aide au développement : pertinence, cohérence, effectivité, efficacité, efficience, impact et viabilité. Entre 1999 et 2001 le MAE a pu réaliser environ 13 évaluations allant de l'Aide française dans le secteur hospitalier en Afrique subsaharienne et Madagascar (1987-1996) à l'Aide française à Djibouti en passant par les programmes en Palestine et au Vietnam, ou encore le développement local et migration au Mali et au Sénégal (1991-1998)...Mais les interrogations sur les critères de ces évaluations des actions publiques de coopération restent quasiment sans réponse. Nous pouvons donc nous contenter de la synthèse faite par le un rapport du Sénat de 2003-2004 sur l'Evaluation des politiques⁵⁷³. Celui-ci énumère les critères d'évaluation pris en compte par les différentes instances en France. Il s'agit de la satisfaction, les moyens (objectifs/moyens), l'efficacité (objectifs/réalisations), l'efficience (moyens/efficacité), l'impact (objectifs/effets), la pertinence, la cohérence, la mise en œuvre et les usages. En plus de cela, le Sénat recommande entre autres que l'organisation de l'évaluation des politiques publiques ne doit pas négliger deux exigences pratiques primordiales : l'impératif de qualité des travaux et la nécessité de l'utilité.

En sommes, Nous nous sommes enfin attelés à proposer une théorie qui fait apparaître les pratiques de l'Aide au développement sous un jour nouveau et qui, de ce fait, met à l'évidence, les insuffisances des théories précédentes ou concurrentes. Il est question de désétatiser la politique de l'Aide et créer dans les relations entre donateurs et receveurs une nouvelle gouvernance dont la mesure est l'Indice Matriciel d'Utilité de la Coopération (IMUC).

La désétatisation de l'Aide

Au plan interne, désétatiser signifie la fin de l'intervention de l'appareil étatique dans les questions de développement en général et des processus d'Aide en particulier. Le plus important est que les domaines à désétatiser n'appartiennent pas à la souveraineté des Etats. Désétatiser au sens des politiques publiques, signifie passer du « *modèle paradigmatique* » au « *modèle syntagmatique*. » Le premier renvoie à la théorie « *actionnaliste*⁵⁷⁴ ». Ici l'Etat en

⁵⁷³ Sénat : « *L'évaluation des politiques publiques* », rapport d'information, 2003-2004.

⁵⁷⁴ Le grand représentant est bien sûr Alain Touraine. Dans un système paradigmatique l'Etat est producteur de ce corps de valeur (la justice sociale, l'équité, la solidarité...).

tant qu'acteur social, fixe des buts ou des objectifs qui vont orienter substantiellement l'action des groupes et des individus. Dès lors un système de relations va émerger à la fois entre les acteurs et entre les institutions et les acteurs qui dépendent d'un corps de valeurs. En fonction de ces valeurs, il va fixer un certain nombre de règles orientées significativement vers l'atteinte de certains buts. Il s'ensuit une certaine hiérarchie de valeurs qui se déduit des principes fondamentaux organisateurs du social et qui se traduit dans l'ensemble des politiques publiques à l'intérieur des référents sectoriels par l'énoncé d'un certain nombre d'objectifs et par la définition de moyens. Le modèle syntagmatique vers lequel on doit plus tendre dans le cadre de l'Aide publique au développement signifie que la société se donne ou produit l'Etat en fonction d'un certain nombre de principes directeurs qui ne sont que la reproduction au niveau de l'Etat d'un certain nombre de lois ou de normes en cours à l'intérieur d'une société. Ici, les sociétés précèdent l'Etat et la notion d'intérêt général ne se conçoit qu'en rapport avec une société des individus. On pourrait parler de « *désouverainisation* » de la politique de l'Aide.

Au plan international, désétatiser signifie qu'il faut passer à des rapports d'« *un genre nouveau* », une nouvelle gouvernance entre donateurs et receivers dont la mesure est l'Indice Matriciel d'Utilité de la Coopération (IMUC). Il repose sur les principes que nous avons énoncé plus haut. C'est un signe apparent qui indique avec probabilité si oui ou non une coopération peut servir de levier de développement, et donc utile pour les populations cibles. L'IMUC se mesure à partir de 10 indicateurs dont l'ensemble constitue « *La nomenclature de développement synthétisée* » (NDS). Sa base de calcul est de 100. Aussi, plus le nombre d'indices est applicable à une coopération, plus celle-ci peut être utile au développement. Jumelés les uns avec les autres les indices de la NDS tournent tout autour de: l'effectivité de la coopération, la légalité de la coopération, légitimité de la coopération, le principe de participation, le principe de mutualité, le principe de développement intégré, l'impact, le principe de suivi et d'évaluation et le principe de coordination. L'IMUC conduira à dresser enfin la « *Matrice du rôle des coopérations décentralisées* » (MRC) pour un pays, une région ou un continent. C'est un registre contenant la liste des coopérations existantes et l'indication de leur faculté contributive au développement.

ANNEXE 1

Aperçu sur l'Afrique centrale

Deux hypothèses reposant au moins sur des critères politico-économiques permettent de distinguer les pays de l'Afrique centrale des autres pays d'Afrique en général. Il s'agit soit de se référer au regroupement au sein de la Communauté Economique et monétaire des Etats de l'Afrique centrale (CEMAC) ou alors s'appuyer sur l'hypothèse de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC).

La première de ces deux organisations sous-régionales regroupe six Etats que sont le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée-Équatoriale, la République Centrafricaine et le Tchad. La seconde quant à elle réunit en plus des six pays de la CEMAC, cinq autres pays dont certains sont limitrophes de la région des Grands Lacs d'Afrique : Angola, Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda et Sao Tome e Principe. Cette distinction ne correspond pas forcément à celle que la géopolitique contemporaine opère en Afrique, car l'Angola se trouverait dans ce cas par mi les 10 pays de l'Afrique australe, le Burundi et le Rwanda quant à eux se situant en Afrique orientale⁵⁷⁵. Mais pour une étude plus large, l'hypothèse des regroupements à caractère politico-économique que sont la CEMAC et la CEEAC est celle qui a été retenue. Toujours a plan géopolitique on pourrait aussi aisément parler de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, puisque les pays retenus sont bien ceux qui forment ces deux sous-ensembles.

Mais avant de parler de coopération décentralisée entre la France et cette sous-région d'Afrique beaucoup s'interrogent sur l'état de l'intégration entre ces pays dans la mesure où celle-ci pourrait aussi avoir des incidences sur les actions que les collectivités territoriales et leurs groupements mèneraient au-delà des frontières nationales. D'autres informations portant sur les indicateurs de base (sociaux, économiques, politiques, juridiques...) peuvent aussi être utiles dans le cadre de ces liens entre pouvoirs locaux de pays différents. D'où la nécessité d'en dire un mot avant d'entrer de plain-pied l'étude.

Intégration en Afrique centrale

Le moins qu'on puisse dire c'est que l'intégration sous régionale en Afrique centrale avance à son rythme. Tous les pays réunis dans le cadre de la CEMAC partagent déjà une langue officielle ou de travail qui leur est commune, le Français, et une monnaie commune, le Franc

⁵⁷⁵ Ces distinctions sont faites par Yves Lacoste in « Dictionnaire de géopolitique », Flammarion, 1995.

CFA⁵⁷⁶. En outre, il y a existé et existent toujours non seulement des écosystèmes et des richesses naturelles relativement identiques dans tous les Etats membres (pétrole, forêts...), mais également des peuples le plus souvent à cheval entre plusieurs territoires (le cas des Fang qu'on retrouve à la fois au Cameroun, au Gabon et en Guinée-Équatoriale).

En signant le traité constitutif de la CEMAC le 16 mars 1994, les Gouvernements des Etats membres ont réaffirmé leur attachement aux principes de liberté et de démocratie et se sont engagés à :Développer ensemble toutes les ressources humaines et naturelles de leurs Etats pour le bien-être de leurs peuples dans tous les domaines. Par ailleurs, ces mêmes Gouvernements ont accepté de faire bénéficier à cette nouvelle Communauté du transfert d'une parcelle de la souveraineté des Etats membres, transfert qui peut s'apprécier au travers la création d'un Parlement et d'une Cour de Justice Communautaires ainsi que de nombreuses prérogatives. La mission essentielle de la CEMAC est de promouvoir un développement harmonieux des Etats membres dans le cadre de l'institution d'un véritable marché commun.

Au plan économique, la CEMAC constitue un marché de 34 millions d'habitants environ pour une superficie de 3 millions de km²⁵⁷⁷.

L'intégration économique n'est malheureusement pas abordée avec le même enthousiasme dans tous les pays. Certains Etats pour qui l'intégration économique constitue une chance de survie en raison de leur enclavement géographique (Centrafrique, Tchad) acceptent volontiers toutes les conditions posées dans le cadre de la CEMAC. D'autres avancent au gré des avantages qu'ils pourraient en tirer. Ainsi la rivalité qui caractérise les rapports entre le Cameroun et le Gabon en dit long dans le processus, et se manifeste par la multiplication des mesures non tarifaires. Les Equatoguinéens quant à eux se méfient actuellement de tout le monde depuis la tentative de coup d'Etat manqué à Malabo, dans laquelle des soupçons ont pesé sur le Cameroun. Un autre litige oppose la Guinée Equatoriale au Gabon au sujet des îlots de Mbanié, Conga et Cocotiers, et a été soumis à la médiation du Secrétaire Général des Nations Unies. Les deux pays sont parvenus à un début d'accord concernant les eaux territoriales et le principe de l'exploitation conjointe du pétrole que recèlent les zones

⁵⁷⁶ Dans nombre de pays de l'Afrique noire en général et de l'Afrique centrale en particulier, ce sont les langues étrangères comme le Français, l'Anglais ou le Portugais qui permettent la communication entre les populations, au sein de l'administration, dans les écoles et dans la vie courante. L'une des exception à la règle est le cas de la Centrafrique qui dispose d'une langue quasi nationale, le Sango.

⁵⁷⁷ La CEMAC est un marché étroit comparativement à l'UEMOA qui est constitué de 8 pays de 76 millions d'habitants pour une superficie de 3,5 millions de km².

litigieuses. Reste alors le problème de la souveraineté des trois îlots. D'où le protocole qui vient d'être conclu entre eux à Addis-Abeba, en Ethiopie. Il prévoit la mise en place sur Mbanié, d'une force mixte guinéo-gabonaise en attendant que la médiation onusienne tranche, étape prévue pour 2005.

Enfin le Gabon, à l'heure actuelle pays plus riche de cette sous-région, craint une immigration massive pouvant non seulement déstabiliser son régime politique, mais aussi appauvrir sa population si elle participe éventuellement au partage de ses richesses, notamment pétrolières.

Tout cela a pour conséquence une difficile libre circulation des biens et des personnes, une faible mobilité des facteurs de production et une intensification très molle des échanges commerciaux.

Mais, avec une volonté politique réelle des dirigeants de la sous-région, la réalisation d'infrastructures indispensables aux échanges, la mise en œuvre et l'accompagnement des politiques innovantes dans certains domaines comme l'agriculture, l'élevage, la pêche, une vision à long terme de l'intégration, l'Afrique centrale peut devenir attractive tant pour les opérateurs économiques que pour les acteurs de développement de tout échelon, dont les collectivités territoriales et leurs groupements.

La CEEAC quant à elle a été créée le 18 octobre 1983 par les pays de l'UDEAC et les membres de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), ainsi que Sao Tome et Principe. L'Angola a conservé un rôle d'observateur jusqu'en 1999, époque à laquelle elle est devenue membre⁵⁷⁸.

La CEEAC fonctionne depuis 1985 mais est restée inactive pendant une grande partie des années 90. Dans ses buts, l'Organisation souhaite atteindre une autonomie collective, à élever le niveau de vie des populations locales et à maintenir une stabilité économique grâce à une coopération harmonieuse. Son objectif ultime est d'établir un marché commun des Etats de l'Afrique centrale. Lors de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement, tenue à Malabo en 1999, quatre champs d'activités et priorités ont été identifiés : le développement des capacités pour maintenir la paix, la sécurité et la stabilité, conditions essentielles à un développement économique et social; le développement d'une intégration physique, économique et monétaires ; le développement d'une culture de l'intégration humaine et, enfin, la mise en place d'un mécanisme autonome de financement de l'Organisation.

⁵⁷⁸ Les membres de l'UDEAC, créé le 8 décembre 1964 à Brazzaville, correspondaient aux six pays membres de l'actuel CEMAC. Ceux du CEPGL sont le Burundi, le Rwanda et la République démocratique du Congo)

L'on retrouve donc dans les buts de la CEEAC, le souci d' « élever les niveaux de vie des populations locales », objectif pouvant alors être mieux atteint si les acteurs non gouvernementaux que sont les collectivités locales et leurs groupements sont de véritables maîtres des dynamiques locales nécessaires au développement.

Ainsi par le biais d'une intégration plus poussée, les deux ensembles sous-régionaux peuvent permettre aux collectivités locales des pays de l'Afrique centrale de s'approprier les dynamiques locales du développement, notamment dans le cadre de plates-formes communes de discussion, ou encore de coopérations triangulaires entre deux villes africaines et une ville française.

ANNEXE 2

Nouvelles mesures du MAE en faveur de la coopération décentralisée/11/03/05

Le Ministre Michel BARNIER encourage la coopération décentralisée et annonce de nouvelles mesures.

Au cours d'une réunion tenue le 16 février dernier avec les présidents des associations de collectivités territoriales (Association des Maires de France, Assemblée des Départements de France, Association des Régions de France ainsi que l'Association Française des Communes et Régions de France, et Citées Unies France) le Ministre des Affaires étrangères, Michel BARNIER, accompagné des Ministres Xavier Darcos et Claudie Haigneré, a annoncé les dispositions suivantes :

- 1) Les ministres chercheront à associer des représentants des collectivités à leurs déplacements à l'étranger.
- 2) Les collectivités territoriales seront désormais systématiquement invitées à se faire représenter lors des réunions des Commissions Mixtes.
- 3) Un volet coopération décentralisée sera inclus dans les documents-cadres de partenariat chaque fois que cela sera pertinent.
- 4) Chaque fois que cela sera utile la création de postes d'assistants techniques dédiés aux actions de coopération décentralisée pourra être soutenue.
- 5) De nouveaux mécanismes de financement de la coopération décentralisée, reposant sur des appels à projets sur des thématiques conjointement définies, seront testés.
- 6) Le rôle des collectivités territoriales en matière d'aide au développement, sera mieux pris en compte, dans le cadre du dispositif mis en place dans la suite du CICID du 20 juillet 2004.

- 7) La Conférence annuelle des ambassadeurs sera ouverte aux associations nationales d'élus territoriaux.
- 8) Les ambassadeurs sont invités à désigner, dans leurs ambassades, un « correspondant coopération décentralisée » qui sera le point d'entrée privilégié des collectivités territoriales.
- 9) Un volet « coopération décentralisée » sera inclus, plus systématiquement, dans les plans d'action des ambassadeurs, et des invitations d'élus territoriaux étrangers seront programmées.
- 10) Les réunions régulières des ambassadeurs avec les collectivités territoriales, seront également organisées lors de leurs visites en France, notamment en marge de la Conférence des ambassadeurs.
- 11) Le Portail Internet de la CNCD, hébergé sur le site « France-Diplomatie », sera développé. Les Postes sont invités à l'alimenter plus régulièrement, y compris, quand cela est possible, via des pages spécifiques ouvertes sur les sites des ambassades.
- 12) Les présidents de CUF (Cités Unies France) et de l'AFCCRE (Association Française de Communes et Régions d'Europe) seront invités à faire partie de la CNCD au titre de personnalités qualifiées.
- 13) Les dispositifs de coordination et de concertation en France seront adaptés pour être plus opérationnels (Commission nationale de la coopération décentralisée, association des trois grandes associations d'élus (ARF, ADF et AMF) au Comité de pilotage de la convention MAE/CUF afin de renforcer la coordination entre les différents partenaires).
- 14) Les collectivités territoriales seront associées par la désignation d'un représentant au Comité d'orientation stratégique et de programmation de l'Aide Publique au développement.
- 15) A Bruxelles, un dispositif d'information et de soutien à la délégation française au Comité des régions (en lien avec le ministère de l'Intérieur et la DATAR) sera mis en place. Dans le même sens, un correspondant des collectivités sera désigné à la Représentation Permanente.
- 16) Sur la question de la sécurité juridique, le Premier Ministre a saisi le Conseil d'Etat, et le groupe de travail, présidé par M. Marchand, devrait remettre son rapport avant l'été 2005 dans le sens d'une clarification législative.

17) La mobilisation de l'expertise de la Fonction publique territoriale, l'accueil et l'échange de fonctionnaires seront améliorés.

ANNEXE 3

Modifications législatives concernant la coopération décentralisée 24/08/2004

1) La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales modifie la numérotation des articles concernant la coopération décentralisée.

Dans le code général des collectivités territoriales, le chapitre IV intitulé « *Coopération décentralisée* »

devient le chapitre V.

Les articles L. 1114-1 à L. 1114-7 deviennent respectivement les articles L. 1115-1 à L. 1115-7.

2) La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, contient deux dispositions qui concernent la coopération décentralisée transfrontalière :

- Article 137 : dans la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 1114-4 (Nota : devenu l'article L. 1115-4), du CGCT, les mots : « *par décret en Conseil d'Etat* » sont remplacés par les mots :

« *par arrêté du préfet de région* » (Nota : à compter du 1er janvier 2005 conformément aux dispositions de l'article 199 de la loi).

- L'article 187 de la loi crée un nouvel organisme de coopération décentralisée transfrontalière qui pourra être constitué entre collectivités territoriales françaises et leurs groupements et les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements : le district européen (article L. 1115-4-1 du code général des collectivités territoriales).

Cet article permet également aux collectivités territoriales étrangères et leurs groupements d'adhérer à des syndicats mixtes ouverts existants

ANNEXE 4

Projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale - 08/12/2004

Le ministre des affaires étrangères a présenté lors du conseil des ministres du 1er décembre 2004 un projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe.

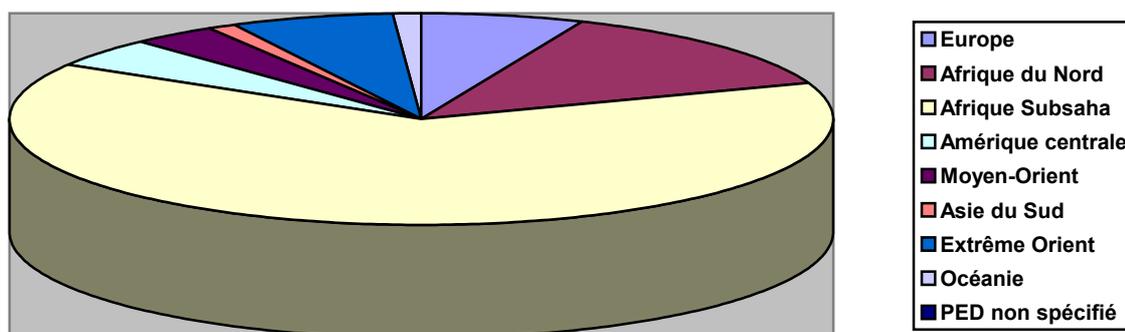
Cette charte a pour objectif de définir des normes européennes communes pour garantir les droits des collectivités locales.

Elle constitue le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les conditions de l'autonomie locale en Europe, tout en respectant le principe de la souveraineté de l'État dans l'organisation de l'autonomie locale.

ANNEXE 5

GRAPHIC

VENTILATION GEOGRAPHIQUE ET PAR GROUPE DE REVENUS DE L'APD BILATERALE EN 2003 (en Millions d'euros)



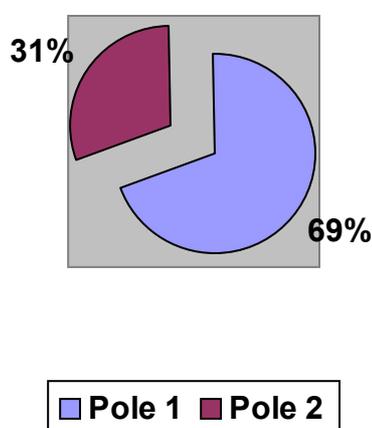
Légende

- Europe : 6 %
- Afrique du nord : 12 %

- Afrique subsaharienne : 59 %
- Amérique centrale : 4 %
- Moyen-Orient : 3 %
- Asie du Sud : 1 %
- Extrême-Orient : 6 %
- Océanie : 1 %
- PED non spécifiés : 8 %

GRAPHIC

PREFIGURATION DE LA LOI DES FINANCES 2005⁵⁷⁹



Pole 1 : 69 %

Solidarité à l'égard des pays en développement (MAE-DGCID)

- Animation et coordination de l'aide au développement
- Affirmation de la dimension culturelle du développement
- Promotion de l'enseignement supérieur et recherche au service du développement
- Aide en faveur du développement et éradication de la pauvreté
- Participation aux débats sur le enjeux globaux et aux dispositifs multilatéraux d'aide publique au développement
- Aide aux populations touchées par les crises.

Pole 2 : 31 %

Aide économique et financière au développement (MINEFI-Direction du Trésor).

- Aide économique et financière multilatérale
- Aide économique et financière bilatérale

⁵⁷⁹ Source : MINEFI, Projet de loi de finances pour 2005, état récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etats en voie de développement, septembre 2004.

- Traitement de la dette des pays pauvres.

Montant total de la mission : environ **2 770 millions d'euros** sur la base de la LFI 2004 et **2.875 millions d'euros** sur la base de la LFI 2005. Soit :

- 85 % de crédits budgétaires des ministères inscrits dans le « *Jaune* » au titre de la coopération avec les PED

- Soit environ 40 % de l'effort APD .

TABLEAU**CHIFFRES ACTUELS DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

	2003(1)	2004 (2)	2005 (3)
1) Aide bilatérale	4 419	4 441	5 138
- Ministère des Affaires étrangères (4)	1 005	1 211	1 238
- Ministère des Finances et AFD	1 741	1 483	2 145
- Autres ministères et frais administratifs	1 673	1 748	1 774
Soit :			
▪ Prêts	-143	-81	-230
▪ Dons	2 719	3 005	3 130
▪ Allègements de dettes	1 842	1 517	2 258
2) Aide multilatérale	1 805	2 181	2 142
- Aide européenne	1 160	1 416	1 413
- dont FED	446	616	694
- Institutions des Nations unies	125	136	153
- Banques et Fonds de développement (5)	520	630	575
Total Etats étrangers	6 224	6 623	7 299
RNB (Mds euros)	1 560	1 631	1 702
APD (hors TOM) rapporté au RNB	0,40 %	0,41 %	0,43 %
3) Territoires d'outre-mer (Mayotte et Wallis-Futuna)	195	198	201
Total APD (TOM inclus)	6 420	6 821	7 501
RNB (en Mds euros)	1 560	1 631	1 702
	0,41 %	0,42 %	0,44 %

APD (TOM inclus) rapporté au RNB			
-------------------------------------	--	--	--

ANNEXE 6

Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement, HCCI/Assemblée plénière du 17 février 2005.

I) La réforme en cours pose des problèmes de cohérence

La mise en œuvre de la coopération française était l'objet d'une double division des tâches entre dons et prêts et entre pays du « *champ* » et étranger traditionnel. Cette répartition a été remise en question. Une première fois lorsque l'AFDa été autorisée à mettre en œuvre des actions financées sur concours définitifs, une deuxième fois lors de l'intégration de la coopération avec les pays de la zone de solidarité au sein de la DGCID

La réforme de 1998 créant la DGCID n'a cependant pas produit tous les effets positifs qu'on pouvait en attendre. Les différences de culture, d'approche, d'outils, n'ont pas réellement permis d'obtenir que la fusion administrative se traduise par une synthèse harmonieuse bénéficiant des atouts de chacune des parties.

Les décisions du CICID de juillet 2004 sur la nouvelle répartition opérationnelle entre le ministère des Affaires étrangères (MAE) et l'Agence française de développement (AFD) recentrent en priorité le ministère sur les projets d'appui aux domaines régaliens, sur le renforcement institutionnel ainsi que sur l'appui aux ONG et à la coopération décentralisée. Les autres secteurs – qui sont au cœur de la politique française d'aide au développement et qui contribuent à la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire – sont dévolus à l'AFD.

Ceci pose en particulier deux problèmes majeurs :

- La séparation entre réflexion stratégique (côté DGCID) et mise en œuvre des actions sectorielles d'aide au développement (côté AFD) risque d'être doublement appauvrissante, car l'interaction entre ces deux temps de l'action est aussi nécessaire à la définition des stratégies qu'à la mise en œuvre des actions de coopération ;
- L'intégration des actions conduites sur crédits concessionnels et sur concours définitifs, qui correspondent à deux logiques différentes, risque de favoriser

rapidement une approche essentiellement financière. Le fait de confier les deux outils à un même organisme peut entraîner un risque d'incohérence.

II) Qui va réellement piloter la politique de coopération et d'aide au développement ?

Les dernières décisions du CICID ont rappelé que le ministère des Affaires étrangères définissait les stratégies de coopération et assurait avec le ministère des Finances la tutelle de l'AFD. La création du Comité d'orientation stratégique (COS), présidé par le ministre délégué à la Coopération et la Francophonie, est censée concrétiser le rôle de supervision politique du MAE. En pratique, ce rôle sera probablement difficile à tenir, en particulier la tutelle d'une agence où l'influence du ministère des Finances demeure considérable. L'AFD s'organise pour définir ses propres stratégies et s'est dotée de capacités de réflexion en la matière. On ne voit pas, dans le même temps, se produire un apport de moyens parallèle qui permettrait au ministère des Affaires étrangères de remplir la tâche qui lui est confiée.

Cela supposerait de réunir plusieurs conditions : des compétences diversifiées, l'animation de réseaux thématiques sur les grands sujets du développement, une présence ferme dans les enceintes internationales où les stratégies se discutent et sont définies, alors que la DGCID n'est présente que dans certaines d'entre elles. Certes, de nombreux fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères connaissent parfaitement les questions du développement, mais l'organisation actuelle de ces ressources humaines au sein du ministère permet-elle de valoriser suffisamment ces compétences ?

Enfin, le contrôle démocratique exercé par le Parlement sur la politique d'aide au développement et de coopération internationale s'effectuera plus difficilement dans la mesure où le principal opérateur, l'AFD, n'est pas directement responsable devant les représentants de la Nation.

III) Quelle place pour de véritables relations de partenariat et des projets d'appui aux initiatives des acteurs de développement ?

Depuis plusieurs années, une vaste réflexion est engagée au niveau mondial en vue d'une plus grande efficacité de l'aide, et des efforts importants sont mis en œuvre pour « aligner » et « harmoniser » les politiques d'aide au développement. La France vient d'accueillir une grande conférence sur ce sujet, dont les idées forces ont suscité des réserves sérieuses de la part des OSI.

Si cette évolution est souhaitable, cela ne doit pas cependant conduire à une pensée unique et à un alignement général de toutes les doctrines et de toutes les pratiques. L'expérience du passé nous a suffisamment démontré qu'en matière de développement, il n'y avait pas de recettes miracles et qu'il fallait être attentif à l'émergence de nouvelles idées et de nouveaux besoins.

Pour cela, il est important que la France conserve une pluralité d'acteurs qui travaillent sur ces questions. Les organismes de recherche en matière de développement, les organisations de solidarité internationale et les collectivités locales et, plus généralement, l'ensemble des acteurs scientifiques, universitaires, sociaux, économiques et territoriaux doivent continuer à être des pourvoyeurs d'idées et de pratiques novatrices, notamment dans le cadre des relations de partenariat qu'elles ont établies de longue date avec leurs interlocuteurs des pays du Sud. Pour ce faire, un nouveau partenariat doit s'établir avec les autorités publiques. Les appuis publics doivent être repensés et renforcés.

Il existe en France beaucoup de centres d'études concernés par les différents aspects des relations internationales. Il faudrait que l'Etat, grâce à un programme mobilisateur et à des commandes publiques, permette une valorisation et un développement de leurs activités de recherche et contribue à une régénérescence de la pensée française dans ce domaine. Il faut relancer la réflexion sur la création d'un pôle d'expertise spécialisé auquel plusieurs fonctions devraient être confiées : fédérer toute compétence de haut niveau en matière d'étude de développement, capitaliser l'expérience, informer les décideurs publics sur des thèmes prioritaires, former l'expertise, diffuser les connaissances françaises.

Les organisations de solidarité internationale et les collectivités locales ont beaucoup apporté à la coopération française, et il est primordial que leurs rôles soient confortés tant au niveau de l'éducation au développement, qu'en tant que financeurs ou maîtres d'œuvre d'opérations de terrain. C'est d'ailleurs grâce à eux que la coopération pourra conforter sa légitimité et obtenir un soutien auprès de l'opinion publique française et étrangère.

De ce point de vue, le transfert à l'AFD d'un grand nombre de secteurs de coopération suscite des inquiétudes car cette institution financière se doit de privilégier des opérations de grande envergure, mieux à même d'amortir les coûts de structure. L'AFD indique que son objectif est d'avoir des projets de six millions d'euros en moyenne, ce qui est bien évidemment une somme très supérieure à ce qui est mis en œuvre par la DGCID, que ce soit sur Titre IV ou sur Titre VI (FSP). Cela ne va-t-il pas transformer le visage de la coopération française, avec une concentration sur quelques grands projets et une disparition progressive des liens de

partenariats établis par les acteurs publics et privés de la coopération française avec leurs interlocuteurs des pays du Sud ?

IV) Une politique avec des moyens plus importants

Bien évidemment, l'avenir de la coopération française ne dépend pas que de l'organisation de ses structures administratives. L'importance des moyens budgétaires qui seront réservés à ce domaine est primordiale.

Au cours des dernières années, la hausse contractuelle de la participation au Fonds européen de développement (FED), l'accroissement de certaines contributions internationales de la France (Fonds mondial de lutte contre le sida, par exemple) et surtout les annulations de dettes (dont une part importante représente en fait des créances commerciales cofacées) ont absorbé la quasi-totalité de la croissance de l'aide publique au développement (APD).

Le Président de la République a annoncé que l'APD française correspondrait à 0,5% du PNB en 2007 et à 0,7% en 2012. Il serait important de dégager dès à présent les priorités de ce surcroît d'APD et de définir des objectifs de progression pour les formes de coopération prioritaires. Cette ouverture devrait notamment permettre de relancer les coopérations bilatérales qui ont trop souvent été réduites au cours des dernières années. Cet engagement suppose en effet, après le retournement des effets des initiatives sur la dette en 2006, de consacrer deux milliards d'euros de plus par an à l'APD.

Mais surtout, en dépit de la volonté affichée par les responsables politiques, l'aide publique au développement passe toujours trop peu par les organisations de solidarité internationale et les collectivités locales. Il faut, le plus rapidement possible, modifier les procédures qui aboutissent à ce que 98% de l'APD soient mis en œuvre par les seuls secteurs publics. La LOLF, qui doit en principe modifier la maquette budgétaire, doit permettre de donner des perspectives à moyen terme aux différentes formes de coopération.

Le prochain CICID devrait préciser comment les acteurs de la société civile française, dont la spécificité est une plus-value pour la coopération française, seront en mesure de jouer un rôle accru dans la coopération internationale.

Il est urgent de réfléchir à la création d'une entité spécifique pour gérer les relations contractuelles entre les pouvoirs publics et les organisations non étatiques. On pourrait même envisager la création d'un dispositif qui se verrait accorder progressivement des dotations budgétaires plus importantes, permettant d'appuyer les initiatives d'acteurs sociaux, territoriaux, professionnels non gouvernementaux et des projets d'envergure adaptés aux réalités de leurs partenaires.

Si les moyens financiers sont déterminants, les moyens humains restent bien évidemment primordiaux. Il faut donc non seulement arrêter la déflation de l'assistance technique résidentielle (qui est passée de 15 000 agents en 90 à 1 500 aujourd'hui), mais aussi trouver un nouveau point d'ancrage administratif et politique pour gérer les assistants techniques qui, entre la DGCID et l'AFD, risquent de se retrouver orphelins.

Pour terminer, le HCCI rappelle que la coopération au développement doit être une activité qui relève du débat public. En plus des débats parlementaires, il faut dégager des moyens de communication pour informer nos concitoyens des expériences réussies de notre coopération, sans d'ailleurs en cacher les insuffisances.

L'aide au développement est mal connue et il importe de faire un effort d'information et de transparence à destination de l'opinion publique, de sorte que l'aide gagne en légitimité et en crédibilité et devienne pour tous nos concitoyens une « *ardente obligation* ».

ANNEXE 7

Les textes juridiques sur la coopération en France/ 1959- 1988

(document établi par les services du ministère de la coopération)

Cette annexe reprend pour l'essentiel un extrait de la brochure : « Coopération 1959-1999 » élaborée, au moment de la mise en place de la réforme actuelle, par la Section documentation et information de la DGCID. Elle représente une synthèse des textes qui ont constitué puis transformé et adapté à des conjonctures politiques nationales et internationales changeantes les structures chargées de la coopération et du développement. En dépit de son titre, l'étude des textes s'arrête en fait aux années 1987-88.

Pour les années plus récentes, il conviendrait de se reporter aux décrets n° 93-798 du 16 avril 1993, n° 95-808 du 20 juin 1995, n° 97-1117 du 3 décembre 1997 et n° 98-175 du 16 mars 1998.

La plupart de ces textes antérieurs ont été abrogés par le Décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998, ainsi que par un arrêté du même jour.

1. L'acte de naissance de la structure ministérielle actuelle est le décret n° 59-462 du 27 mars

1959. Ce texte faisait suite à la disposition législative de l'article 113 de la loi de finances pour 1959 : elle prévoyait que "les crédits et emplois figurant au budget de la France d'Outre-mer pourront être transférés par décret aux budgets des différents ministères".

Le décret du 27 mars 1959 a un double objectif. D'une part, il transfère à différents départements ministériels les services de l'ancien ministère de la France d'Outre-mer et

prévoit la mise en place de structures spécialisées au sein de ces ministères, lesquels ont à fournir les moyens nécessaires à l'exécution des décisions à prendre. D'autre part, en sens inverse, il attribue au Premier ministre la direction de l'ensemble des rapports de la République avec les Etats, autres que la France, membres de la Communauté. En réalité, la compétence géographique recouvrait aussi des pays qui n'étaient pas, à l'époque, regardés comme relevant de la Communauté. Les Etats concernés étaient au nombre de 14 : Sénégal, Mauritanie, Mali, Niger, Côte-d'Ivoire, Haute-Volta, Togo, Dahomey, Tchad, Centrafrique, Congo, Gabon, Cameroun, Madagascar.

A noter qu'ayant rejeté en septembre 1958 une quelconque appartenance à la Communauté, la Guinée-Conakry a pu être néanmoins, un certain temps théoriquement considérée comme comprise dans l'action d'aide du département de la coopération. Une circulaire du 26 mars 1962 du Premier ministre a classé ce pays comme entrant dans le champ d'application du décret du 10 juin 1961 dont il sera fait état ci-dessous. Cependant, dans la pratique, les relations entre la France et la Guinée ont toujours été directement animées et gérées par le ministère des affaires étrangères

S'agissant des attributions reconnues au Premier ministre, mais exercées par délégation par un ministre d'Etat, le décret n° 59-462 du 27 mars 1959 énonce dans quelles conditions sont mises en œuvre « *l'aide et la coopération technique* » :

- sont prévus des programmes, des plans, des projets, des aides directes ou indirectes, le concours d'organismes extérieurs, de sociétés d'Etat, d'offices, tout ceci dans les domaines économique, financier, culturel, social et technique;
- est rappelée la liaison avec les ministres appelés à concourir techniquement à cette même action;
- le ministre oriente et coordonne l'action des divers services de l'administration française;
- il est l'intermédiaire obligé de la République avec les Etats;
- il assure la négociation des conventions d'aide et de coopération, sauf à charger de cette conduite un représentant de l'administration intéressée;
- il dispose des missions d'aide et de coopération.

Entre autres innovations, dont certaines toujours en vigueur à ce jour, le décret institue un comité interministériel pour l'aide et la coopération, crée le Fonds d'aide et de coopération (FAC) et organise la tutelle sur la Caisse centrale de coopération économique (CCCE).

Le décret limite en quelque sorte la compétence propre de ce ministre en conférant expressément certains pouvoirs exclusifs au ministre des finances et des affaires économiques, notamment en matière monétaire et financière. Il en découle aujourd'hui encore

un partage ministériel fondamental dans l'action d'aide au développement en Afrique. Silence est fait sur d'autres partages, de moindre importance, mais silence est également fait sur des compétences du département (telle l'assistance militaire technique) non énumérées par le décret.

2. Le décret n° 59-887 du 25 juillet 1959

Il organise le fonctionnement du fonds d'aide et de coopération, les procédures des opérations effectuées par la caisse centrale de coopération économique, ainsi que le contrôle des sociétés et établissements publics participant à cette action. Il désigne le ministre comme ordonnateur principal du FAC et soumet la gestion de ce fonds à un contrôle financier.

3. Le décret n° 59-888

Il fixe les règles de fonctionnement des missions d'aide et de coopération.

4. Le décret n° 60-155 du 18 février 1960

Les attributions définies par le décret n° 59-462 du 27 mars 1959 sont dévolues, toujours sous l'autorité et par délégation du Premier ministre, à un secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté : « en croire le texte, il est reconnu au profit de ce secrétaire d'Etat une véritable exclusivité des relations avec ces Etats, un seul département étant chargé de traiter toutes les questions nées des relations de la République avec les Etats de la Communauté. Mais il n'en a pratiquement rien été. En particulier le ministre des finances conserve son domaine réservé, tandis que les ministères techniques dotés d'un service spécialisé de coopération utilisent leurs instruments d'action.

5. Le décret n° 61-491 du 18 mai 1961

Il est institué un conseil pour les affaires africaines et malgaches, comprenant le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le ministre de la coopération, le secrétaire général à la présidence de la République pour les affaires africaines et malgaches et le secrétaire général du gouvernement. Il arrête les décisions concernant les relations de la République avec les Etats africains et malgaches issus de l'ancienne Union française.

Tout au long des deux décennies passées apparaît ainsi le souci d'une harmonisation des actions au plus haut niveau.

Un décret de même date nomme la première personnalité à porter le titre de ministre de la coopération. Il s'agit de M. Jean Foyer, qui exerçait antérieurement les mêmes fonctions (mais comme secrétaire d'Etat NDLA).

6. Le décret n° 61-591 du 10 juin 1961

Se trouvent quasi définitivement formulées les responsabilités et prérogatives de ce département ministériel, sans que, en vérité, pour le fond, celles-ci soient nouvelles. Bien que le décret ne fasse à aucun moment référence au véritable décret institutionnel du 27 mars 1959, les instruments cités sont bien ceux organisés par ce dernier.

Beaucoup plus significative est la réforme introduite par les décrets n° 61-584 et n° 61-585 de la même date : le premier énonce que les attributions du Premier ministre relatives aux rapports de la République avec les Etats africains et malgaches sont transférés au ministère des affaires étrangères (réserve faite de celles attribuées au ministre de la coopération par le décret n° 61-591); le second confie ces relations à un secrétaire d'Etat aux affaires étrangères.

A ce jour encore, la dichotomie entre relations diplomatiques et action de coopération se fonde sur ces textes. Il est remarquable par ailleurs que l'article 1er du décret n° 61-591 articule l'originalité de l'aide et de la coopération sur la passation d'accords internationaux. On reconnaît par là même que si la vie diplomatique tire sa source d'une situation de fait, savoir la coexistence d'Etats, les relations de coopération sont exclusivement le résultat d'un choix - ici de type bilatéral - s'exprimant solennellement à travers un corpus de conventions.

7. Une extension géographique de la compétence du ministre de la coopération.

Dans les Etats francophones du Burundi, du Rwanda et du Congo-Léopoldville (devenu Zaïre puis République démocratique du Congo depuis lors), ce ministère prend alors en charge quelques assistants techniques (novembre 1963 pour le Burundi, juillet 1964 pour le Rwanda et le Congo-Léopoldville), tandis qu'un chargé de mission à l'administration centrale assure les liaisons tant avec nos ambassades qu'avec le Quai d'Orsay. Fin 1965 tous les techniciens (une vingtaine) relèvent de la coopération, les enseignants (le double environ) émargeant encore au ministère des affaires étrangères. Finalement, avec l'installation d'une mission de coopération dans chacune des capitales de ces trois Etats, la rue Monsieur maîtrise en 1966 l'ensemble de l'effort d'aide qui y est conduit.

8. Le décret n° 66-60 du 20 janvier 1966

Il marque un tournant dans la répartition des tâches gouvernementales. Il confie au ministre des affaires étrangères les attributions précédemment dévolues au ministre de la coopération. Cependant le décret no 66-70 du 24 janvier 1966 prévoit qu'un secrétaire d'Etat aux affaires étrangères chargé de la coopération exerce, par délégation du ministre des affaires étrangères, lesdites attributions, exactement celles du décret du 10 juin 1961.

9. L'extension de la compétence géographique des services de la coopération (20 rue Monsieur) a de nouveaux Etats africains

Elle apparaît incidemment dans le décret n° 69-745 du 24 juillet 1969, le portefeuille devenant un secrétariat d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères: Il y est fait mention d'Etats francophones au Sud du Sahara et de la République malgache.

Le département ayant pris en charge en janvier 1971 la coopération avec l'île Maurice, le décret n° 72-674 du 19 juillet 1972 ajoute "...et l'île Maurice" aux pays relevant désormais d'un secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, chargé de la coopération. En 1973, l'action économique de coopération avec Haïti est attribuée à ce département, qui installe une mission permanente auprès de notre ambassade.

10. L'éphémère gouvernement du 5 avril 1973

Le poste de secrétaire d'Etat chargé de la coopération n'est plus pourvu et l'administration de la rue Monsieur se trouve de ce fait rattachée au quai d'Orsay. Elle conserve toutefois ses structures propres et son budget, et fonctionne pendant quelques mois sous l'autorité d'un chargé de mission auprès du ministre des affaires étrangères.

11. Le gouvernement du 28 mai 1974 où figure un ministère de la coopération.

Le changement apporte par le décret n° 74-577 du 6 juin 1974 s'avère très faible, en réalité. Le texte se contente de démarquer, une fois de plus, le décret du 27 mars 1959. Il conserve le champ d'application géographique énoncé au décret du 19 juillet 1972.

Il y est cependant prévu, par souci d'une meilleure coordination des services du Quai d'Orsay et de ceux de la rue Monsieur, que le ministre de la coopération est consulté sur les actions françaises de coopération en Afrique au Sud du Sahara et que la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques participe à la préparation des programmes intéressant les pays à la charge du ministère de la coopération.

D'un point de vue interne, la conséquence tirée de l'institution d'un ministère à part entière se situe sur le plan de la maîtrise du personnel. Ce département entend alors se constituer en une véritable administration centrale. Il crée progressivement ses propres corps de fonctionnaires, alors que jusque là il avait eu recours exclusivement, en complément d'un recrutement massif de contractuels de toutes disciplines, à des fonctionnaires détachés.

12. A la faveur des dernières décolonisations, le département connaît une nouvelle extension de sa compétence géographique, marquée par une entorse à la référence francophone. En effet il prend en charge en décembre 1976 l'effort français de développement en faveur des Etats

lusophones d'Afrique au lendemain même de l'indépendance de ceux-ci : l'Angola, le Mozambique, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau et Sao Tomé et Príncipe. Cette extension se poursuivra du côté de l'Océan Indien en direction de trois nouveaux Etats : les Seychelles (janvier 1977), Djibouti (juin 1977) et les Comores (1978). En dernier lieu, le 24 octobre 1979, c'est la Guinée équatoriale, îlot hispanique en Afrique, qui bénéficie du concours français par l'intermédiaire de ce département.

Ainsi, au terme de ces extensions successives, l'instrument créé en 1959 pour gérer les relations avec un ensemble géopolitique bien défini est appelé à intervenir dans 26 Etats du continent africain, de l'Océan Indien et des Caraïbes liés à la France par des relations privilégiées de coopération (en particulier l'accès au Fonds d'aide et de coopération).

13. L'année 1979 se signale par un événement d'un tout autre ordre, puisque juridique. Venant après un siècle et demi de silence réglementaire, une charte des ambassadeurs est mise au point par le décret n° 79-433 du 1er juin 1979 sur les pouvoirs des ambassadeurs. Devant le développement accéléré des relations internationales et la multiplication des contacts entre administrations nationales spécialisées, le gouvernement marque ainsi sa préoccupation d'assurer l'unité d'action de l'Etat français dans un même pays étranger. La charte fait obligation aux ministres de correspondre avec l'ambassadeur sous couvert du ministre des affaires étrangères. Or une exception à cette règle est formulée expressément : le ministre de la coopération tient du décret du 6 juin 1974 le privilège de relations directes avec les chefs des postes diplomatiques.

14. A partir de mai 1981, une situation nouvelle est créée. Le décret n° 81-631 du 28 mai 1981 confie en effet au ministre des relations extérieures les attributions précédemment dévolues au ministre des affaires étrangères et au ministre de la coopération. Mais dans le même temps un ministre délégué est chargé de la coopération et du développement. Aux termes des décrets d'attribution n° 81-639 du 2 juin puis n° 81-690 du 3 juillet 1981, le ministre délégué reçoit deux fonctions de nature différente : d'une part, il est investi de la responsabilité d'un ministère de plein exercice puisque sont placés sous son autorité les services de l'ex-ministère de la coopération en vue de conduire l'action de coopération avec 26 Etats désignés nominativement par les décrets; d'autre part, il est investi de la façon la plus générale d'une compétence pour les négociations internationales concernant le développement des pays du tiers monde.

15. Tirant les conséquences de la fusion dans un même département des deux anciens ministères des affaires étrangères et de la coopération, deux décrets n° 82-657 et 82-658 du 27 juillet 1982 réaménagent l'ensemble des structures administratives qui étaient précédemment

en charge de l'action culturelle à l'étranger et des relations de coopération scientifique et technique avec l'ensemble des pays du monde. Cette réorganisation s'inspire de deux principes :

- le premier consacre le caractère indivisible de l'action extérieure de la France. En conséquence, l'administration de l'ex-ministère de la coopération se trouve intégrée au sein du ministère des relations extérieures; trois directions nouvelles y sont créées pour traiter les problèmes de développement; elles constituent les services de la coopération et du développement

- le second principe est celui de la spécialisation fonctionnelle au sein de l'administration du Quai d'Orsay. La Direction Générale des Relations Culturelles, Scientifiques et Techniques reçoit compétence sur l'ensemble des questions culturelles, l'enseignement du français dans le monde, la coopération scientifique et technique avec les pays développés ou dans les disciplines de pointe. Elle recueille à ce titre certaines compétences qui, en Afrique noire francophone principalement, appartenaient à l'ex-ministère de la coopération. Les services de la rue Monsieur reçoivent en revanche des attributions en matière d'aide et de coopération étendues à l'ensemble des pays du tiers monde. Ainsi est mis fin à une situation anachronique héritée de la période coloniale.

Un arrêté du 4 août 1982 (Journal Officiel du 4 septembre 1982) fixe de manière détaillée la structure des nouveaux services de la coopération et du développement.

16. Enfin un décret n° 83-30 du 19 janvier 1983, repris dans les mêmes termes par celui du 11 avril (n° 83-288), définit à nouveau les attributions du ministre délégué chargé de la coopération et du développement, compte tenu de la réorganisation intervenue en juillet 1982. Aux termes de ce décret, le ministre délégué est chargé de la coopération au développement avec les pays d'Afrique et des Caraïbes avec lesquels la France a des relations privilégiées. Il contribue à la mise en œuvre des actions qui participent au développement dans le reste du tiers monde. Par ailleurs, il conduit des négociations internationales relatives aux questions de développement ou il est associé à ces négociations. Il reçoit autorité sur les trois directions du développement et, en tant que de besoin, sur la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) du Quai d'Orsay.

17. Le décret du 17 avril 1986 crée un ministère de la coopération chargé de la coopération avec les pays d'Afrique noire francophone, Madagascar, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Sao Tomé et Vanuatu.

Le ministre de la coopération, en liaison avec celui des affaires étrangères, négocie et veille à l'exécution des traités et accords signés entre la République française et ces Etats. Il suit les

actions de la Communauté Economique Européenne en matière de coopération et préside le fonds d'aide et de coopération (FAC).

Le décret n° 86-1041 du 17 septembre 1986 portant organisation du ministère de la coopération prévoit le maintien de deux directions et la création de deux services autonomes.

Le décret du 10 janvier 1987 exclut la République de Vanuatu de la zone de compétence du Département.

18. Le décret du 9 juin 1988 définit les attributions du ministre de la coopération et du développement. Aux termes de ce décret, le ministre de la coopération et du développement est chargé de la coopération avec les Etats francophones d'Afrique au Sud du Sahara, ceux de l'Océan Indien, la République démocratique de Madagascar, ainsi qu'avec les Etats dont la liste figure en annexe. Le champ s'accroît ainsi à 36 Etats.

Le ministre de la coopération et du développement participe à la définition de la politique française d'aide au développement. Il est associé aux négociations internationales relatives aux questions de développement. Il peut être chargé, par le Premier ministre, de missions particulières dans le domaine du développement.

Suivant les actions de la Communauté Economique Européenne en matière d'aide au développement, le ministre de la coopération et du développement peut représenter le Gouvernement au conseil des ministres prévu par la Convention ACP-CEE.

BIBLIOGRAPHIE

I) OUVRAGES GENERAUX DE SCIENCE POLITIQUE

- **Beck Ulrich** : « *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité* », Alto Aubier, 2001
- **Bourg Dominique et Schlegel Jean –Louis** : « *Parer aux risques de demain : le principe de précaution* », Seuil, 2001
- **Braud Philippe**: « *Sociologie politique* », LGDJ, 6^e édition, 2003.
- **Burdeau Georges**: « *Traité de science politique* », Tome 1.
- **Césaire Aimé**: « *Discours sur le colonialisme, suivi du discours sur la négritude* », Présence africaine, 2004.
- **Coicaud Jean- Marc**: « *Légitimité et politique* », PUF, 1997.
- **Crozier Michel** : « *La société bloquée* », édition Points/ Politique, 1971.
- **Debbasch Charles et Pontier Jean-Marie** : « *Introduction à la politique* », Dalloz, 2000
- **Dmitri Georges Lavroff**, « *Les grandes étapes de la pensée politique* », 2e édition; Dalloz
- **Duverger, Maurice**, « *Introduction à la politique* », Idées/gallimard, 1964
- **Grawitz Madeleine et Leca Jean**: « *Traité de science politique* », PUF, tome 1, 1985.
- **Grawitz Madeleine** : « *Méthodes des sciences sociales* », 11^e édition, Dalloz, 2000
- **Hendersens Burns James** : « *Histoire de la pensée politique moderne.* », PUF, 1997.
- **Kovana Varsia** : « *Précis des guerres et conflits au Tchad* », L'Harmattan, 1994.
- **Legouge Dominique**: « *Guide pratique, Nouveau code des marchés publics* », 2^e édition, Editions d'organisation, 2004.
- **Passet René**: « *Un dogme dans l'impasse* », in « *Inégalité, crises, guerres: sortir de l'impasse* » Editions de Mille et une Nuits, 2003.

II) OUVRAGES SUR LES RELATIONS INTERNATIONALES

- **Badie Bertrand et Marie Claude Smouts**: « *Le contournement du monde: sociologie de la scène internationale* », Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1999.
- **Badie Bertrand**: « *La diplomatie des droits de l'homme, entre éthique et volonté de puissance* », Fayard, 2002.
- **Cumin David** : « *Les tendances des relations internationales et la constitution de « l'empire »* », in Michèle Bacot-Déciaud, Joubert Jean-Paul et Plantin Marie-Claude : « *La sécurité internationale d'un siècle à l'autre* », L'harmattan, 2002
- **Dario Battistela** : « *Théorie des relations internationales* », Presses de Science Po, 2003.

- **Ferrier Jean-Pierre:** « *Les relations internationales: les acteurs, les fondements et les buts, les techniques* », Gualino éditeur, 1996.
- **Wormser Gérard:** « *La loyauté selon Raymond Aron.* », in « *La loyauté dans les relations internationales* »,2001.
- **Kessler, Marie Christine,** « *La politique étrangère de la France, Acteurs et Processus* », Presses de Sciences Po, 1996.
- **Laroche Josepha :** « *La loyauté comme cadre d'analyse* » in « *La loyauté dans les relations internationales* », l'Harmattan, 2001
- **Lavielle Jean-Marc,** « *Relations internationales* », Ellipses, 2003
- **Le Bras-Chopard Armelle :** « *Machiavel et le respect de la promesse donnée : contre le contresens* », in « *La loyauté dans les relations internationales* »,L'harmattan, 2001
- **Lehingue Patrick :** « *La loyalty, parent pauvre de la trilogie conceptuelle d'A. O. Hirschman* », in Josepha Laroche, L'Harmattan, 2001.
- **Marmora Lelio:** « *Les politiques de migrations internationales* », l'Harmattan, année???
- **Merle Marcel :** « *Sociologie des relations internationales* », 4^e édition, Dalloz, 1988.
- **Mwayila Tshiyembe :** « *Géopolitique de la paix en Afrique médiane* », Paris, l'Harmattan, 2003.
- **Nguyen Quoc Dinh:** « *Droit international public* », 5^e édition, LGDJ, 1995
- **Plantey Alain :** « *Principes de diplomatie* », A. Pedone, 2000,
- **Ramel Frédéric :** « *Philosophie des relations internationales* », Presses de sciences Po, 2002.
- **Roche Jean-Jacques:** « *Théorie des relations internationales* » Paris, Montchrestien, coll. clefs, 1999.
- **Roche Jean-Jacques :** « *Le retour de l'Etat dans les relations internationales* » in Enjeux diplomatiques et stratégiques, Economica, 2005.
- **Sindjoun Luc:** « *Sociologie des relations internationale africaines* », Khartala, 2002.
- **Venesson Pascal :** « *Les réalistes contre les interventions : arguments, délibérations et politique étrangère.* », AFRI 2003.

III) OUVRAGES SUR L'AIDE ET LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

- **Adda Jacques et Smouts Marie-Claude:** « *La France face au Sud, le miroir brisé* », Khartala, 1989.
- **Ageron Charles-Robert:** « *La décolonisation française* », Armand Collin, 1991

- **Allan Pigeon** : « *L'évaluation de l'efficacité de la politique française d'aide au développement* », in Gabas Jean-Jacques (sous la direction) : « *L'Aide publique française au développement* », La Documentation française, 2005.
- **Bolay Jean Clause et Schimd Magali** (sous la direction) : « *Coopération et développement durable* », édition Logiques Territoires, 2004.
- **Brunel Sylvie**, « *La coopération Nord-Sud* », PUF, 1997.
- **Brunel Sylvie**, « *Le gaspillage de l'aide* », Seuil, 1993
- **Chaigneau Pascal** : « *L'Afrique, continent oublié* », in « *Les grands enjeux du monde contemporain* », Ellipses, 1996
- **Chaigneau Pascal** : « *Vers de nouveaux enjeux économiques et financiers* », in « *Les grands enjeux du monde contemporain* », Ellipses, 1996.
- **Chaigneau Pascal** : « *Afrique les crises d'un continent* », in « *Enjeux diplomatiques et stratégiques* », Economica, 2004
- **Chaigneau Pascal** : « *La France et l'Afrique* », in *Enjeux diplomatiques et stratégiques*, Economica, 2005.
- **Dumont Xavier** : « *Le déséquilibre Nord-Sud de l'accès à l'information* », travaux et documentation de l'AEDEV.
- **Gabas Jean-Jacques**: « *Nord-Sud : impossible coopération ?* », Presses de Science Po, 2002.
- **Barrat Jacques** « *Géopolitique de la francophonie* », Politique aujourd'hui, 1997.
- **Raffinot Marc et Resellini Christine**: « *La réduction de la dette: l'expérience française* », in Jean- Jacques Gabas (sous la direction), La Documentation Française, 2005.
- **Richard Anne C** « *L'après 11 septembre et les dépenses du gouvernement américain pour l'Aide à l'étranger : rhétorique et réalité* », Annuaire français des relations internationales, 2003.
- **Rocard Michel** : « *Pour une autre Afrique* », Flammarion, 2001.
- **Roche Jean-Jacques** : « *La France et l'universel* », Annuaire français des relations internationales, 2000.
- **Sequeira Carvalho José Antonio**: « *Enjeux géopolitiques et nouvelles approches pour la coopération au développement* », L'Harmattan, 2003.
- **Serge Armand, Guillou Michel et Salon Albert**, « *Les défis de la Francophonie, pour une mondialisation humaniste* », Alpharès, 2002.
- **Tetu Michel** : « *Cousins proches et voisins lointains : la Francophonie* », Annuaire français des relations internationales, 2000.

- **Van de Walle Nicolas et Johnson A. Timothy** : « *Repenser l'Aide à l'Afrique* », Khartala, 1999.
- **Zorgbibe Charles** : « *La naissance du pluralisme politique en Afrique francophone* », géopolitique africaine, avril 2003.

IV) OUVRAGES SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET LA COOPERATION DECENTRALISEE

- **Bekkouche Adda et Gallet Bertrand** : « *La coopération décentralisée : l'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale* », Annuaire français des relations internationales, 2001.
- **Brial Fabien**, « *Décentralisation territoriale et coopération internationale, le cas de l'outre-mer français.* » L'Harmattan, 1998
- **Cavallier Georges**: « *Territoire et sécurité* », ENA de Paris, 23 novembre 1999.
- **Leroy Marc** : « *Dix ans d'offre publique de service de proximité en France* », Annuaire des collectivités locales, Editions CNRS, 2003
- **Marcou Gérard**: « *Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, régions et villes d'Europe* », CNRS éditions, 2004.
- **Mecuzot Benoît**: « *Organisation administrative, les institutions administratives françaises* », Editions ESKA, 2001.
- **Rémond Bruno**: « *La fin de l'Etat jacobin?* », LGDJ, 1998.
- **Rocheude Alain**: « *Décentralisation, acteurs locaux et fonciers* », PDM et coopération française, 2000.
- **Rousset Michel**, « *L'action internationale des collectivités locales* », LGDJ, 1998.
- **Santer Jacques**: « *Les communes et l'Europe : guide des jumelage* », Commission européenne, 1997.
- **Sequera Carvalho José Antonio** : « *La dynamisation des initiatives locales : une force synergique de développement* », L'harmattan, 1997.
- **Valarié Pierre** : « *Les services publics locaux de la santé et de l'environnement : vers de nouvelles formes de régulation ?* », Annuaire des collectivités locales, Editions CNRS, 2003.
- **Vion Antoine** : « *Au-delà de la territorialité : l'internationalisation des villes ?* », Annuaire français des relations internationales, 2001.

V) OUVRAGES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

- **Commaille Jacques et Jobert Bruno** (sous la direction): « *Les métamorphoses de la régulation politique* », LGDJ, 1999.
- **Jacob Steve et Génard Jean-Louis** : « *Les métamorphoses de l'expertise* », in « *l'Etat et les savoirs des experts : la production cognitive en mutation* », Edition de l'Université de Bruxelles, 2004.
- **Lemieux Vincent** : « *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir* », Les presses de l'Université de Laval, 2001.
- **Massardier Gilles** : « *Politiques et actions publiques* », Armand Colin, septembre 2003.
- **Mockle Daniel** : « *Gouverner sans le droit* », étude du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, 2002.
- **Nay Olivier et Andy Smith** (sous la direction): « *Le gouvernement du compromis: courtiers et généralistes dans l'action politique* », Economica, 2000.
- **Nioche Jean-Pierre et Poinard**: « *Evaluation des politiques publiques* », Economica, 1984
- **Perret Bernard**: « *l'évaluation des politiques publiques* », La Découverte, 2001.
- **Wachter Serge** : « *Politiques publiques et territoires* », l'Harmattan, 1989
- **Zemor Pierre** : « *Pour un meilleur débat public* », Presses de Science Po, 2003.

VI) OUVRAGES SUR L'ETAT

- **Badie, Bertrand et Birnbaum Pierre** « *Sociologie de l'Etat* », Hachette Littératures, 2004.
- **Badie Bertrand** : « *Culture et Politique* », Paris Economica, 1983.
- **Bayart Jean-François** : « *L'Etat au Cameroun* », Presses de FNSP, 1985.
- **Bayart Jean-François** : « *L'Etat en Afrique* », Paris, Fayard, 1989.
- **Bayart Jean-François** : « *L'illusion identitaire* », Fayard, 1996.
- **Benetton Philippe** : « *L'Etat et la crise de la politique* », in Droga Roland (sous la présidence) : « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle.* », PUF, 2001.
- **Bobbio Noberto** : « *L'Etat et la démocratie internationale* », Editions complexes, 2001.
- **Carré de Malberg Raymond** : « *Contribution à la théorie générale de l'Etat* », Dalloz, 2003
- **Chevallier Jacques** : « *L'Etat post-moderne* », LGDJ, 2003.
- **Copans Jean** : « *La fin de la société « d'Etat » : entre mobilités sociales et violences invisibles.* » in « *Etat et acteurs émergents en Afrique* », Yann Lebeau, Boubacar Niane, Anne Piriou, Monique de Saint Martin, Khartala, 2003.

- **Crozier Michel** : « *Le changement de raisonnement, clef de la réforme de l'Etat* », in « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle* », Puf, 2001.
- **Darbon Dominique**: « *A qui profite le mime? Le mimétisme constitutionnel confronté à ses représentations en Afrique* », rapport présenté au 4^e congrès de l'Association française de science politique, septembre 1992.
- **Dogan Mattei** : « *Méfiance et corruption : discrédit des élites politiques* », Revue internationale de politique comparée, vol 10, n°3, 2003.
- **Fauroux Roger** : « *La crise de notre Etat : le livre vérité de la fonction publique* », Robert Laffont, 2001.
- **Gélinas André** : « *L'intervention et le retrait de l'Etat : l'impact sur l'organisation gouvernementale* », les presses de l'Université Laval, 2002.
- **Jacob Steve et Genard Jean-Louis** : « *L'Etat et les savoirs des experts : la production cognitive en mutation* », in « *Expertise et action publique* », Edition de l'Université de Bruxelles, 2004.
- **Kessler Marie-Christine**: « *Les grands corps de l'Etat* », Presses de Science Po, 1996.
- **Lebeau Yann, Niane Boubacar, Piriou Anne et Monique de Saint Martin** : « *Etat et acteurs émergents en Afrique* », Kathala, 2003.
- **Mény Yves et Surel Yves** : « *Politique comparée : les démocraties, Allemagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Italie* », 7^e édition, Montchrestien, 2004.
- **Moukoko Mbonjo Pierre** : « *Le retour au multipartisme au Cameroun* », in Gérard Conac (sous la direction) : « *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique* », Economica.
- **Paye Olivier** (éd) : « *Que reste-t-il de l'Etat ? Erosion ou renaissance* », éditions Academia Bruyant, 2004.
- **Poncelet Christian** : « *L'Etat et les collectivités territoriales* », in « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle* », Puf, 2001.
- **Sidjoun Luc** : « *L'Etat ailleurs* », Economica, 2002.
- **Queme Philippe** : « *L'Etat peut-il réussir ses réformes ? Pour un nouveau souffle* », L'Harmattan, 2002.
- **Vellas Pierre** : « *Pour les années 2000 : un Etat à reformer ou à réinventer ?* », In « *Le rôle et la place de l'Etat au début du XXIe siècle* », 2001.
- **Vercauteren Pierre** : « *La crise de l'Etat dans l'Union européenne* », AFRI, 2001.
- **Zika Jean-Roger**: « *Démocratie et misère politique en Afrique: le cas du congo-Brazzaville.* », Paris, L'Harmattan, 2002.

VII) OUVRAGES SUR LES THEORIES DU DEVELOPPEMENT

- **Azoulay Gérard** : « *Les théories du développement : du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités* », Didact Economie, 2002.
- **Bessis Sophie** : « *L'occident et les autres : histoire d'une suprématie* », La Découverte/Poche, 2002.
- **Brunel Sylvie** : « *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale* », PUF, Paris, 1995.
- **Chapuis Robert** : « *Les quatre mondes du Tiers-monde* », Masson géographie, Paris, 1994 .
- **Dumont René** : « *L 'Afrique noire est mal partie* », PUF, Paris, 1963.
- **Feuer Guy** : « *Vers des changements de paradigmes dans l'action internationale pour le développement.* », Annuaire français des relations internationales, 2002.
- **Guichoua A et Goussault Yves** : « *Sciences sociales et développement* », Armand Colin, 1993.
- **Jeanclos Yves** : « *La sécurité alimentaire à l'orée du XXIe siècle* », Annuaire français des relations internationales, 2002.
- **Lacoste Yves** : « *Géographie du sous-développement* », Paris, PUF, 1965.
- **Latouche Serge** : « *Faut-il refuser le développement ?* », PUF, Paris, 1986.
- **Malcom Gillis, Dwigh. H. Perkins, Roemer et Snodgrass**: « *Economie du développement* », Balises, 1998.
- **Rist Gilbert**, « *Le développement, histoire d'une croyance occidentale* », Presses de Sciences Po, 1996.

VIII) LEXIQUES ET DICTIONNAIRES

- **Bonte Izard**: « *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie* », Presses universitaires de France, 2000
- **Bernard Yves et Colli Jean-Claude**: « *Dictionnaire économique et financier* », Edition 1981.
- **Chaigneau Pascal** (sous la direction): « *Dictionnaire des relations internationales* », Economica, 1998.
- **Smouth Marie Claude, Dario Battistela et Venesson Pascal**: « *Dictionnaire des relations internationales* », Dalloz, 2003.

IX) ETUDES ET RAPPORTS DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

- **AFD**: « *Le guide* », 1999.

- **AFD**: « *Rapport sur l'activité de l'Agence française de développement au Tchad* », octobre 2004.
- **Agir Ici/Survie** : « *Dossiers noirs de la politique africaine de la France n°8 : Tchad, Niger : escroquerie à la démocratie* », L'harmattan, 1996.
- **Attac**, « *Inégalités crises, guerres : sortir de l'impasse* », Editions de Mille et une Nuits, 2003
- **Banque africaine de Développement**: « *Rapport sur le développement en Afrique en 2003* », Economica, 2003.
- **Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC)** , Notes de conjoncture, 1^{er} trimestre 2005, in www.beac.int/index.html.
- **Cités Unies France**, colloque sur « *L'impact de la coopération décentralisée sur les pays riches* », 2001.
- **Comité pour la mémoire de l'esclavage** : « *Mémoire de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions* », rapport à Monsieur le Premier ministre, 12 avril 2005.
- **Conseil économique et social, France**: « *Les nécessaires évolutions des financements de l'Union européenne* », rapport du septembre 2003
- **Commissariat général au Plan**, « *Evaluer les politiques publiques* », La Documentation française, 1986.
- **DGCID** : « *Guide de la coopération décentralisée : échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales* », La Documentation Française, 2000.
- **DGCID** : « *L'Action internationale des collectivités locales : engagement citoyen et mondialisation* », La documentation française, 2003.
- **DGCID**, Bilan 2003 et perspectives, Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération.
- **DGCID**: « *Bilan 2003 et perspectives* », 2004.
- **F3E** : « *L'évaluation, un outil au service de l'action* », IRAM, décembre 1996.
- **F3E** : « *Prise en compte de l'impact et construction d'indicateurs d'impact* », Ciedel, juin 1999.
- **FAO** : « *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde* », Fiat Panis, 2001.
- **FEICOM** « *La politique de soutien à la coopération décentralisée menée par le FEICOM* », 2003
- **Haut Conseil de la Coopération internationale (HCCI)**, « *Coopérer au début du XXI^e siècle* », Karthala, 2003.
- **HCCI** : « *Les priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)* », rapport, avril 2002.

- Institut de gérontologie social de Marseille: « *Les solidarités intergénérationnelles comme fondement du lien social* », 1999.
- Institut français de relations internationales « *Bilan de dix années de gestion de crises* », 2001.
- **MINEFI**: "*Etat récapitulatif des crédits concourant à la coopération avec les Etat en voie de développement*", septembre 2004.
- **Observatoire français de la coopération internationale**, rapport, 2002-2003.
- **ONUSIDA**, 4^e rapport su l'épidémie mondiale de sida, 2004.
- **PNUD**: "*L'Etablissement des liens entre les politiques internationales des pays et la pauvreté*", 2003.
- **RESACOOOP** : « *S'engager dans une démarche d'évaluation : pourquoi ? comment ?* », octobre 2001.
- Séminaire APCG, juillet 1994.
- **Sénat**, rapport d'information sur la réforme de la coopération, 2001-2002.
- **Sénat**, Rapport sur l'Aide au développement, 21 novembre 2002.

X) REVUES ET MAGAZINES

- Adjovi Roland** : « *La politique africaine de la France* », AFRI 2000.
- Ayissi N. Anatole** : « *Une perception africaine de la politique étrangère de la France* », Annuaire français des relations internationales, 2000.
- Banque mondiale**: Précis OED, n°230, hivers 2003. « *Initiative PPTE: Accomplissement et perspectives* »,
- **Chaigneau Pascal** « *L'imbroglio ivoirien* », Défense nationale, février 2003.
- **Chaigneau Pascal**, « *Afrique : les crises d'un continent* », Défense nationale, novembre 2003
- **Beachler Jean** : « *La sociologie et la guerre, introduction à l'analyse des guerre en Afrique* », Revue Nouveaux Mondes, n°10, printemps 2002.
- **Jeune Afrique l'Intelligent**, n°2256 du 4 au 11 avril 2004.
- **Kouvouana Abel** (coordination) : « *Penser la politique en Afrique* », Politique africaine, n°77, mars 2000.
- **Mbembé Achille** : « *A propos des écritures africaines de soi* », Politique Africaine, n°77, mars 2000.
- **Moreau Defarges Philippe**, « *Gouvernance - Une mutation du pouvoir ?* », *Le Débat*, n 115, mai-août 2001.

- **Nzinzi Pierre** : « *La démocratie en Afrique : l'ascendant platonicien* », Politique Africaine, n°77, mars 2000.
- **Politique étrangère**, IFRI avril 2002.
- **Revue Afrique contemporaine**, n°28, hiver 2003.
- **Robert Klitgaard**: « *Subvertir la corruption* », Finances et Développement, revue du FMI, juin 2000.
- **Sciences humaines**, n°30, juillet 1993.
- **Severino Jean-Michel**, « *Les trois révolutions de l'Aide française* », Géopolitique africaine, avril 2003.
- **Smouts Marie-Claude** : « *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales* », Revue internationale des sciences sociales, Unesco/Erès, n°155, mars 1998.
- **Pagden Anthony** : « *La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolitique selon les Lumières* », Revue internationale des sciences sociales, Unesco/Eres, n°155, mars 1998.
- **Vallée Olivier** : « *La dette publique est-elle privée ?* », Politique Africaine, n°73, mars 1999.

XI) TEXTES DE LOIS ET REGLEMENTS

- **Loi Huriet** du 1^{er} juillet 1998.
- **Ministère de l'intérieur et Ministère des Affaires étrangères**, Circulaire du 20 avril 2001 relative à la coopération des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

XII) SITES INTERNET

- **Chouala Yves-Alexandre** : « *Conjoncture sécuritaire, champ étatique et ordre politique au Cameroun : éléments d'analyse anthropo-politique d'une crise de l'encadrement sécuritaire et d'un encadrement sécuritaire de crise* », in <http://.polis.sciencespobordeaux.fr/vol8ns/arti2html>.
- www.pdm-net.org:**
- <http://www.amf.asso.fr/>
- <http://www.apvf.asso.fr/>
- <http://www.erm.lu/arf.htm>
- www.cerapcoop.org/objectifs.asp
- http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm
- <http://europa-eu-un.org>
- <http://www.afcre.asso.fr/>
- <http://www.ceeac-eccas.org/>
- <http://www.crisisweb.org>
- <http://www.departement.org/rendreadf.htm>
- <http://www.izf.net/izf>

<http://www.tlfq.ulaval.ca>

[**lianes-cope@freesurf.fr**](mailto:lianes-cope@freesurf.fr)

www.assemblee-nat.fr

[**www.centaider.org**](http://www.centaider.org)

[**www.cercoop.org**](http://www.cercoop.org)

www.diplomatie.gouv.fr

www.francophonie.org

[**www.ifaid.org**](http://www.ifaid.org)

www.interieur.gouv.f

[**www.ircod.org/projet/listeprojeta.php**](http://www.ircod.org/projet/listeprojeta.php)

www.medcoop.com/html/archives-htm

www.rca-gouv.net

[**www.resacoop.org/som .htm**](http://www.resacoop.org/som .htm)

[**www.unadel.asso.fr**](http://www.unadel.asso.fr)

TABLE DES MATIERES

UNITE DE RECHERCHE 3

DIRECTEUR DE RECHERCHE 3

A MA MERE DORA, 5
POUR MA FILLE FRANCETTE! 5

REMERCIEMENTS 7

RESUME EN FRANÇAIS 11

SUMMARY 12

MOTS CLES 13

SIGLES ET ABREVIATIONS 15

INTRODUCTION GENERALE 23

Vue d'ensemble	23
Intérêt et Originalité du sujet.....	24
Problématique.....	26
Limites dans le temps et dans l'espace	27
<i>Terminus a quo</i>	27
<i>Terminus ad quem</i>	28
Limites dans le sujet.....	29
Méthode de travail.....	30
<i>Observation</i>	31
Les difficultés.....	33
Enquête.....	36
Promesses.....	36

PREMIERE PARTIE 41

UN ETAT DE L'AIDE ET DE LA COOPERATION DECENTRALISEE 41

TITRE PREMIER	41
L'ETAT DE L'AIDE FRANCAISE EN AFRIQUE CENTRALE	41
ET DES GRANDS LACS	41
<i>CHAPITRE I</i>	43
<i>ESSAI DE DEFINITION, CARACTERISTIQUES</i>	43
<i>ET DETERMINANTS GENERAUX</i>	43
Section 1	46
ESSAI DE DEFINITION ET CARACTERISTIQUES DE L'AIDE	46
I) FACE AUX IMPRECISIONS INDECISES ET FLOTTANTES	47
A) Qu'entend-on par Aide publique au développement ?	47
B) L'Aide : une politique publique ?	50
II) LES CARACTERISTIQUES DE L'AIDE FRANCAISE	53
A) Une aide « bimulti » en pleine régression	53
B) Une aide multisectorielle et multiforme en pleine réforme	56
Section II	59
LES MOTIVATIONS OU DETERMINANTS GENERAUX DE L'APD.....	59

I) QUELQUES CONTROVERSES DOCTRINALES	59
A) Les finalités des acteurs: le modèle des coalitions plaidantes	59
B) Les motivations des Etats au plan international : Wendt/ les libéraux/les réalistes...	64
II) L'AIDE : UNE CONJONCTION DE SOLIDARITE ET DE DEFENSE D'INTERETS	65
A) Les exigences de solidarité internationale	65
B) L'axiomatique de l'intérêt et la promotion de valeurs	67
<i>CHAPITRE II</i>	81
<i>LES ACTEURS DE L'AIDE EN France</i>	81
<i>UNE CONFIGURATION PLURALISTE ET RENOVEE</i>	81
SECTION I.....	83
LES PRODUCTEURS DU POUVOIR CENTRAL.....	83
I) LE SOMMET DE L'ETAT : PREPONDERANCE A L'ELYSEE ET SOUS-TRAITANCE A MATIGNON	84
A) La prépondérance élyséenne en matière de coopération avec l'Afrique	84
B) Le premier ministre : un sous-traitant de la politique africaine de la France	85
II)LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET CELUI DE L'ECONOMIE	86
A) Le MAE: Un rôle sans cesse évolutif	86
B) Le MINEFI :rôle principal, interlocuteur privilégié...	90
III)L'AFD: BANQUE ET POURVOYEUR D'AIDE	92
A) L'AFD : Le cœur de cible de l'Aide au développement en France	92
B) Les missions et les instruments	94
LE CICID : LA COORDINATION INTERMINISTERIELLE	96
Les priorités en 2004 :Education, eau, assainissement...	96
LE HCCI : INSTANCE DE CONSEIL ET D'ORIENTATION	97
Les missions du Haut Conseil : Conseil et orientation	97
Les champs d'actions du HCCI : Une couverture de tous les domaines	98
SECTION II	99
LES COPRODUCTEURS DE L'AIDE EN France : Les policy networks.....	99
I)LES RESEAUX POLITIQUES	101
A) Le PS et les réseaux de Gauche	101
B) L'UMP et les réseaux de droite	102
II) LES RESEAUX ECONOMIQUES	103
A) Le MEDEF-International : un réseau pour les entreprises françaises	104
B) Assemblée des Chambres françaises de commerce et de l'industrie	104
<i>CHAPITRE III</i>	107
<i>LES CHAMPS D'ACTION ET MODALITES D'INTERVENTION DE L'AIDE</i>	107
SECTION I.....	107
LES CHAMPS D'ACTION :LES FONDAMENTAUX DU DEVELOPPEMENT ...	107
I) L'EDUCATION, ENJEU DU MILLENAIRE	107
A) Les objectifs français de « l'éducation pour tous »	108
B) Les instruments de « l'éducation pour tous »	108
II) LA SANTE ET LUTTE CONTRE LE SIDA : UNE ALIGNEMENT DERRIERE LA STRATEGIE INTERNATIONALE	108
A) Les principes de la France dans le domaine de la santé	109
B) Les actions de la France dans la soutien à la santé	109

III) LES AUTRES SECTEURS OU CHAMP D'INTERVENTION DE LA FRANCE	111
A) L'agriculture et la sécurité alimentaire : la prévention des crises	111
B) La dette : un allègement pour lutter contre la pauvreté	111
<i>TABLEAU : QUELQUES CHIFFRES DE LA DETTE</i>	112
SECTION II.....	114
LES MODALITES D'INTERVENTION : DES FORMES D'AIDES DIVERSIFIEES	114
I) LES AIDES FINANCIERES : UN TRIPTIQUE CLASSIQUE	114
A) Les opérations de traitement de la dette	114
B) Les aides budgétaires et les concours d'ajustement structurel	115
II) L'ASSISTANCE TECHNIQUE OU APPORT EN RESSOURCE HUMAINE	116
A) Les fondements de l'Assistance technique	116
B) La dynamique de l'assistance technique de la France	117
III) L'APPUI AUX COLLECTIVITES LOCALES OU LES INTERVENTIONS EN PARTENARIAT	118
A) L'appui aux collectivités et à la coopération décentralisée	118
B) L'appui aux ONG de plaidoyer et aux plates-formes fédératrices	119
TITRE II.....	121
EMERGENCE ET DYNAMIQUE EXTERIEURE DES COLLECTIVITES LOCALES	121
<i>CHAPITRE I</i>	127
<i>GENESE ET SEMIOLOGIE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE</i>	127
SECTION I.....	128
LA GENESE EN France ET DANS LES PAYS D'AFRIQUE CENTRALE ET DES GRANDS LACS	128
I) LA PROBLEMATISATION DES ACTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE	128
A) Une problématisation non-systématique	129
B) Une coopération massivement évolutive: de la quasi- clandestinité à une vraie reconnaissance	131
II) UNE COOPERATION AUX CONTOURS GEOPOLITIQUES CLASSIQUES ?	134
A) La France et l'Afrique en général : une coopération décentralisée de pré-carré	135
B) L'exception de l'Afrique centrale : une coopération d'aide au développement	135
<i>Descriptif de quelques coopérations actives</i>	137
<i>FIGURES 1à 5</i>	147
SECTION 2.....	155
L'APPROCHE SEMIOLOGIQUE ET CONCEPTUELLE.....	155
I) LES NOTIONS VOISINES : PRECAUTIONS SEMANTIQUES	155
A) La coopération décentralisée et les coopérations « bi-multi »	155
B) La coopération décentralisée et la coopération non-gouvernementale	158
II) ESSAI DE DEFINITION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE ..	159
A) Aperçu général sur la loi et la pratique en France	159
B) L'approche au sens africain : un alignement derrière la conception européenne	162
<i>CHAPITRE II</i>	167
<i>LES OBJECTIFS, CHAMPS ET MODALITES D'INTERVENTION</i>	167

SECTION I.....	167
LES OBJECTIFS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	167
I) LES OBJECTIFS AVOUES OU SENS EXPLICITE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	169
A) Un engagement militant pour une mondialisation citoyenne.....	169
B) Un acte de solidarité internationale et un enjeu social.....	171
II) LES OBJECTIFS INAVOUES OU SENS LATENT DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	173
A) L'enjeu économique, objectif de la coopération décentralisée.....	174
B) La coopération décentralisée : Une question d'image.....	175
SECTION II	177
LES CHAMPS D'ACTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	177
I) LES CHAMPS SOCIAUX DE LA COOPERATION DECENTRALISEE..	177
A)L'éducation, la recherche et la culture	177
B) Les actions sanitaires et sociales.....	178
II) LES ACTIONS A CARACTERE ECONOMIQUE	179
A)L'agriculture et le développement rural	179
B) Le développement économique.....	179
III) LES CHAMPS D'ACTION ADMINISTRATIFS	180
A) La gestion locale et institutionnelle	180
B) Le développement urbain : domaine de prédilection	181
SECTION III.....	181
LES MODALITES D'INTERVENTION DE LA C.D EN FRANCE.....	181
I)LES MODALITES D'URGENCE	182
A) Les aides d'urgence	182
B) Les actions à caractère caritatif	182
II) LES INTERVENTIONS DE DEVELOPPEMENT	183
A) Les échanges, transferts, formations et expertises	183
B) Les chantiers des jeunes et les actions de sensibilisation	183
<i>CHAPITRE III</i>	<i>185</i>
<i>LES ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE</i>	<i>185</i>
SECTION I.....	186
LES COLLECTIVITES, AUTORITES LOCALES ET LEURS GROUPEMENTS..	186
I) LE CADRE GENERAL EN FRANCE	187
A) Les collectivités françaises habilitées à contracter	187
B) Les partenaires étrangers pouvant contracter : absence de parallélisme stricte de forme	188
II) LA SITUATION DANS LA SOUS--REGION	188
A) Les collectivités locales dans les Etats en décentralisation	188
B) Les autorités locales, acteurs de la coopération décentralisée dans les Etats non décentralisées	191
SECTION II	193
LES RESEAUX INTERTERRITORIAUX : LES ASSOCIATIONS DES POUVOIRS LOCAUX	193
I) LES ASSOCIATIONS DES POUVOIRS LOCAUX EN FRANCE	194
A) L'association des maires de France (Amf).....	194
B)Cités Unies France	195
II) LES ASSOCIATIONS DES POUVOIRS LOCAUX EN AFRIQUE	195
A) L'association des maires de l'Afrique centrale.....	195
B) Les associations camerounaises	195

SECTION III.....	196
LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS D'APPUI.....	196
I) LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS D'APPUI EN FRANCE	196
A) Le ministère des Affaires étrangères et de la coopération	197
B) L'AFD et le HCCI	199
II) LE DISPOSITIF EN AFRIQUE: LE CAS DU CAMEROUN	200
A) Les ministères et leurs cellules en charge de la coopération décentralisée 200	
B) Le FEICOM : Application extensible de ses missions de financier des collectivités	200

DEUXIEME PARTIE 203

APPROCHE ANALYTIQUE ET FACTEURS DE BLOCAGE 203

TITRE I 205

APPROCHE ANALYTIQUE ET FACTEURS DE BLOCAGE DE L'AIDE 205

<i>CHAPITRE I</i>	207
<i>L'ETAT EN France, FACTEUR D'INEFFICACITE DE LA POLITIQUE DE L'AIDE</i>	207
SECTION I.....	208
LES REGLES DE PROCEDURE ET LES DISPOSITIFS PARTICULIERS EN FRANCE	208
I) LA DGCID : LOURDEUR ET METISSAGE ILLUSOIRE	209
A) Un taylorisme récalcitrant?	209
B)Le métissage des métiers : échanges d'expériences limités et absence de diversité	212
II) L'AFD ET LE HCCI	215
A : L'AFD : PROBLEME DE COHERENCE INTERNE ET DE MODALITE D'INTERVENTION	216
La question de la cohérence interne de l'AFD	216
L'AFD : Une logique d'attentisme et d'assistanat.....	217
B) LE HCCI : REFORMES ET CRITIQUES	218
Les réformes du HCCI.....	219
Les critiques du HCCI	220
SECTION II	221
LA COORDINATION ET LA PARTICIPATION EN FRANCE	221
I) LA QUESTION DE LA COORDINATION DE L'AIDE	221
A) Du pouvoir dominateur du MINEFI	222
B) La coordination sur le terrain	223
II) LE PROCESSUS DE PARTICIPATION DANS LA POLITIQUE DE L'AIDE	224
A) Les différents acteurs de l'Aide dans leurs interactions	224
B) L'Afrique domaine réservé du Président de la République	227
<i>CHAPITRE III</i>	231
<i>LES SOURCES DE L'INEFFICACITE DE L'AIDE EN AFRIQUE</i>	231
SECTION I.....	231
LA RELATION A L'ETAT, SOURCE D'INEFFICACITE DE L'AIDE	231
I) Le patrimonialisme comme cause d'échec	231
A)Débats et controverses sur le patrimonialisme et le néo-patrimonialisme en Afrique	232
B) Conséquence : Autoritarisme, népotisme...	234
II) La personnalisation du pouvoir, source d'inefficacité de l'Aide	236

A) La compartimentation de l'Etat, la confusion du public et du privé.....	236
B) Des citoyens écartés de la boucle de décision	237
SECTION II	238
LE PATRIMONIALISME ET SES CONSEQUENCES DANS LES RELATIONS DONATEURS/RECEVEURS	238
I) LE PATRIMONIALISME, SOURCE DE PASSIVITE DU RECEVEUR ...	239
A) L'incapacité des dirigeants africains à gérer les flux financiers étrangers	239
B) Le constat de « l'arrogance occidentale ».....	243
II) LES CONSEQUENCES DE LA PASSIVITE DU RECEVEUR	247
A) L'inadéquation entre les investissements et les besoins des populations ..	247
B) Un surendettement inutile.....	248
CHAPITRE III	249
LE TRAITEMENT DE LA DETTE :	249
ILLUSTRATION DES DYSFONCTIONNEMENTS DE L'AIDE FRANCAISE	249
SECTION I.....	250
A L'ORIGINE DU MECANISME FRANÇAIS : L'IPPTE.....	250
I) L'APERCU GENERAL DE L'IPPTE	251
A) Les objectifs de l'IPPTE	251
B) La situation de la sous-région dans l'IPPTE.....	253
II) L'IPPTE : UN BILAN NEGATIF ?	255
A) Les critiques des institutions internationales	256
B) Les critiques de la plate-forme Dette et Développement.....	260
SECTION II	262
LA POLITIQUE FRANCAISE DE TRAITEMENT DE LA DETTE : LE C2D.....	262
I) LES BUTS ET OBJECTIFS DU C2D.....	263
A) Les buts du C2D	263
B) Les objectifs de l'initiative C2D	264
TABLEAU	266
<i>Calendrier des points d'achèvement et montants estimatifs des échéances de la sous- région 2002-2005</i>	<i>266</i>
II) LE C2D : UN MECANISME « LABORIEUX, ALEATOIRE ET INSUFFISANT » ?	266
A) L'additionnalité : un engagement bafoué par la France ?	266
B) De la pertinence de la méthode de la « valeur contractuelle » : Un mécanisme de comptabilisation complexe ?	268
TABLEAU :	270
<i>Liste avancée en 2000 des pays de la sous- région éligibles au C2D et montants indicatifs en jeu.....</i>	<i>270</i>
PAYS.....	270
Cameroun	270
CHAPITRE IV.....	273
LES VOLUMES ET LA QUESTION DE L'AIDE LIEE :	273
AUTRES EFFETS PERSVERS DE LA POLITIQUE FRANCAISE.....	273
SECTION I.....	273
LES VOLUMES DE L'AIDE : LES RAISONS D'UNE BAISSSE GENERALE	273
L'état des lieux des volumes de l'Aide	274
La ventilation générale de l'aide française.....	274
Les volumes de l'aide française dans la sous-région : une lisibilité brouillée	275
I) LES DIFFERENTES THESES ET LEURS ARGUMENTS	276
A) Augmentation ou statu quo	276

B)La position extrême ou la résurgence du cartiérisme	277
II) L'AFRIQUE PRIVILEGIEE HIER, NON-ENJEU AUJOURD'HUI?	279
A) Une bonne affaire hier	279
B) L'Afrique un non-enjeu aujourd'hui ?	280
SECTION III.....	281
LA LIBERTE DE CHOIX OU LA QUESTION DE L'AIDE LIEE.....	281
I) LA QUESTION DE L'AIDE LIEE	282
A) L'aide liée : une violation du droit public économique	282
B) Une manne pour les entreprises des pays donateurs : le retour sur investissement	284
II) LES CONSEQUENCES DE L'AIDE LIEE	286
A)Le surcoût des biens et services et le surendettement	286
B)La paupérisation des populations	287
La question des délais de procédure.....	288
Les critiques de l'assistance technique.....	288
TITRE II.....	291
LA COOPERATION DECENTRALISEE A L'EPREUVE DES FAITS.....	291
<i>CHAPITRE I</i>	293
<i>LA COOPERATION DECENTRALISEE ET SON FINANCEMENT</i>	293
SECTION I.....	293
DES FINANCEMENTS LOCAUX FAIBLES OU INEXISTANTS.....	293
I) LES FINANCEMENTS LOCAUX EN FRANCE	294
A) Etat des lieux général	294
B) La lisibilité des fonds de la coopération décentralisée	295
<i>TABLEAU</i>	297
<i>Répartition des dépenses de coopération décentralisée (estimation en 2003),</i>	297
COLLECTIVITES	297
TOTAL.....	297
<i>Répartitions des dépenses entre types de collectivités.</i>	298
<i>TABLEAU</i>	298
<i>Ressources nouvelles contractées en 2003 par IRCOD Alsace</i>	298
II) L'ETAT CRITIQUE DES FINANCES EN AFRIQUE	299
A)L'état des lieux des finances locales dans la sous-région	299
SECTION II	303
LES FINANCEMENTS ETATIQUES ET MULTILATERAUX.....	303
I) LES FINANCEMENTS ETATIQUES: UN SYMBOLE ET UN CONTROLE DEGUISE	303
A) Des financements étatiques symboliques	303
B) Le contrôle déguisé de l'Etat	303
II)LES FINANCEMENTS MULTILATERAUX	304
A) L'UE: lisibilité brouillée, détour étatique préjudiciable	304
B) Les financements collectifs propres: Un espoir?	306
<i>CHAPITRE III</i>	309
<i>LES CONTRAINTES DITES SECONDAIRES</i>	309
SECTION I.....	310
DES LIENS EXAGERES ENTRE COOPERATION DECENTRALISEE ET DECENTRALISATION	310
I) LA SITUATION EN FRANCE	311
A) Une idée répandue	311
B) Une sorte de cercle erratique	312

II) LA DECENTRALISATION ET LA C.D DANS LE SOUS-REGION.....	313
A) Des données contradictoires	314
B) De multiples contre-exemples	315
SECTION II	316
LE PRETENDU ROLE DES COMMUNAUTES DE MIGRANTS.....	316
I)LE DYNAMISME DES MIGRANTS DANS LA COOPERATION :	317
UNE COMMODITE DE LANGAGE	317
A) Le constat dans les coopérations identifiées et actives.....	317
B) Les causes générales de l'exclusion des migrants	319
II) LA NECESSITE D'UNE PARTICIPATION DES MIGRANTS	322
A) Les collectivités pratiquant la concertation des migrants	322
B) L'intérêt d'une implication des populations migrantes	323

TROISIEME PARTIE 327

LA DESETATISATION DE L'AIDE POUR LA COOPERATION DECENTRALISEE 327

TITRE V.....	329
LE RETRAIT DE L'ETAT DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	329
<i>CHAPITRE I.....</i>	<i>333</i>
<i>LES PREALBLES A LA DESETATISATION DE L'AIDE LA France.....</i>	<i>333</i>
SECTION I.....	335
DES CONCEPTS ET DES PIEGES	335
I) L'ETAT ET LA DESETATISATION	336
A) L'Etat.....	339
B) La désétatisation	341
II) LA GESTION PAR RESULTAT ET LA BONNE GOUVERNANCE.....	344
B) La bonne gouvernance	346
SECTION II	348
LES REFORMES DE L'ACTION PUBLIQUE	348
I) LES PIEGES A EVITER ET LES DYFONCTIONNEMENTS A SUPPRIMER.....	349
A) Les pièges à éviter pour une bonne réforme	349
B) Les solutions aux dysfonctionnements les plus préjudiciables	350
La maîtrise des dépenses publiques	350
La réforme des modes d'intervention	351
II) LA REFORME DE L'ACTION PUBLIQUE PAR LA RECONNAISSANCE DU POUVOIR LOCAL.....	352
A) Les éventuelles délimitations et nouvelles modalités d'action	353
B) La reconnaissance des pouvoirs locaux	354
<i>CHAPITRE II.....</i>	<i>357</i>
<i>LES PRINCIPAUX REAMENAGEMENTS DU SURPLUS ETATIQUE.....</i>	<i>357</i>
SECTION I.....	358
LA MISE EN ŒUVRE DES C2D :ESQUISSE D'UNE TERRITORIALISATION..	358
I) LA NATURE POLYCENTRIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	359
A) La répartition des rôles dans les C2D	359
B) La proximité de terrain et l'expérience de la coopération décentralisée... 363	363
SECTION II	365
LE SURPLUS ETATIQUE DES ACTEURS ET DES INTERACTIONS	365
I) LE RETRAIT COMME ACTEUR ET DANS LES MODALITES D'INTERVENTION	366

A) Le retrait dans la politique de l'Aide.....	366
B) Le retrait de l'Etat comme acteur et dans les interactions de la coopération décentralisée.....	369
II) LE RETRAIT DANS LES CHAMPS D'ACTION ET LES MODALITES D'INTERVENTION.....	370
A) La disqualification dans les champs d'action et les modalités de l'Aide... ..	371
B) La disqualification dans les champs et les modalités de la coopération décentralisée.....	371
II) L'ELIMINATION DU CONTOUR ETATIQUE DANS LES FINANCEMENTS.....	379
A) L'enjeu des bifurcations étatiques : enchevêtrement des procédures et marginalisation des collectivités locales.....	380
B) La simplification des fonds structurels européens : un exemple à suivre ?	381
<i>CHAPITRE III.....</i>	<i>383</i>
<i>LA NOUVELLE GOUVERNANCE INTERNE DANS LA POLITIQUE DE L'AIDE.....</i>	<i>383</i>
SECTION I.....	383
LA NECESSITE DU POLYCENTRISME AU NIVEAU DES ACTEURS.....	383
I) L'IDEE D'UNE GOUVERNANCE POLYCENTRIQUE DANS L'AIDE ...	384
A) L'exposé du polycentrisme	385
B) L'application dans l'Aide et la coopération décentralisée.....	386
II) LE PARTAGE DE POUVOIRS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	389
A) Les raisons d'une gouvernance locale	389
B) Les redistributions possibles dans l'Aide et la coopération décentralisée.....	391
SECTION II.....	393
LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DECISIONNEL : ELEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE.....	393
I) LA CONCERTATION PUBLIQUE :CORRECTIF A L'INNEFICACITE DE L'ETAT.....	394
A) L'idée d'une concertation du public.....	395
B) La mise en œuvre de la concertation du public.....	397
II) L'EXPERTISE INDEPENDANTE : ELEMENT DE LA BONNE GOUVERNANCE.....	398
A) L'expertise indépendante : un mythe ?	400
L'évaluation de l'Aide par les instances publiques.....	402
Le dispositif non-gouvernemental d'évaluation de l'Aide.....	403
B) Les conditions d'une expertise indépendante: la science au secours des politiques publiques.....	404
<i>CHAPITRE IV.....</i>	<i>409</i>
<i>UNE NOUVELLE GOUVERNANCE ENTRE DONATEURS ET RECEVEURS.....</i>	<i>409</i>
SECTION I.....	410
ROMPRE DEFINITIVEMENT AVEC LES ARCHAISMES ET LES IDEES RECUES	410
I) LA LOYAUTE DANS LA POLITIQUE DE L'AIDE.....	410
A) La loyauté dans les rapports entre les Etats : une attitude possible.....	411
B) La loyauté du Nord : Une attitude possible envers le Sud	413
II) POUR PLUS DE CONSIDERATION AUX RECEVEURS	416
A)L'intérêt de la prise en compte de l'approche receveurs.....	416

B) Le modèle de la fondation dans l'élaboration et la formulation des projets	417
.....	
SECTION II	419
LES PRINCIPES D'UNE NOUVELLE COOPERATION.....	419
I) LES FONDEMENTS D'UNE NOUVELLE COOPERATION.....	421
A) <i>L'égalité et la réciprocité dans les relations de coopération</i>	422
B) <i>La solidarité et la subsidiarité</i>	422
II) LES PRINCIPES D'ELABORATION, DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	424
.....	
A)L'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre	425
B) <i>Le suivi des partenariats dans la coopération</i>	428
CONCLUSION GENERALE	431
L'Etat, entrave à l'Aide et aux interventions de la coopération décentralisée	436
Les préalables à la désétatisation	439
Les principaux aménagements et réaménagements	440
La territorialisation des C2D	441
Le retrait en tant qu'acteur	441
Retrait dans les interactions	442
Des nouvelles gouvernances de l'Aide	443
La nouvelle gouvernance à l'intérieur des Etats	443
La nouvelle gouvernance entre donateurs et receveurs	445
La gestion par résultats	448
L'évaluation	449
La désétatisation de l'Aide	450
ANNEXE 1	452
<i>Aperçu sur l'Afrique centrale</i>	452
ANNEXE 2	455
<i>Nouvelles mesures du MAE en faveur de la coopération décentralisée/11/03/05</i>	455
17) <i>La mobilisation de l'expertise de la Fonction publique territoriale, l'accueil et l'échange de fonctionnaires seront améliorés.</i>	457
ANNEXE 3	457
<i>Modifications législatives concernant la coopération décentralisée 24/08/2004</i>	457
ANNEXE 4	458
<i>Projet de loi autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale -</i>	
08/12/2004	458
ANNEXE 5	458
GRAPHIC	458
VENTILATION GEOGRAPHIQUE ET PAR GROUPE DE REVENUS DE L'APD	
BILATERALE EN 2003 (en Millions d'euros)	458
GRAPHIC	459
PREFIGURATION DE LA LOI DES FINANCES 2005	459
TABLEAU	461
CHIFFRES ACTUELS DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	461
ANNEXE 6.....	462
<i>Réflexions sur l'évolution du dispositif de coopération française pour le développement,</i>	
<i>HCCI/Assemblée plénière du 17 février 2005.</i>	462
ANNEXE 7	466
<i>Les textes juridiques sur la coopération en France/ 1959- 1988</i>	466
I) OUVRAGES GENERAUX DE SCIENCE POLITIQUE.....	475
II) OUVRAGES SUR LES RELATIONS INTERNATIONALES.....	475

III) OUVRAGES SUR L' AIDE ET LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT	476
IV) OUVRAGES SUR L'ADMINISTRATION LOCALE ET LA COOPERATION DECENTRALISEE.....	478
V) OUVRAGES SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES.....	479
VI) OUVRAGES SUR L' ETAT.....	479
VII) OUVRAGES SUR LES THEORIES DU DEVELOPPEMENT.....	481
VIII) LEXIQUES ET DICTIONNAIRES.....	481
IX) ETUDES ET RAPPORTS DES INSTITUTIONS PUBLIQUES.....	481
X) REVUES ET MAGAZINES.....	483
XI) TEXTES DE LOIS ET REGLEMENTS.....	484
XII) SITES INTERNET.....	484