ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Olivier de Sardan, Jean-Pierre; Zongo, Tertius

Working Paper

Pourquoi cet échec stratégique des institutions de développement et des états africains? Et de quelques pistes pour aller vers des politiques publiques mieux adaptées aux contextes locaux

FERDI Document de travail, No. P336

Provided in Cooperation with:
Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Olivier de Sardan, Jean-Pierre; Zongo, Tertius (2023) : Pourquoi cet échec stratégique des institutions de développement et des états africains? Et de quelques pistes pour aller vers des politiques publiques mieux adaptées aux contextes locaux, FERDI Document de travail, No. P336, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/297819

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Document de travail 336 novembre 2023 Politiques de développement

Chaire Sahel

Pourquoi cet échec stratégique des institutions de développement et des États africains ?

Et de quelques pistes pour aller vers des politiques publiques mieux adaptées aux contextes locaux

Jean-Pierre Olivier de Sardan
Tertius Zongo

Jean-Pierre Olivier de Sardan, Anthropologue, chercheur et co-fondateur du Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL).

Tertius Zongo, Ancien Premier ministre du Burkina Faso, Directeur de la Chaire Sahel, Senior Fellow Ferdi.

Introduction

Nous proposons ici un diagnostic lucide des politiques publiques menées dans la grande majorité des pays africains depuis plusieurs décennies, de façon conjointe par les institutions de développement et les États eux-mêmes. Ce diagnostic concerne en effet aussi bien les donateurs occidentaux que les gouvernements africains, qui sont en ce domaine indissociablement comptables (mais chacun avec des responsabilités distinctes) de ce qu'on pourrait appeler l'échec stratégique de l'industrie du développement. . . . /. . .

FERDI CHAIRE SAHEL

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS AU TITRE DU PLAN D'INVESTISSEMENT FRANCE 2030 PORTANT LA RÉFÉRENCE ANR-16-IDEX-0001.

. . . /. . . L'industrie du développement englobe pour nous, d'un côté, l'ensemble de la « configuration développementiste »[1] (les professionnels du développement, depuis les agences des Nations unies jusqu'aux petites ONG internationales) et, de l'autre côté, les autorités et les administrations publiques en Afrique – qui acceptent et mettent souvent en œuvre les innombrables projets de développement proposés, dans la majorité des cas, par la configuration développementiste. Tout bilan des politiques publiques en Afrique doit prendre simultanément en compte ces deux catégories d'acteurs, contrairement à beaucoup d'analyses qui ne considèrent que les uns ou que les autres.

Nous pensons qu'un diagnostic rigoureux et sans complaisance est la première étape pour élaborer des politiques publiques crédibles, porteuses d'une amélioration de la qualité des services délivrés aux populations. Nous proposons, en conclusion, quelques pistes (il en existe d'autres) dans cette direction, sachant qu'il n'y a aucun « remède miracle » (contrairement à ce que les critiques habituels de l'aide mettent souvent en avant).

Nous ne présenterons ici, par souci d'efficacité, que les conclusions synthétiques de ce diagnostic, mais chaque point mentionné a été, selon nous, amplement démontré par la littérature scientifique sérieuse, c'est-à-dire empiriquement fondée, que ce soit par des données quantitatives ou qualitatives. Nous renvoyons en notes à cette littérature et aux nombreux exemples qu'elle fournit.

Les auteurs de ce texte combinent en effet les deux expertises nécessaires à tout bilan rigoureux : l'expertise quantitative (données statistiques traitées par l'économie) et l'expertise qualitative (analyse des contextes de proximité par la socio-anthropologie). L'un d'entre eux a été, en outre, un acteur du monde de la décision en matière de politique publique (en tant que ministre de l'Économie et des finances, puis Premier ministre du Burkina Faso), l'autre a co-fondé au Niger, il y a plus de 20 ans, un institut de recherche en sciences sociales renommé, spécialisé dans l'anthropologie des politiques publiques[2]. Tous deux convergent profondément, avec des chemins très différents, dans l'analyse des échecs conjoints de l'industrie du développement et des élites politiques des États africains, et le désir de rechercher des pistes innovantes. Cette analyse est fondée sur une longue expérience du fonctionnement « réel », au quotidien, sur le terrain, de l'aide et des politiques publiques dans nos pays respectifs (Burkina Faso, Niger), mais aussi plus généralement en Afrique. C'est aussi en cela qu'elle diffère des bilans régulièrement proposés par des experts du Nord.

Un échec stratégique

En ce qui concerne l'Afrique plus particulièrement, l'industrie du développement, prompte à l'autosatisfaction, met souvent en avant une batterie de résultats positifs, soulignés par divers indicateurs. Le rapport des Nations unies 2023 sur la mise en œuvre des « Objectifs du développement durable » (ODD) souligne par exemple que, avant le COVID, « *l'extrême pauvreté reculait et les taux de mortalité infanto-juvénile étaient en baisse. Des avancées étaient enregistrées*

[1] Olivier de Sardan J.-P. (1995) *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social,* APAD, Karthala, 224 p.

[2] Laboratoire d'Études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) : www.lasdel.net.

dans la lutte contre certains virus et maladies, notamment le VIH et l'hépatite. Des résultats positifs étaient obtenus au regard de certaines cibles en matière d'égalité des genres. L'accès à l'électricité dans les pays les plus pauvres progressait et la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique augmentait. À l'échelle mondiale, le chômage avait été ramené à des niveaux que l'on n'avait pas vus depuis la période précédant la crise financière de 2008. La proportion des eaux sous juridiction nationale couvertes par des aires marines protégées avait plus que doublé en cinq ans ». Pour les rédacteurs de ce rapport, ces bons résultats sont en partie dus à l'adoption et à la mise en œuvre des ODD[3].

On ne peut nier qu'il y ait eu, depuis les indépendances, des avancées multiples. L'Afrique des années 2000 est fort éloignée de l'Afrique des années 1960. Néanmoins, force est de constater que les États africains, malgré les ressources propres injectées et les sommes considérables dont ils ont bénéficié de la part des institutions internationales et des coopérations bilatérales ; malgré diverses avancées et des succès ponctuels indéniables ; malgré la hausse de certains indicateurs ; et malgré quelques (rares) progrès en termes de gouvernance, n'ont jamais atteint les trois objectifs majeurs que l'aide s'est toujours donnés, quels que soient ses acteurs et leurs orientations idéologiques respectives : (a) un « *décollage économique* » en termes de transformation structurelle de l'économie, profitant à la majorité de la population (sortie de la pauvreté) ; (b) « *des services publics de qualité acceptable* » bénéficiant là encore à la majorité de la populations (santé, éducation, justice, sécurité) ; (c) « *une capacité progressive à se passer de l'aide* », autrement dit une baisse de la dépendance à l'aide, par un renforcement des capacités de production et de transformation nationales, par l'élaboration et le financement par l'État de politiques publiques autonomes, et par une politique fiscale plus efficace et plus juste.

En effet, presque partout, la pauvreté (associée au chômage massif des jeunes, aux migrations dramatiques vers le Nord, à la mendicité et à des inégalités sociales croissantes) reste une donnée fondamentale : sur les 1,1 milliard de pauvres dans le monde, 534 millions vivent en Afrique subsaharienne, soit près de la moitié[4].

En effet, presque partout, l'éducation est sinistrée[5] ; le système de santé est faible et peu efficace ; la justice est perçue comme vénale et aux ordres du pouvoir ; la sécurité est défaillante. La quasi-totalité de l'élite ne met pas ses enfants à l'école publique, ne se fait pas soigner au dispensaire le plus proche. L'Etat n'inspire guère confiance à une grande majorité de citoyens et ne suscite donc pas la loyauté nécessaire à son renforcement.[6]

---

[3] Nations unies (2023) *Rapport sur les objectifs de développement 2023 : Édition spéciale*, https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_French.pdf.

[4] United Nations Development Program (UNDP), Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2023) *Global Multidimensional Poverty Index 2023: Unstacking global poverty. Data for high-impact action*, https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2023mpireportenpdf.pdf.

[5] Le suivi statistique des Objectifs du développement durable indique, par exemple, que le taux d'achèvement en école primaire est actuellement inférieur de plus de 20 points en Afrique par rapport au reste du monde (64 % contre 87 %), et que ce retard dépasse les 30 points au collège (45 % contre 77 %) et au lycée (27 % contre 58 %).

[6] Olivier de Sardan J.-P., Ali Bako M. T. & Harouna A. (2019) « Les normes pratiques en vigueur dans les secteurs de l'éducation et la santé au Niger. Une base pour des réformes ancrées dans les réalités ? » *Études et Travaux du LASDEL*, vol. 127 *;* Jaffré Y. & Olivier de Sardan J.-P. (eds) (2003) *Une médecine inhospitalière. Les difficiles relations entre soignants et soignés dans cinq capitales d'Afrique de l'Ouest*, APAD, Karthala, 462 p. ; Tidjani Alou M (2001) « La justice au plus offrant. Les infortunes du système judiciaire en Afrique de l'Ouest (cas du Niger) », *Politique Africaine*, vol. 83, pp. 59-78 ; Abdoulkader A. (2012) « Le bien public « sécurité » dans trois communes du Niger (Guidan Roumdji, Balleyara et Say). Des logiques de l'Etat aux logiques locales », *Études et Travaux du LASDEL*, vol. 105.

En effet, presque partout, les « partenaires techniques et financiers » (PTF) du Nord (essentiellement occidentaux) jouent un rôle décisif dans la conception, le financement et le pilotage des principales politiques publiques, et les services publics qui fonctionnent un peu mieux ici ou là sont en général sous perfusion des institutions de développement occidentales.[7]

Autrement dit, si les États africains et les institutions de développement ont à leur actif, dans le meilleur des cas, de nombreux succès tactiques, ils sont les uns et les autres confrontés à un échec stratégique indéniable, qu'il faut essayer de comprendre.

De multiples causes

On peut d'ores et déjà éliminer diverses causes parfois avancées sans arguments solides.

Il n'y a pas de complot international ou occidental visant à appauvrir l'Afrique, ou à la maintenir dans le dénuement et la dépendance. Quand bien même les considérations géopolitiques sont souvent présentes dans l'aide fournie par tel ou tel pays du Nord, quand bien même l'aide est aussi une bonne affaire pour certaines grandes industries ou entreprises du Nord, une grande partie de l'aide publique au développement et des fonds mobilisés par les fondations et les ONG va vers l'aide humanitaire, les secteurs sociaux et les services publics des pays africains, avec un réel désir d'améliorer la situation des populations[8]. Beaucoup des acteurs africains ou internationaux de l'industrie du développement ne sont pas des idéologues néo-libéraux acharnés (même s'il y en a), et se situent dans des perspectives plutôt humanistes.

On ne peut non plus imputer cet échec stratégique à l'incompétence des experts internationaux en matière de développement. L'industrie du développement recrute dans le monde entier d'excellents spécialistes, qu'elle paye bien, à qui elle donne des moyens importants, qui savent construire des projets séduisants et les mettre en œuvre, et qui maîtrisent parfaitement les procédures techniques et financières.

Serait-ce alors un manque d'imagination, une panne d'idées ou le recours permanent à des recettes éculées, qui auraient conduit à l'impasse actuelle ? C'est peu vraisemblable tant le monde du développement passe facilement d'un modèle à l'autre : il a connu d'innombrables « révolutions » auto-proclamées, a multiplié les tentatives dans toutes les directions, et les « nouvelles approches » dans les domaines les plus variés se sont empilées d'année en année.[9]

Quant à l'insuffisance souvent signalée des fonds mobilisés par l'aide internationale, ceux-ci sont, certes, loin des objectifs proclamés : en 2022, l'aide publique au développement (APD) des pays membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE atteignait 0,36 % de leur revenu national brut (RNB), loin de l'engagement historique régulièrement renouvelé de porter cet effort à

[7] Lavigne Delville P. et Abdelkader A. (2010) « "A cheval donné on ne regarde pas les dents". Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens », *Études et Travaux du LASDEL*, vol. 83. Le Rwanda est à cet égard une exception.

[8] Cf. « *The will to improve* », selon l'expression de l'anthropologue Tania Murray Li, analysant le fonctionnement de projets de la Banque mondiale en Indonésie : Li T. M. (2007) *The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics*, Duke University Press ,392 p.

[9] Bierschenk T. (2014) « From the anthropology of development to the anthropology of global social engineering », *Zeitschrift für Ethnologie*, vol. 139 (issue 1), pp. 73-98.

0,7 % du RNB[10]. De même, du côté du changement climatique dont les pays africains seront les principales victimes[11], les pays industrialisés, premiers pollueurs, sont bien loin de contribuer à la mesure des dégâts qu'ils ont causés et continuent de causer. Néanmoins, quatre arguments empêchent de faire d'un financement insuffisant la cause principale de l'échec actuel de l'industrie du développement : (1) la capacité d'absorption des pays africains est limitée[12] ; (2) les secteurs où l'aide a été la plus généreuse (éducation, santé, sécurité) sont aujourd'hui parmi les plus sinistrés en termes de qualité ; (3) les résultats obtenus sont loin de justifier l'ampleur des financements propres et de l'aide extérieure[13]. Certes, avec moins de financements, la situation actuelle aurait été pire, et plus de financements permettrait un rôle palliatif accru, mais le montant des financements ne peut expliquer l'échec stratégique de l'aide internationale à l'Afrique.

Une fois éliminées ces fausses pistes, il reste donc à décrire quels sont les facteurs qui peuvent raisonnablement être à l'origine de la profonde crise actuelle de l'industrie du développement. Nous en proposons quatorze, qui jouent simultanément, et dont il est impossible de pondérer les importances respectives : en sciences sociales, invoquer une seule variable est toujours suspect (l'idéologie n'est alors pas loin) et prétendre évaluer rigoureusement l'influence de plusieurs variables interdépendantes et difficilement chiffrables est toujours très risqué.

1. Dans les pays « sous régime d'aide »[14] celle-ci fonctionne comme une « rente » (non pas minière, mais d'origine externe) et a donc de nombreux impacts négatifs qui évoquent, par certains côtés, le fameux *resource curse* avancé à propos de la rente pétrolière.[15] Elle favorise les détournements par les élites politiques et économiques et accroît la corruption (qu'elle entend par ailleurs combattre, mais sans grand succès), une corruption complexe largement répandue dans les services publics comme dans la société civile[16]. Un autre effet pervers de cette dépendance à l'aide est la perte de l'esprit d'innovation au sein des services publics, remplacé par l'injonction d'être un « bon élève » et l'ambition des fonctionnaires nationaux d'être recrutés par les institutions de l'aide et leurs « projets ».

2. Les diagnostics par pays ne sont ni profonds, ni rigoureux : les experts internationaux et souvent nationaux ne connaissent ni l'économie politique des institutions des pays concernés ni les milieux où se déploie l'aide ; ils n'ont que des connaissances sommaires ou stéréotypées sur l'histoire et la sociologie des populations, et ignorent généralement le fonctionnement réel, au quotidien, des

---

[10] OCDE (2022) « L'aide publique au développement (APD) », https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm#:~:text=Le%20total%20de%20l'APD,l'objectif%20de%200.7%20%25.

[11] Feindouno S. (2022) « En quoi les pays africains sont-ils structurellement vulnérables au changement climatique ? », *Revue d'économie du développement*, vol. 32, pp. 19-40, https://doi.org/10.3917/edd.363.0019.

[12] L'APD a des rendements marginaux décroissants en raison de la capacité d'absorption limitée des pays à faible revenu (Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. (2007) « Big push versus absorptive capacity: How to reconcile the two approaches », WIDER Discussion Paper, N° 2007/05, UNU-WIDER). Cette capacité est cependant conditionnée aux modalités de son octroi ; elle augmente notamment avec la vulnérabilité (Chauvet L., Ferry M. (2023) « L'efficacité de l'aide : quelles évolutions de la littérature depuis deux décennies ? » Ferdi, Document de travail P329, juin).

[13] D'après l'OCDE, l'APD reçue par l'Afrique depuis 1960 dépasse les 1 500 milliards de dollars.

[14] Lavigne Delville P. (2017) « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & Développement*, vol. 45, pp. 33-64.

[15] Yates D. (1996) *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependancy and Colonialism in the Republic of Gabon*, Africa World Press, 256 p. ; Collier P. & Hoeffler A. (2005) « Resource Rents, Governance and Conflicts », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49 (issue 4), pp. 625-633 ; Magrin G. (2013) *Voyage en Afrique rentière. Une lecture géographique des trajectoires du développement*, Publications de la Sorbonne, 424 p.

[16] Blundo G. & Olivier de Sardan, J.-P. (eds) (2007) *État et corruption en Afrique. Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal),* Karthala, 376 p.

services publics, des administrations, des collectivités locales et du monde associatif local (« société civile »).[17]

3. Les politiques publiques n'adressent pas de façon sérieuse les questions d'équité, d'accès à l'emploi, d'inégalités sociales, d'égalité devant la loi, de droits des populations défavorisées, de lutte contre les privilèges excessifs et les enrichissements illicites.[18] Même si ces priorités sont évoquées dans un registre électoral ou démagogique, elles ne sont que rarement mises en œuvre concrètement, sur des domaines restreints, et jamais dans la durée.

4. Les institutions internationales de développement privilégient les interventions standardisées à haut facteur d'impact supposé, autrement dit les « modèles voyageurs », en « prêt-à-porter », censés avoir une efficacité intrinsèque dans des contextes variés. La mise en œuvre de ces modèles sur le terrain, dans des contextes de proximité très divers, suscite de la part des acteurs concernés de nombreux effets inattendus et des stratégies de contournement multiples et imprévisibles, non perçus et non pris en compte par les dispositifs habituels de suivi-évaluation, focalisés sur les seuls effets attendus.[19]

5. S'il existe des réformateurs « d'en bas » (en général invisibles) au sein des services publics, les conditions du jeu politique rendent difficile l'émergence de réformateurs « d'en haut », et, quand il y en a qui émergent, ils ont le plus souvent un caractère éphémère en raison du primat de la politique politicienne et clientéliste. Ceci renforce la vision « court-termiste » des actions de développement. Alors que les meilleurs cadres africains de l'État et de la société civile sont l'objet d'un *brain drain* systématique de la part des institutions de développement, ceux qui restent dans l'administration ne sont guère utilisés selon leurs compétences du fait des interactions politiques, ni en mesure d'améliorer significativement le fonctionnement de l'État.[20]

6. Les institutions internationales sont engagées dans une hyper-bureaucratisation et procéduralisation de l'aide, qui nécessitent un savoir complexe et très spécialisé pour soumettre des projets et les mettre en œuvre, avec à chaque échelon, l'obtention d'un avis de non-objection du bailleur, et selon des modalités et des exigences qui diffèrent d'un bailleur à l'autre. De ce fait, le temps entre l'identification d'un problème et la réponse est tellement long que, lorsque cette dernière arrive enfin, elle n'apporte plus, dans la majorité des cas, le remède approprié. Il en résulte une frustration des bénéficiaires et des agents de terrain. Cette procéduralisation extrême est sans conteste une des sources d'inefficacité de l'aide.[21]

7. Les institutions internationales multiplient, en outre, les conditionnalités correspondant à leurs propres critères du bien, de la morale, de la probité, des droits de l'homme (de la femme) et de la citoyenneté, parfois assez éloignées des valeurs locales. Cette « conditionnalite » aiguë est de plus

---

[17] Mosse D. (ed) (2011) *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, Berghahn Books, 248 p. ; Fresia M. & Lavigne Delville P. (eds) (2018) *Au cœur des mondes de l'aide internationale. Regards et postures ethnographiques*, Karthala, 364 p. ; Lavigne Delville P. (2015) *Aide internationale et sociétés civiles au Niger*, Karthala, 348 p.

[18] Easterly W. (2014) *The Tyranny of Experts. Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor*, Basic Books, 416 p.

[19] Hirschman A. (1967) *Development Projects Observed*, The Brooking Institution, 217 p. ; Olivier de Sardan J.-P. (2021), *op. cit*.

[20] Olivier de Sardan J.-P. (2014) « La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur », *Études et Travaux du LASDEL* vol. 119.

[21] Courtin C. (2011) « Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines. Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité », *Revue Tiers Monde*, vol. 205, pp. 117-134.

en plus mal perçue en Afrique, où elle apparaît comme une ingérence inadmissible relevant de l'impérialisme moral et du suprématisme occidental.[22]

8. Le partenariat proclamé par les institutions internationales est largement factice. Le bailleur reste au centre de l'aide : il formate les idées, apporte l'argent, l'architecture, les règles du jeu ; il « cherche des problèmes pour ses solutions »[23] . Ce sont les experts et les décideurs de ces institutions qui occupent presque toujours le siège du pilote. Les pratiques restent en total déphasage avec les engagements pris dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les sommets qui ont suivi. Il s'ensuit une difficile, voire impossible, coordination de l'aide et un dialogue très défaillant. Dans ces conditions, il n'est pas exagéré de parler d'une arrogance fréquente des bailleurs de fonds, de leurs consultants, de leurs experts et de leurs représentants.[24]

9. Un autre mot d'ordre fréquent est l'« appropriation » des programmes introduits par les bailleurs de fonds et leur « soutenabilité » à long terme, indépendamment de l'aide initiale. Mais la réalité est toute différente. Quand les « projets de développement » sont achevés et clôturés, souvent au bout de quatre ou cinq ans, les activités qu'ils avaient impulsées s'étiolent ou disparaissent le plus souvent. La perfusion de l'aide (qui injecte des ressources et des compétences pour un temps limité) joue un rôle décisif dans le succès apparent d'une intervention, mais quand la perfusion prend fin, très rares sont les cas où le relais est effectivement pris par les acteurs locaux et nationaux, entre autres causes du fait de la faiblesse des systèmes nationaux de planification du développement, du peu d'implication des fonctionnaires pour des programmes venus de l'extérieur, et des « effets de rente » de l'aide[25].

10. La « localisation de l'aide », un des récents mots d'ordre de l'industrie du développement, reste plus un slogan qu'une réalité. Dans les administrations et les services publics, la verticalité prévaut, en alliance avec le clientélisme politique ou social. Du côté de la société civile, la plupart des ONG nationales restent d'éternelles sous-traitantes des ONG internationales. Les collectivités locales sont fréquemment ignorées ou contournées lors de l'élaboration des projets de développement et des interventions humanitaires, tout en étant fort peu soutenues par le pouvoir central.[26]

11. Au-delà de la valse des modes, des réformes et des « nouvelles approches », l'industrie du développement reproduit sans cesse l'architecture qui lui est coutumière (*path dependancy*), dont la forme typique est le « projet ».[27] Ces projets, même logés dans les structures étatiques, même en recrutant des cadres africains, constituent un moule rigide, de type extra-territorial, fonctionnant en enclave et de façon dérogatoire par rapport aux régimes juridique et comptable nationaux. Ils se superposent sans cesse, sont hétéroclites, à durée limitée, fortement imprévisibles à moyen ou long terme, et contribuent à désorganiser le fonctionnement des administrations.[28]

12. Les évaluations des projets sont focalisées sur les montants engagés ou décaissés, la réalisation des activités prévues, l'atteinte d'indicateurs préconçus, mais ne portent que très rarement sur les

---

[22] Olivier de Sardan J.-P. (2022) « 'De quoi se mêlent-ils ?' : l'échec de l'impérialisme moral en Afrique », *AOC media (Analyse Opinion Critique)*, 14 juin 2022.
[23] Naudet J.-D. (1999) *Trouver des problèmes aux solutions : 20 ans d'aide au Sahel*, OCDE, 335 p.
[24] Ostrom E., Gibson C., Shivakumar S., Andersson K. (2001) « Aid, Incentives, and Sustainability - An Institutional Analysis of Development Cooperation », *Sida Studies in Evaluation*, vol. 2 (issue 1).
[25] Olivier de Sardan J.-P. (2021) *op. cit*.
[26] Mohamadou A. (2005) « Les pouvoirs locaux dans la commune de Tchintabaraden », *Études et Travaux du LASDEL*, vol. 2 ; Hahonou E. (2004) « Les pouvoirs locaux dans le Gorouol », *Études et Travaux du LASDEL*, vol. 20.
[27] L'« aide projet » représentait 51 % de l'aide publique au développement (APD) en 2021.
[28] Randrianasolo H., Castellanet C., Coquart P., Ribier V. (2011) « Le rôle de l'aide publique au développement dans le renforcement des États et des citoyennetés », *Débats et controverses*, vol. 5 (GRET).

conditions concrètes de la mise en œuvre des interventions sur le terrain (*implementation research*), sur l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires et les conditions de travail des agents de mise en œuvre, ou sur l'impact réel à moyen terme des activités (une fois les projets fermés et la perfusion retirée).[29] Du fait de multiples conflits d'intérêt et des règles du jeu imposées aux consultants, les rapports mettent peu ou pas évidence les dysfonctionnements et les contournements dans la mise en œuvre des projets.[30]

13. Le monde du développement et de l'État fonctionne *de facto* comme un monde autonome et auto-suffisant (une « industrie », avec sa technocratie et son jargon), cantonné dans du formel, du chiffré, de la « langue de bois » et de l'institutionnel, largement en décalage et en décrochage avec le monde réel des agents de l'État et des populations « bénéficiaires » de l'aide.[31]

14. Enfin, du côté des bailleurs de fond, les objectifs altruistes de l'aide sont panachés, on le sait, de quêtes d'influence et de considérations géopolitiques qui nuisent à son efficacité et lui donnent bien souvent une image négative en Afrique. Du côté des États, ce sont les préoccupations clientélistes, électoralistes ou affairistes qui interfèrent avec les politiques publiques, et parfois les vident de sens.

L'environnement a pourtant changé, le monde de l'aide n'en tient pas compte

À ce tableau, il faut ajouter que l'industrie de l'aide ne s'est pas adaptée aux modifications de l'environnement socio-politique, africain comme international, en particulier dans trois domaines.

D'une part, de nouveaux acteurs sont apparus, en dehors de l'industrie du développement qui est très occidentalo-centrée : Chine, Turquie, Inde, Russie. Ils interviennent autrement, avec d'autres objectifs (essentiellement géo-politiques et économiques) que ceux du monde de l'aide, et d'autres stratégies (non-immixtion proclamée, moins de conditionnalités explicites). Les gouvernements africains sont sensibles à cette solution alternative, et y recourent de plus en plus.

D'autre part, en Afrique, le sentiment anti-occidental s'est exacerbé et généralisé. Certes, il est parfois excessif, certes, il est parfois manipulé ou opérationnalisé, mais il est aussi alimenté par une histoire coloniale et néocoloniale non soldée, par la dépendance à l'aide (en ce qu'elle a d'humiliante), par le « suprématisme occidental » (amplifié par l'attitude de nombreux dirigeants politiques du Nord, qui combinent souvent injonctions, paternalisme, hypocrisie ou dédain) et par le traitement inhumain réservé aux migrants.

Enfin, presque partout en Afrique, les régimes démocratiques sont dans l'impasse. Les populations leur reprochent leurs querelles sans fin, leurs élections truquées ou peu fiables, leur affairisme débridé, la faible qualité des services publics, la généralisation de la corruption. La nostalgie croissante à l'égard d'anciens dictateurs ou le soutien aux récents coups d'État témoignent de cette impasse. Bien que la démocratie soit surtout le produit des luttes et revendications populaires contre la première vague de régimes militaires, elle est de plus en plus considérée par les opinions

[29] Ridde V. (2016) « Need for more and better implementation science in global health », *BMJ Global Health*, vol. 1 (issue 2).
[30] Ridde V. & Olivier de Sardan J.-P. (2022) « The Development World: Conflicts of Interest at All Levels », *Revue Internationale d'Etudes du Développement*, vol. 249, pp. 247-269.
[31] Chartier A. & Rivière M. (2018) « Les effets secondaires de l'aide au développement : Comment l'aide stimule les jeux de pouvoir à Madagascar », *Revue internationale des études du développement*, vol. 234, pp. 123-150, https://doi.org/10.3917/ried.234.0123.

publiques comme un produit d'importation associé à l'Occident et à l'industrie du développement.[32]

Des pistes possibles ?

Nous sortons ici de notre zone de confort de chercheurs émettant des diagnostics empiriquement robustes, pour prendre quelques risques et proposer certaines pistes qu'il serait intéressant d'explorer pour aller vers des politiques publiques et des politiques de développement qui soient plus soucieuses de la réduction des inégalités et du sentiment d'injustice ; plus investies dans l'amélioration de la qualité des services délivrés aux populations ; plus respectueuses de la souveraineté des États africains ; plus à l'écoute des acteurs de terrain concernés et de l'opinion publique ; plus audacieuses dans le passage de l'aide à un appui à la prise en charge nationale ; plus ambitieuses dans la confiance accordée aux institutions locales.

Les quelques pistes énumérées ci-dessous méritent selon nous d'être étudiées, prises en compte et surtout expérimentées, tant par les autorités publiques des pays africains que par les institutions de l'aide au développement. Il n'y a pas de solution toute faite qu'il suffirait de sortir de son chapeau, mais toutes les pistes proposées essayent de « rebrancher » l'industrie du développement sur le « monde réel » et d'aller dans le sens d'une diminution de la dépendance à l'aide. Certaines concernent plus particulièrement les États africains, d'autres les institutions internationales de développement. Elles ne constituent pas une « révolution stratégique », ce qui serait peu réaliste, et s'insèrent plutôt dans une stratégie des petits pas, qui part des réalités actuelles de la mise en œuvre des politiques publiques en Afrique. Ces pistes sont loin d'être toutes nouvelles, et parfois relèvent simplement du « bon sens » – mais justement, le « bon sens » est loin de régner dans l'industrie du développement.

Oser dire « non » à des propositions de l'industrie du développement : les autorités africaines, aux divers niveaux concernés, doivent développer la capacité de refuser les projets des PTF qui leur semblent inadaptés aux situations locales, ce qui suppose un minimum de consensus national sur les stratégies de développement du pays, une bonne coordination de l'action gouvernementale, et une connaissance en profondeur des contextes locaux.

Apporter des idées, des innovations, des initiatives, des manières de faire originales : au lieu d'attendre les propositions des PTF et les ressources qui les accompagnent, les autorités africaines, aux divers niveaux concernés, devraient élaborer, proposer et mettre en œuvre elles-mêmes des réformes, des innovations, des idées, des protocoles, des politiques publiques, sur la base de consultations d'experts nationaux et d'approches participatives internes, en recourant autant que possible aux savoir-faire locaux, en cherchant des financements tant nationaux qu'internationaux, et avec un leadership plus affirmé des gouvernants.[33]

Prioriser la mobilisation des ressources internes pour créer de la croissance et améliorer les services publics : les gouvernements africains devraient développer une politique fiscale plus ambitieuse, plus rigoureuse, mais aussi plus juste, en mettant fin simultanément aux complaisances et aux passe-droits à base politique ou clientéliste, afin de financer des investissements productifs et

[32] Olivier de Sardan J.-P. (2023) *L'enchevêtrement des crises au Sahel. Niger, Mali, Burkina Faso*, Karthala, 198 p.

[33] Il est préférable qu'un bailleur soutienne une réforme véritablement décidée par le bénéficiaire plutôt qu'une réforme que le bailleur juge bien meilleure, mais qui ne vient pas du bénéficiaire : Raballand G. (2015) « Peut-on rendre l'aide publique au développement plus efficace ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 155, pp. 779-791. https://doi.org/10.3917/rfap.155.0779

permettre une réelle transformation structurelle des économies. L'accent doit être aussi mis sur la qualité de la dépense publique.

Analyser en profondeur pour réformer sur le long terme : les gouvernements nationaux devraient impulser eux-mêmes des recherches systémiques sur l'économie politique de leur pays, sur ses fragilités, sur ses conflits, sur le fonctionnement réel des administrations et du monde associatif, sur les iniquités et les inégalités, pour inscrire leur action dans une vision prospective, soutenue par des politiques publiques cohérentes sur le long terme (et non sur le temps très court des projets), avec un suivi-évaluation de leur mise en œuvre et de leur impact qui soit indépendant pour éviter les conflits d'intérêts

Être au service des collectivités locales : les gouvernements nationaux devraient privilégier des approches intégrées de gestion territoriale impliquant non seulement une déconcentration, mais surtout un renforcement de la décentralisation autour des plans locaux de développement, de la préservation du territoire en tant qu'outil de production des populations, et de la création systématique d'emplois locaux. Les gouvernements devraient aussi harmoniser les procédures d'intervention des PTF dans les collectivités locales, et s'assurer qu'elles respectent la politique nationale de décentralisation et une réelle gestion des terroirs par les populations elles-mêmes, sur la base de leurs besoins propres.

Expérimenter un autre type de projets : les PTF devraient innover avec une nouvelle gamme de projets : des projets auto-apprenants, souples, évolutifs tenant compte des *feed-back*, s'adaptant, d'une part, aux réactions des agents de terrain et des populations et, d'autre part, aux défis nouveaux d'un environnement très changeant. Deux types d'adaptations sont nécessaires à cet effet : que les PTF soient délivrés de l'obsession d'atteindre à tout prix des résultats fixés à l'avance, et qu'ils assouplissent les modes et les procédures de gestion de l'aide en conséquence.

Soutenir des initiatives nationales et locales de façon débureaucratisée : il s'agirait de passer progressivement de projets qui constituent des enclaves dans les administrations à des appuis totalement intégrés dans les services de l'administration et dont les activités renforcent la gestion courante des services, ce qui signifie que les institutions de développement évolueraient vers un véritable rôle de soutien, l'initiative changeant de camp. Cet accompagnement concernerait d'une part des politiques publiques nationales, mais aussi des initiatives déconcentrées et décentralisées, en particulier issues d'unités fonctionnelles de l'État (collèges, formations sanitaires, tribunaux, commissariats, collectivités locales, etc.) ou du monde associatif. Cette reconversion implique une simplification radicale des procédures, un renforcement de la capacité des acteurs locaux à la rédaction des propositions, afin que des idées simples, innovantes et adaptées aux contextes locaux puissent bénéficier d'un appui financier extérieur souple qui renforcerait les compétences nationales, améliorerait les taux d'absorption ainsi que l'impact des interventions sur les conditions de vie des populations.

Reconnaître le rôle des experts contextuels : à côté des expertises techniques, financières ou gestionnaires classiques, reconnues par les institutions de développement et les États, il existe un type d'expertise indispensable qui fait défaut à l'industrie du développement : l'expertise contextuelle, détenue par des agents de terrain critiques et innovateurs, connaissant parfaitement le fonctionnement réel des services publics et soucieux de les réformer. Les écouter, les appuyer, les associer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques et des réformes permettrait une meilleure adaptation de celles-ci aux contextes locaux[34]. Il s'agit de passer d'une approche purement technocratique et élitiste à une approche qui permette de croiser le regard de

[34] Olivier de Sardan J.-P. (2022) « 'Compter sur ses propres forces'. Face à la dépendance à l'aide, promouvoir les experts contextuels dans les politiques publiques en Afrique », *Global Africa*, vol. 1 (issue 1), pp. 96-111.

plusieurs acteurs dotés de compétences différentes, à des niveaux hiérarchiques différents, pour les amener à agir ensemble pour des résultats durables.

Soutenir les institutions de recherche africaines : aujourd'hui les laboratoires et instituts de recherche africains ne sont quasiment pas aidés par leurs gouvernements et dépendent essentiellement de financements venant des institutions internationales de développement, qui souvent les cantonnent dans un rôle de consultants travaillant sur des termes de référence imposés. Les laboratoires et instituts de recherche africains sont pourtant particulièrement bien placés pour proposer une expertise nationale à base de connaissances fines des contextes locaux, pour identifier des experts contextuels, et pour mener un dialogue exigeant avec les pouvoirs publics, lesquels devraient contribuer significativement à les financer (sur la base d'appels à programmes, par exemple).

Conclusion : quelles conditions de mise en œuvre de ces pistes ?

Nous ne nous faisons pas d'illusion : aucune agence d'aide, aucun gouvernement africain ne va subitement faire un bilan critique de son action et décider de suivre ces pistes du jour au lendemain. Nous espérons simplement que certains acteurs publics, dans les administrations africaines comme dans les institutions de développement, seront convaincus de la nécessité d'expérimenter et de sortir des routines actuelles et tenteront, à leur niveau et dans leur sphère d'influence, de mettre en œuvre telles ou telles de ces pistes (en les adaptant évidemment aux contextes concernés), ou d'en inventer de nouvelles allant dans le même sens.

Adopter ces pistes sur le papier, les transformer en « recommandations », en « manifeste », en « cadre stratégiques » n'aurait pas de sens. D'innombrables placards sont remplis d'innombrables recommandations, et les plans et programmes qui scandent chaque année l'histoire africaine depuis les indépendances sont restés pour la plupart au stade des bonnes intentions, des envolées rhétoriques, ou des velléités sans lendemain.

Ces pistes sont pourtant simples, mais chacune d'entre elles suppose, pour devenir réalité, une écoute, un travail patient et obstiné, une capacité d'innovation et d'expérimentation. Notre premier pari, c'est qu'aujourd'hui, au sein des agences d'aide, de nombreux cadres sont insatisfaits de la situation actuelle et seraient intéressés pour aller dans la direction que nous proposons. Notre second pari, c'est qu'il en est de même au sein des administrations et services publics africains, au-delà des remous politiques actuels. C'est un enjeu plus important encore, car c'est de l'intérieur que pourront sans aucun doute venir les changements les plus significatifs et les plus durables.

Nous nous adressons donc non pas à des institutions, dont nous connaissons les contraintes et les pesanteurs, mais à des individus au sein de ces institutions, tous ceux qui sont concernés par les impasses actuelles de l'industrie du développement, et qui sont prêts à faire bouger les lignes dans le champ d'action qui est le leur.

“ Sur quoi la fondera-t-il l’économie du monde qu’il veut gouverner ? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier ? Quelle confusion ! Sera-ce sur la justice ? Il l’ignore. ”

Pascal

FERDI

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l’influencent.

Contact
www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr
+33 (0)4 43 97 64 60