

# Coopérer aujourd’hui n° 73

► Verena Fritz et Alina Rocha Menocal

## (Re)construire des États développeurs

De la théorie à la pratique

---

Ce document est une contribution au débat sur le rôle de l'État dans le développement des pays du Sud et sur le rôle que la communauté de la coopération internationale peut (ou ne peut pas) jouer pour aider à construire des États plus forts, plus efficaces et mieux gérés dans les pays en voie de développement.

À partir des apports de la recherche universitaire, il présente l'évolution de la réflexion inter-nationale sur le rôle de l'État dans ces pays ; puis il examine, pour un échantillon de pays, la gouvernance de leurs États et il analyse comment le système d'aide actuel interagit avec ces États.

Il analyse ensuite les différents problèmes soulevés par la Déclaration de Paris pour les acteurs de la coopération internationale. Pour conclure, il présente un certain nombre de propositions sur la façon d'aller de l'avant dans l'appui à des États plus efficaces et responsables.



Professionnels du développement solidaire

GRET

Traduction de l'anglais par Fadhila Le Meur

Texte original : *(Re)building developmental states: From theory to practice.*

Verena Fritz et Alina Rocha Menocal

© Overseas Development Institute 2006

*Toute éventuelle erreur d'interprétation lors de la traduction est de l'entièr responsabilité du Gret et ne saurait être imputée à ODI (Overseas Development Institute).*

ODI Working Paper 274, 41 p.

Publié en août 2006

Par Overseas Development Institute

111 Westminster Bridge Road

Londres

SE1 7JD

Royaume-Uni

ISBN-13: 978 0 85003 822 4

ISBN-10: 0 85003 822 7

*Tous droits réservés. La reproduction, le stockage sur un système permettant la récupération ou la transmission, même partiels, de tout ou partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit, électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, sont interdits sans l'autorisation écrite préalable des éditeurs.*

# Sommaire

## AVANT-PROPOS

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | INTRODUCTION .....  | 9  |
| II.  | APERÇU HISTORIQUE DU DÉBAT SUR LES « ÉTATS DÉVELOPPEURS » .....   | 11 |
| III. | ÉTATS DÉVELOPPEURS ET (ASSEZ) BONNE GOUVERNANCE .....   | 15 |
| IV.  | EN QUÊTE D'UN DÉVELOPPEMENT MENÉ PAR L'ÉTAT : RÉUSSITES ET ÉCHECS.....  | 19 |
| 1.   | États développeurs : comment les <i>tigres asiatiques</i> le sont-ils devenus ?.....  | 19 |
| 2.   | Tentatives ratées de développement mené par l'État.....   | 22 |
| 3.   | Le rôle du leadership et des élites politiques .....  | 24 |
| V.   | L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT ET LES RÈGLES POLITIQUES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT .....   | 27 |
| 1.   | Efficacité du gouvernement et évolution du rôle de l'État dans l'économie .....   | 28 |
| 2.   | Dimension politique : transitions des régimes autoritaires vers des régimes hybrides et persistance de structures clientélistes ..... | 31 |
| VI.  | AIDE ET ÉTATS : LES LIMITATIONS LIÉES AU SYSTÈME D'AIDE ACTUEL.....   | 33 |
| 1.   | Le diagnostic de Paris du système d'aide et l'émergence d'un engagement en faveur du changement .....                                 | 35 |
| 2.   | Fournir un appui budgétaire .....   | 36 |
| 3.   | Le recentrage sur le développement des capacités.....   | 36 |
| 4.   | S'approprier l'agenda du développement au plan national .....   | 38 |
| 5.   | Limites du diagnostic de Paris : l'efficacité de l'aide face aux défis de la gouvernance et de l'économie politique.....              | 40 |
| 6.   | Appuyer le <i>statu quo</i> .....   | 41 |
| 7.   | Réduire l'effort national .....   | 42 |
| 8.   | Bénéfices et limites de la sélectivité de la gouvernance .....  | 42 |
| VII. | QUE PEUVENT FAIRE LES BAILLEURS ? AGENDA POUR LA RECHERCHE, LA POLITIQUE ET LA PRATIQUE.....  | 44 |
| 1.   | Un besoin d'États forts et compétents pour rendre l'aide efficace .....   | 44 |
| 2.   | Agenda pour la recherche, la politique et la pratique en matière de développement .....   | 45 |
|      | CONCLUSION .....  | 50 |



## Résumé

Le concept d'État revient sur le devant de la scène politique internationale. En 2005, la Commission pour l'Afrique prend acte que les défaillances dans le fonctionnement des États constituent un obstacle majeur au développement des pays pauvres. Signée par 61 organismes bailleurs bilatéraux et multilatéraux et 56 pays récipiendaires de l'aide, la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide reconnaît que l'appropriation nationale des politiques de développement est la clé de l'efficacité de l'aide. Cette appropriation reste néanmoins de pure façade lorsque l'État n'est pas un tant soit peu efficace, légitime et tourné vers le développement. En outre, les États fragiles et en faillite menacent la paix et la sécurité internationale et lancent des défis de taille aux modèles actuels de coopération pour le développement.

Dans ce contexte, les agences de développement et les autres acteurs politiques se concentrent de plus en plus sur les apports de la littérature scientifique concernant la construction de l'État, les réformes institutionnelles, le rôle de l'État dans le développement et les interactions entre l'État et la société. L'objectif de cette vaste littérature n'est en général pas de réformer les politiques et pratiques internationales, elle s'adresse plutôt à des universitaires spécialistes de telle ou telle discipline et région du monde.

Ce texte affirme l'importance des États – et de leur économie politique – dans le développement économique et social. Plutôt que de nous concentrer sur la question normative de ce qu'est – ou devrait être – le « juste » rôle de l'État, nous nous préoccupons de savoir pourquoi certains États ont mieux réussi leur processus de développement. Ce document tente d'appréhender les raisons pour lesquelles l'aide réussit ou non à appuyer le processus de construction d'États plus « développeurs ». Nous suggérons que les facteurs économico-politiques et leurs fondements sociaux sont au cœur du meilleur fonctionnement de certains États par rapport à d'autres. Dans de nombreuses situations, les dynamiques engendrées par l'interaction de certaines structures sociales et politiques ne sont pas favorables au développement. Si de telles structures – clientélisme, népotisme et populisme, ou encore « néopatrimonialisme » et captation de l'État – ne sont pas immuables, elles peuvent toutefois être profondément engrangées. Le défi pour la communauté internationale consiste à déterminer comment elle peut appuyer au mieux les efforts de réformes qui visent directement et indirectement de telles structures, dans le but de créer des États plus modernes.

Ce document est organisé en sept parties. Après l'introduction, nous passons en revue l'évolution de la réflexion internationale sur le rôle de l'État dans le développement au cours des dernières décennies. Nous identifions quatre étapes distinctes, suggérant que chacune d'entre elles reflète les leçons tirées de la ou des précédente(s) étape(s). Les années 1950 et 1960 se caractérisent par une foi excessive dans le développement mené par l'État durant cette décennie ; elles sont suivies par une période de critique croissante et finalement de « retrait » de l'État dans les années 1980 et 1990 dans le contexte du Consensus de Washington.

Aujourd’hui se profile une occasion de développer une approche plus équilibrée de l’État et de son rôle dans le développement.

Dans la troisième partie, nous relions la discussion sur l’État à l’émergence du thème de « bonne gouvernance » des années 1990. Ce thème est né d’une préoccupation croissante quant à l’impact négatif de la captation de l’État et d’autres formes d’interventions (biaisées) de l’État sur la capacité de celui-ci et l’efficacité du développement. Contrairement au Consensus de Washington, cette approche insiste sur l’amélioration du rôle de l’État plutôt que sur sa minimisation. Il s’agit d’un tournant décisif qui tente de remédier à certains problèmes sous-jacents aux défaillances de l’action de l’État. Cependant, l’approche de la bonne gouvernance est également critiquée, car trop normatif et imposant des exigences aux pays pauvres qu’ils ne peuvent ou n’ont pas à satisfaire pour lancer un processus de développement. C’est dans ce contexte que Merilee Grindle a développé le concept d’« assez bonne » gouvernance, qui cherche à promouvoir les réformes de gouvernance sur un mode plus réaliste et se concentre sur l’amélioration de la gouvernance dans les domaines qui importent le plus pour l’ensemble du processus de développement.

La quatrième partie relate les expériences contrastées de développement mené par l’État, en Asie de l’Est d’une part, en Amérique latine et surtout en Afrique sub-saharienne d’autre part. Nous avançons que les raisons qui sous-tendent le succès de l’intervention de l’État dans certains cas, son échec dans d’autres, tiennent à une combinaison de facteurs politiques et sociaux au sein d’une structure donnée d’opportunités économiques. À l’inverse de ce qu’ont connu certains pays d’Asie de l’Est, dans de nombreux pays d’Afrique et d’Amérique latine, les bénéfices générés par le développement mené par l’État ont été confisqués par des intérêts spécifiques, plus occupés à bâtir des réseaux clientélistes qu’à favoriser une transformation économique du pays. L’élément qui semble manquer dans le cas de l’intervention défaillante de l’État est une administration publique centrale, compétente et basée sur le mérite, indépendante des réseaux clientélistes mais devant rendre des comptes à la société, ainsi que des structures de pouvoir politique institutionnalisées et non dépendantes d’un régime politique trop personnalisé.

L’évolution du rôle de l’État et des règles politiques dans les pays en développement est analysée en cinquième partie. Nous tentons de jauger – bien que de façon schématique – la situation actuelle de ces États, en analysant un échantillon de données comparatives sur l’efficacité gouvernementale. Nous examinons attentivement aussi les défis qui assaillent les régimes dits « hybrides » – des régimes qui ont connu des transitions formelles vers la démocratie mais sans consolidation des structures démocratiques. Les régimes hybrides se distinguent généralement par une politique populiste souvent exercée sous le leadership d’un homme fort, mais aussi par une instabilité réelle ou potentielle, un sentiment de frustration collective parmi les citoyens, face à l’échec de la démocratie à leur procurer des bénéfices économiques tangibles, et de désillusion, concernant l’action potentielle des institutions politiques formelles. On observe en outre la persistance, voire l’extension des structures clientélistes et l’aggravation de niveaux de corruption déjà élevés, dans un contexte de compétition politique ouverte mais de défaillance des mécanismes de redevabilité<sup>1</sup>.

Quelle est la relation entre l’aide internationale et les États ainsi que leurs fondations politiques ? Comment les problèmes largement diagnostiqués de fragmentation de l’aide affectent-ils le potentiel de construction d’États plus axés sur le développement ? Les parties

---

<sup>1</sup> Au sens d’obligation de rendre compte de la mise en œuvre d’un projet par une institution publique.

six et sept de ce document traitent essentiellement des dynamiques de l'aide internationale et des façons dont elles affectent les États et la politique des pays bénéficiaires de l'aide. Sont examinés dans la partie six certains problèmes clés inhérents au système d'aide actuel, qui sapent le potentiel de l'aide à soutenir l'émergence d'États plus efficaces, responsables et centrés sur le développement. Cette partie traite des efforts d'analyse et de réaction à certains de ces problèmes en lien avec la Déclaration de Paris de 2005, ainsi que des limites de ces efforts. La Déclaration adopte en l'occurrence une approche étroite de l'appropriation et de la gouvernance nationale dans les pays bénéficiaires, et obscurcit les défis liés aux structures sociales et politiques sous-jacentes, alors même que l'aide risque de renforcer ces structures plutôt que de les transformer.

La partie sept remet tout d'abord l'accent sur la leçon suivante : les États compétents sont au cœur du développement et de la capacité à utiliser l'aide efficacement. Nous inspirant de l'analyse présentée ici, nous développons ensuite un ensemble d'implications sur la façon d'aller de l'avant dans l'appui à des États plus efficaces et responsables. Nous présentons une analyse en trois volets : i) réintroduire le politique et traduire cela sous forme de politiques et pratiques concrètes ; ii) s'attaquer sérieusement aux facteurs actuels limitant la capacité de développement ; enfin iii) intégrer davantage d'incitations au système d'aide pour améliorer la qualité et la capacité des gouvernements. Nous concluons sur une mise en garde et une note optimiste. L'aide internationale n'est qu'un des nombreux éléments qui influencent la politique et les États des pays bénéficiaires. Mais dans un monde de plus en plus interdépendant, on observe un engagement croissant à résoudre les problèmes de développement considérés naguère comme insolubles. Une approche plus équilibrée et plus informée au plan analytique de l'État et de l'importance de la sphère publique est en voie d'émergence – également documentée par les leçons tirées du passé –, qui peut aider à traduire cet engagement en un soutien plus efficace.

## Sigles et acronymes

|            |   |
|------------|---|
| APD        | Aide publique au développement  |
| CPIA       | Évaluation des politiques et des institutions du pays (Banque mondiale) |
| DFID       | Ministère britannique du Développement international                    |
| DSRP       | Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté                  |
| FMI        | Fonds monétaire international   |
| FMLSTP     | Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme   |
| ISI        | Industrialisation par substitution aux importations                     |
| MAEP       | Mécanisme africain d'évaluation par les pairs                           |
| MCA        | Millenium Challenge Account (Fonds du millénaire)                       |
| Nepad/NPDA | Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique                  |
| OCDE       | Organisation de coopération et de développement économiques             |
| OMD        | Objectifs du Millénaire pour le développement                           |
| ONG        | Organisation non gouvernementale  |
| PFR        | Pays à faible revenu  |
| PIB        | Produit intérieur brut  |
| PMA        | Pays les moins avancés  |
| SIGIF      | Systèmes intégrés de gestion de l'information financière                |
| VIH/SIDA   | Syndrome/Virus d'immunodéficience humaine acquise                       |

## Avant propos

Après la période du libéralisme et de l'ajustement structurel des années 1980 et 1990, qui s'est traduite par une vision minimaliste de l'État, ramené à ses fonctions régaliennes essentielles, on observe un retour de balancier depuis quelques années au niveau des grands acteurs de la coopération internationale pour le développement, désormais baptisée « APD » (aide publique au développement).

Force a été de constater que sans État, ou avec un État affaibli, inefficace ou prédateur qui ne remplit pas ses fonctions de base, notamment en matière sociale, la croissance du secteur privé ne suffit pas à assurer un véritable développement des pays les moins avancés et ne résout pas les graves problèmes sociaux et politiques auxquels ils sont confrontés. D'autant que cette croissance n'est souvent pas au rendez-vous : l'instabilité, la corruption et l'absence d'infrastructures fiables anéantissant les avantages comparatifs en termes de bas coûts du travail ou d'accès à des ressources naturelles abondantes du point de vue des investisseurs.

La nécessité pour la coopération internationale de se préoccuper du renforcement des États s'est manifestée par un ensemble de travaux et de réflexions sur le devenir des États dits fragiles (le concept date du début des années 1990) et sur la question de l'amélioration de leur gouvernance, puis par la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide, en 2005. Cette déclaration met en avant le principe d'« appropriation » par les pays du Sud de leurs stratégies de développement. Elle prône le retour à une coopération centrée sur les États, en encourageant notamment l'aide budgétaire (dont une partie peut être utilisée pour revitaliser des administrations moribondes, via la prise en charge d'une partie des salaires des fonctionnaires) plutôt que l'aide par projets. Elle incite également à la gestion par les résultats plutôt qu'un contrôle direct des budgets engagés. Elle affirme enfin la nécessité de prendre au sérieux le renforcement de capacité des États, en réformant notamment l'assistance technique.

Pourtant les bailleurs continuent dans leur grande majorité à voir la question du renforcement des États comme une affaire essentiellement technocratique. En combinant des appuis budgétaires, des outils modernes de suivi des finances publiques et de planification des programmes sectoriels, en introduisant des méthodes modernes d'administration (« la nouvelle administration publique ») et en formant les cadres, la qualité de la gouvernance devrait être améliorée et les États devraient devenir plus solides et plus responsables vis-à-vis de leurs concitoyens. C'est oublier que l'on ne peut pas concevoir l'État sans la société, et que la question de la construction de l'État est une question éminemment politique, qui renvoie à l'histoire, aux relations entre les élites et les peuples, à la construction de la citoyenneté et de la société civile. Prendre au sérieux la question du renforcement des États suppose donc que les bailleurs acceptent au minimum la nécessité d'une analyse politique, et reconnaissent que leur intervention aura, quoi qu'ils fassent, un impact significatif sur les rapports entre les acteurs locaux, soit dans le sens du maintien du statu quo, soit dans celui du changement.

Le grand mérite du travail de Verena Fritz et Alina Rocha Menocal est de poser ces questions de manière systématique et pragmatique, en se plaçant du point de vue des acteurs de l'aide publique au développement, soucieux de contribuer au renforcement d'« États développeurs », c'est-à-dire d'États porteurs du souci du développement du plus grand nombre de leurs citoyens.

Nous avons décidé de le traduire en français, avec leur aimable autorisation et celle d'ODI, car c'est l'un des seuls textes qui pose ces questions de manière aussi claire. Le rapport de la Banque mondiale « *Bâtir des États performants – créer des sociétés engagées* »<sup>2</sup> avait déjà souligné en 2005 que le renforcement des États en Afrique ne se ferait pas sans la mobilisation de la société et sans un changement profond des relations entre États et citoyens, mais il est resté muet sur les moyens d'encourager l'émergence de cette société engagée. V. Fritz et A. Rocha Menocal lancent des pistes de recherche et de modes d'intervention avec lesquels on peut ne pas être d'accord, mais qui ont le mérite d'être clairement formulés et donc de pouvoir servir de base à un débat qui n'est pas près de se clore<sup>3</sup>...

Christian Castellanet  
*Directeur scientifique du Gret*

---

<sup>2</sup> Banque mondiale (2005), *Bâtir des États performants – Créer des sociétés engagées*, rapport du Groupe de travail de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités en Afrique, Washington, D.C.

<sup>3</sup> C'était par exemple l'objet d'un séminaire organisé en octobre 2010 : « Le rôle de l'aide publique au développement dans le renforcement des États et de la citoyenneté » et dont les actes feront l'objet d'une publication à paraître dans la série « Débats et Controverses » du Gret en 2011.

# (Re)construire des États développeurs : De la théorie à la pratique

*V. Fritz et A. Rocha Menocal*

## I. INTRODUCTION

---

Le concept d'État revient sur le devant de la scène politique internationale. La Commission pour l'Afrique présidée par l'ancien Premier ministre britannique Tony Blair en prenait acte en 2005 : les défaillances dans le fonctionnement des États constituent un obstacle majeur au développement des pays pauvres. Cosignée par 61 organismes bailleurs bilatéraux et multilatéraux et 56 pays récipiendaires de l'aide, la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide reconnaît que l'appropriation nationale des politiques de développement est la clé de l'efficacité de l'aide. Cette appropriation reste néanmoins de pure façade lorsque l'État n'est pas un tant soit peu efficace, légitime et tourné vers le développement. En outre, les États fragiles et en faillite menacent la paix et la sécurité internationale et lancent des défis de taille aux modèles actuels de coopération pour le développement.

Dans ce contexte, les agences de développement et les autres acteurs politiques se concentrent de plus en plus sur les apports de la littérature scientifique concernant la construction de l'État, la réforme institutionnelle, le rôle de l'État dans le développement et les interactions entre l'État et la société. L'objectif de cette vaste littérature n'est en général pas de réformer les politiques et pratiques internationales, elle s'adresse plutôt à des universitaires spécialistes de telle ou telle discipline et région du monde.

Ce texte se veut une contribution au dialogue sur le rôle de l'État dans la promotion du développement et sur ce que la communauté de l'aide internationale peut (ou ne peut pas) faire pour aider à construire des États plus solides, plus efficaces et mieux gouvernés dans le monde en développement. S'inspirant à la fois de la recherche universitaire et des constats récents quant au rôle de l'État dans les pays en développement, ce document introduit un certain nombre d'implications concernant la politique de l'aide internationale.

Il offre en particulier :

- une revue du débat sur les « États développeurs » : ce qu'ils sont et comment ils ont émergé au sein des pays en développement ;
- une discussion sur les similarités et les différences entre l'appui à la formation des États développeurs et l'agenda de la « bonne gouvernance » ;

- une analyse des raisons pour lesquelles les tentatives de développement mené par l'État ont abouti dans certains pays et régions et échoué dans d'autres, avec en point de mire l'Afrique et dans une moindre mesure l'Amérique latine ;
- une analyse de ce que nous savons et de ce que nous ignorons sur les effets de l'aide sur les mesures incitatives qui sont essentielles à la formation et au développement des compétences de l'État ;
- un agenda pour la réflexion conceptuelle et la recherche, et des recommandations pour l'action politique.

Il est important de noter que tandis que les bailleurs s'impliquent de plus en plus dans les efforts de construction des États et de démocratisation au sein de ce qu'il convient de définir comme des « États fragiles », ce document se concentre plus généralement sur les États du monde en développement, et ne fournit donc pas de conseils spécifiques à ces environnements plus « extrêmes » (bien que nous soyons d'avis qu'un certain nombre des leçons plus générales abordées ici s'appliquent également à ce type de contextes)<sup>4</sup>.

Ce texte affirme l'importance des États – et de leur économie politique – dans le développement économique et social. Plutôt que de nous concentrer sur la question normative de ce qu'est – ou devrait être – le « juste » rôle de l'État, nous nous préoccupons de savoir pourquoi certains États ont été plus aptes au développement et ont encouragé ce dernier davantage que d'autres. Ce document tente d'appréhender les raisons pour lesquelles l'aide réussit ou non à appuyer le processus de construction d'États plus « développeurs ». Nous suggérons que les facteurs économico-politiques et leurs fondements sociaux sont au cœur du meilleur fonctionnement de certains États par rapport à d'autres. Dans de nombreuses situations de développement, les dynamiques engendrées par l'interaction de certaines structures sociales et politiques ne sont pas favorables au développement. Si de telles structures – clientélisme, népotisme et populisme, ou encore « néopatrimonialisme » et captation de l'État – ne sont pas immuables, elles peuvent toutefois être profondément engrainées (van de Walle, 2001 ; Chabal et Daloz, 1999 ; Diamond, 1988 ; Joseph, 1983).<sup>5</sup> Le défi pour la communauté internationale consiste à déterminer les meilleures modalités d'appui aux efforts de réformes qui visent directement et indirectement de telles structures, dans le but de créer des États plus modernes.

---

<sup>4</sup> Pour une étude récente sur les États fragiles et les engagements des principaux bailleurs envers ces derniers, voir Cammack *et al.* (2006).

<sup>5</sup> Le terme de « prébendalisme » a initialement été introduit à propos du Nigéria par Joseph (1983) s'inspirant de Weber. Il fait référence à un système où des réseaux clientélistes aident des individus à accéder à certains postes puis en sont financièrement récompensés.

## II. APERÇU HISTORIQUE DU DÉBAT SUR LES « ÉTATS DÉVELOPPEURS »

En bref...

La réflexion internationale sur le rôle de l'État dans le développement a connu plusieurs oscillations au cours des cinquante dernières années. Cette partie présente les quatre étapes suivantes :

- le développement mené par l'État est encouragé et appuyé par la communauté internationale (années 1950 et 1960) ;
- à la lumière de la dette et de l'instabilité macroéconomique croissantes, le développement mené par l'État est critiqué car jugé inefficace et déformant, tout particulièrement en Afrique et en Amérique latine (années 1970 et début des années 1980) ;
- la mise en œuvre de l'ajustement structurel et de réformes axées sur le marché sont appliquées dans le cadre du Consensus de Washington ;
- le rôle de l'État dans le développement est réévalué sur la base d'expériences réussies de développement mené par l'État dans plusieurs pays d'Asie qui émergent depuis le milieu des années 1990 ; le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) apparaît comme un nouveau processus, plus participatif et adopté par les pays, visant à formuler des plans de développement nationaux.

Chacune de ces étapes reflète les leçons tirées de la ou des précédente(s) leçon(s). S'il semble qu'on ait accordé trop de foi à un développement mené par l'État dans les années 1950 et 1960, les efforts pour contenir ce dernier dans les années 1980 et 1990 ont sans doute été trop vigoureux et dogmatiques. Aujourd'hui se profile une occasion de développer une approche plus équilibrée de l'État et de son rôle dans le développement.

Ces cinquante dernières années, le rôle de l'État dans la promotion de la croissance économique et du progrès social dans le monde en développement a été un sujet de controverse parmi les experts du développement et les analystes politiques internationaux. Avec l'émergence d'États nouvellement indépendants en Afrique et en Asie après la fin de la Seconde guerre mondiale, la communauté internationale a adopté un modèle de développement mené par l'État visant à générer industrialisation et entreprenariat *via* un effort intensif et volontariste et l'intervention de l'État. Respectivement créées en 1948 et 1958 en tant qu'entités régionales sous mandat des Nations unies, la Commission économique pour l'Amérique latine (CELA) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) sont devenues des exemples d'organisations internationales épousant ce type d'approche.

À la fin des années 1970 pourtant, le modèle de développement mené par l'État a subi des tensions en Afrique ainsi qu'en Europe de l'Est et en Amérique latine. L'intervention publique dans l'économie d'un grand nombre de ces pays a souvent été ruineuse (avec le cas symptomatique d'entreprises publiques ou parapubliques absolument inefficaces), générant des États hypertrophiés qui se sont révélés incapables de fournir des résultats durables en matière de développement. Il en a résulté une succession de crises économiques nationales.

Nombre de problèmes associés à ces interventions « défaillantes » de l’État trouvaient leurs racines dans la « captation de l’État » : des groupes d’intérêts influents se servaient de l’État pour privilégier leurs propres intérêts et extraire des rentes plutôt que de promouvoir une vision du développement. En Amérique latine par exemple, l’intervention de l’État a alimenté un type spécifique de politique populiste (Malloy, 1977) dont elle est devenue dépendante. Bien souvent, cette dynamique perverse générée par une implication tentaculaire de l’État dans l’économie a permis à des politiciens et à des bureaucrates de se bâtir une base de soutien politique en manipulant les marchés (Bates, 1981). Le résultat s’est souvent situé aux antipodes du développement. Dans le même temps, des politiques protectionnistes ont privé les États d’importations – sans pour autant stimuler la production nationale en termes quantitatifs et qualitatifs suffisants (Lockwood, 2005).

**Au début des années 1980**, une coalition montante d’universitaires, de décideurs et de leaders politiques réformateurs a appelé à abandonner le modèle de développement mené par l’État pour retourner vers une économie de marché. La communauté de l’aide internationale, guidée par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, a adopté un ensemble de politiques économiques néolibérales qui ont convergé vers ce qui est devenu le Consensus de Washington (Williamson, 1990). La réflexion insistait essentiellement sur le fait que les pays bénéficiaires de l’aide devaient adopter des programmes d’ajustement structurel conçus pour réduire la dimension et la portée de l’action de l’État. En revanche, ces pays devaient s’appuyer sur le marché en tant que mécanisme le plus efficace d’allocation des ressources et de promotion de la croissance économique. Au nombre des recommandations phares : supprimer les contrôles gouvernementaux, promouvoir la libéralisation commerciale, encourager le secteur privé à jouer un plus grand rôle dans l’économie. Comme la Banque mondiale l’avançait en 1991 dans son Rapport sur le développement dans le monde (1991 : 9), on devait recourir à l’intervention de l’État avec parcimonie et uniquement là où c’était nécessaire. En bref, le rapport stipule que « les gouvernements doivent en faire moins là où les marchés fonctionnent, ou là où on peut les faire fonctionner correctement ».

Bien que les politiques d’ajustement structurel aient contribué dans de nombreux cas à restaurer la stabilité macroéconomique, elles ont également eu des conséquences négatives sur les capacités de l’État. Les secteurs qui en ont particulièrement pâti incluent la fourniture et la distribution de services sociaux de base (pour lesquels la pensée néolibérale offrait peu de conseils pratiques autres que l’externalisation d’un ensemble de tâches au profit d’ONG ou d’entreprises publiques-privées) ; la maintenance et la modernisation de la fonction publique, et le financement de l’État (dans de nombreux cas par exemple, la privatisation de secteurs économiques tels que les télécommunications, l’énergie et la mine a été menée dans la précipitation et en l’absence de tout processus d’attribution transparent, avec pour résultat fréquent, la création de monopoles privés inefficaces plutôt qu’une amélioration de la compétitivité du marché). Dans les pays les moins avancés (PMA), ni le secteur privé, ni les ONG n’avaient la capacité de fournir des services si l’État ne remplit pas solidement son rôle de coordination et de régulation. Résultat : les services se sont effondrés, ce qui a essentiellement affecté le bien-être des pauvres.

**Depuis le milieu des années 1990** cependant, la compréhension du rôle de l’État dans le développement a de nouveau sensiblement évolué. Le nouveau courant de pensée est en grande partie basé sur la reconnaissance du fait que certains pays asiatiques, en particulier en Asie de l’Est, ont expérimenté une voie très différente de développement mené par l’État (voir entre autres : Deyo, 1987 ; Haggard, 1990 ; Johnson, 1982 ; et Wade, 1990). En une trentaine

d'années, les « tigres asiatiques » comme on les nomme (à savoir Hong Kong, Singapour, la Corée du Sud et Taïwan) ont connu une croissance économique rapide et une transformation socioéconomique radicale, passant d'un statut de sociétés agraires pauvres ou de cités-États dans les années 1960 à celui de fabricants de produits de haute technologie à haute valeur ajoutée dans les années 1990<sup>6</sup>.

**Depuis la fin des années 1990**, ce développement accéléré s'est encore étendu en Asie pour progressivement englober le sous-continent indien, ainsi que la Chine et le Vietnam. L'objectif du Rapport sur le développement dans le monde de 1997 était ainsi de « repenser l'État », réaffirmant la position selon laquelle « l'État est au cœur du développement économique et social ». Depuis lors, on a assisté à une prise de conscience progressive de la part des praticiens du développement ainsi que des universitaires – à savoir, que l'efficacité de l'État est la variable critique expliquant pourquoi certains pays parviennent à atteindre leurs objectifs de développement tandis que d'autres échouent. En 2005, le Rapport de la Commission pour l'Afrique reflétait cette réflexion, en reconnaissant que les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'État sont les principaux freins à ce que l'Afrique remplisse les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

La reconnaissance du succès de l'Asie de l'Est en matière de développement a conduit à repenser le rôle des États. L'expérience de ces pays (et plus récemment celle des pays en transition de l'Europe de l'Est – voir Amsden et al., 1994) a montré que même les économies de marché ont besoin, pour fonctionner et prospérer, d'États compétents et opérationnels. En outre, on attendait (une fois de plus) des États qu'ils répondent aux besoins de base de la population et dispensent des services sociaux essentiels. Le Rapport sur le développement du monde de 1997 décrivait même les « fonctions étatiques minimales » incluant des programmes de santé publique et de lutte contre la pauvreté (Banque mondiale, 1997 : 27). À partir de 2000, avec les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et des OMD, on attendait des États qu'ils assurent les services basiques de santé et d'éducation, même si ces États n'étaient pas considérés comme les seuls initiateurs ou acteurs dans l'élaboration d'une stratégie nationale de développement. Par ailleurs, les DSRP ont de fait réintroduit des processus de planification coordonnés par l'État.

Cette reconnaissance du rôle de l'État allait de pair avec la redécouverte du rôle des institutions dans le champ économique. L'ouvrage de 1990 de Douglass North qui a fait école, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, conteste l'hypothèse selon laquelle les institutions naissent quasi naturellement, comme sous-produit de la croissance économique, et défend au contraire l'idée que des améliorations institutionnelles constituent un préalable nécessaire à la croissance, et un déterminant de celle-ci. Plus récemment, selon Rodrik et al. (2002), Acemoglu et al. (2001) et d'autres ont soutenu que les institutions étaient la variable explicative du succès de certains pays par rapport à d'autres – et qu'elles étaient plus déterminantes que la géographie ou l'ouverture sur le marché. Bien que Rodrik et al. reconnaissent le rôle indirect de la géographie par son influence sur les modèles de production économique et les institutions qui se créent à partir de ces derniers, pour eux, c'est la qualité des institutions qui est décisive. « Les institutions qui fournissent des droits de propriété

<sup>6</sup> En dollars US de 1990, le revenu par habitant en Corée du Sud et à Taïwan est passé de moins de 1000 \$ US dans les années 1950 à plus de 10 000 \$ US en 1992. Au Japon, ce chiffre est passé de moins de 2000 \$ US à quasiment 20 000 \$ US. Au cours de la même période (années 1950 à 1992), le PIB par habitant de 46 pays africains a stagné à peu près au même niveau (sur la base de 750 à 1100 \$ US par tête) ; voir Bourguignon et Morrisson (2002).

fiables, gèrent les conflits, maintiennent l'ordre et la loi, et alignent les incitations économiques sur les coûts et bénéfices sociaux, constituent les fondements d'une croissance durable. C'est le message le plus clair qui nous parvient d'exemples comme la Chine, le Botswana, Maurice et l'Australie » (Rodrik, 2002 : 11).

La reconnaissance de l'importance des institutions a également entraîné une réévaluation du rôle de l'État d'un point de vue économique. Selon Acemoglu (2005), les États trop faibles comme les États trop forts peuvent étouffer les investissements, et la réussite des pays de l'OCDE a été de développer une combinaison d'États politiquement faibles mais économiquement forts (i.e. à fiscalité élevée). Cela fait écho à la différentiation de Michael Mann (1993) entre les pouvoirs despotiques et infrastructurels de l'État, les pouvoirs despotiques faisant référence à la capacité à recourir à la force et les pouvoirs infrastructurels étant définis comme la « capacité de l'État à réellement pénétrer la société civile et à y mettre en œuvre sur le plan logistique des décisions politiques dans tous les domaines ». L'extraction de ressources (humaines ou matérielles) de la société est un élément clé de ce type de pouvoir infrastructurel. En quatrième partie, nous traitons de la question que ces propositions soulèvent : pourquoi certains pays s'engagent, contrairement à d'autres, dans la construction d'États qui fonctionnent.

Des écrits récents sur les États développeurs ont souligné l'importance à la fois des pouvoirs infrastructurels (ou pouvoirs à travers la société) et de l'engagement politique. Selon Ghani et al. (2005), un projet d'État « développeur » doit être doté d'au moins deux attributs essentiels. Tout d'abord, l'État doit disposer d'un pouvoir de contrôle sur la majeure partie de son territoire et posséder un ensemble de capacités de base qui lui permettront de concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques ; deuxièmement, le projet doit afficher une perspective institutionnelle à long terme, ample et inclusive, qui transcende tout leader politique spécifique<sup>7</sup>. Leftwich insiste sur l'engagement ; selon lui, un type idéal d'État développeur fait preuve de « détermination et de capacité à stimuler, diriger, former et coopérer avec le secteur privé national et à organiser ou superviser des accords mutuels acceptables avec les intérêts étrangers » (Leftwich, 2000 : 167-8). Ainsi, un État développeur doit pour l'essentiel être compris comme un État qui manifeste un engagement clair en faveur des perspectives nationales de développement, qui dispose d'un pouvoir et d'une portée d'action solides, et qui cherche à fournir croissance et service public tout en luttant contre la pauvreté.

Dans le même temps, le débat sur les États et leurs rôles dans le développement a depuis le milieu des années 1990 progressivement subi l'influence de la montée du paradigme de la bonne gouvernance (Kjaer, 2004). Ce paradigme a soulevé de nouvelles exigences – principalement centrées sur la façon dont les États devraient gouverner plutôt que sur ce qu'ils devraient faire plus largement – qui ont énormément pesé sur les pratiques des bailleurs. Compte tenu de l'importance du discours de la bonne gouvernance, la partie suivante spécifie sa relation avec l'agenda des États développeurs, en précisant les points de similarité ou de divergence.

---

<sup>7</sup> Ghani et al. (2005) identifient au total 10 fonctions qu'un État doit être à même de remplir pour être considéré comme efficace ou « souverain » ainsi qu'ils le formulent. Ces fonctions sont les suivantes : monopole légitime de l'usage de la violence ; contrôle administratif ; gestion saine des finances publiques ; investissement dans le capital humain ; création de droits et devoirs citoyens ; fourniture d'infrastructures ; formation des marchés ; gestion des biens publics ; efficacité de l'emprunt public ; maintien de l'État de droit.

### **III. ÉTATS DÉVELOPPEURS ET (ASSEZ) BONNE GOUVERNANCE**

En bref...

Le discours de la bonne gouvernance est né dans les années 1990 d'une préoccupation croissante concernant l'impact négatif de la captation de l'État et d'autres formes d'interventions (biaisées) de l'État sur la capacité de celui-ci et l'efficacité du développement. De façon significative néanmoins, l'accent porte davantage sur l'amélioration du rôle de l'État que sur sa minimisation. Il s'agit d'un tournant important qui tente de remédier à certains des problèmes sous-jacents aux défaillances de l'action de l'État, comme nous le verrons plus en détail dans la quatrième partie. Cependant, l'agenda de la bonne gouvernance est également critiqué, car trop normatif et imposant des exigences aux pays pauvres qu'ils ne peuvent ou n'ont pas à satisfaire pour lancer un processus de développement (Grindle, 2004 ; Khan, 2005).

Cette partie aborde les points suivants :

- les origines de l'agenda de la bonne gouvernance ;
- les composants essentiels de l'agenda de la bonne gouvernance ;
- les similarités et les différences entre État développeur et agenda de la bonne gouvernance (résumés dans le tableau 1), passant également en revue la proposition d'« assez bonne » gouvernance.

Face à la montée de la préoccupation concernant l'impact négatif de la captation de l'État, des stratégies rentières et de la non-redevabilité des institutions étatiques sur les capacités de l'État, les institutions gouvernementales et l'efficacité du développement, les bailleurs ont commencé dans les années 1990 à faire valoir l'importance de la « gouvernance » – ou manière dont le gouvernement et le pouvoir sont exercés. D'un point de vue économique, si la recherche de rente est perçue comme le problème majeur à l'origine des échecs des interventions publiques, il s'ensuit que les fondements et la motivation du gouvernement comptent au moins autant que les politiques adoptées par ce dernier. En outre, avec la vague de démocratisation démarlée dans les années 1980 à la fin de la Guerre froide, la communauté internationale s'est de plus en plus souciée de la légitimité démocratique des gouvernements et de leur respect des droits de l'Homme.

Depuis les années 1990, le terme de « bonne gouvernance » jouit d'une popularité croissante tant au sein des cercles universitaires que politiques. Le concept reste plutôt flou et diffus, et il signifie différentes choses selon les personnes. Il existe toutefois au cœur du thème de la bonne gouvernance une préoccupation concernant les règles et pratiques en fonction desquelles les gouvernements sont choisis, et le pouvoir et l'autorité de l'État sont exercés (Kjaer, 2004). Sous le label de « bonne gouvernance », les programmes des bailleurs incluent une série d'activités que l'on peut regrouper en trois grandes catégories (Banque mondiale et FMI, 2006) :

- i) le fonctionnement de l'administration : cela comprend les questions relatives à la gestion financière et à l'administration publique entre autres ;
- ii) la transparence et la présence d'institutions de contrôle garantissant la séparation des pouvoirs : cela inclut les questions relatives à la prise de parole et à l'obligation de rendre des

comptes, à la transparence, au rôle des médias et de la société civile, à l'État de droit, aux contraintes exécutives et à la représentation et à la participation démocratiques, entre autres.

iii) la performance globale : cela inclut entre autres le contrôle de la corruption, la fourniture de services et les résultats politiques.

Dans une certaine mesure, les agendas de l'État développeur et de la bonne gouvernance se chevauchent mais ils comportent aussi des différences capitales, qui ont des implications sur les priorités en matière de politique d'aide. Fondamentalement, si l'idée d'*« État développeur »* met en avant l'efficacité de l'État, celle de « bonne gouvernance » insiste sur le besoin de contrôler l'État. Ce sont néanmoins les deux facettes d'une même pièce – et les deux sont essentielles pour faire fonctionner les gouvernements.

Selon les mots du bâtisseur d'État du 18<sup>ème</sup> siècle James Madison (1788) : « Si les hommes étaient des anges, nul gouvernement ne serait nécessaire. Si les anges devaient gouverner les hommes, nul contrôle sur le gouvernement ne serait nécessaire. Dans le cadre d'un gouvernement des hommes par des hommes, la grande difficulté réside dans le fait que vous devez d'abord permettre au gouvernement de contrôler les gouvernés, et l'obliger ensuite à s'autocontrôler ».

Tel qu'il a évolué depuis les années 1990, l'agenda de la bonne gouvernance penche vers une vision de la politique empreinte d'un idéalisme excessif, il impose des exigences renvoyant à une qualité de gouvernance éloignée de ce qui est nécessaire (ou même possible) à des (très) faibles niveaux de développement (Khan, 2005). En réaction à la très longue liste des exigences que les bailleurs imposent aux gouvernements bénéficiaires, Grindle (2004) a proposé un agenda d'*« assez »* bonne gouvernance qui tente de promouvoir des réformes de gouvernance sur un mode plus réaliste et se concentre sur l'amélioration de la gouvernance dans les domaines les plus cruciaux pour le processus global de développement. Le tableau 1 fait ressortir les principaux éléments de ces trois agendas différents.

Comme on peut le constater dans le tableau 1, l'agenda d'une assez bonne gouvernance est plus facilement conciliable avec l'idée d'État développeur que celui de la pure bonne gouvernance. Il en est ainsi car le concept d'État développeur et l'agenda d'assez bonne gouvernance partagent une compréhension plus instrumentale et sélective de la gouvernance, en tant qu'outil pour parvenir au développement. Le discours de la bonne gouvernance est plus normatif dans son approche et plus systématique, assumant implicitement que « toutes les bonnes choses vont de pair ». L'approche en termes d'assez bonne gouvernance comprend en revanche la gouvernance comme un concept pluridimensionnel qui peut être décliné en une série de défis plus circonscrits susceptibles d'être traités séparément et à des moments différents. On retrouve ce point de vue dans la littérature économique sur la croissance et les institutions ; Rodrik (2004a) par exemple insiste sur le fait que les pays en développement peuvent n'avoir besoin que de quelques améliorations dans leur environnement institutionnel pour « lancer la croissance ».

Si toutefois une approche instrumentale de la gouvernance et du développement peut s'avérer utile (car elle évite d'imposer des exigences excessives ou irréalistes aux États et reconnaît qu'il n'existe pas de sentier unique de la « bonne gouvernance »), elle soulève la question difficile de l'éventuelle nécessité d'un ensemble de normes minimales sur lesquelles les États devraient s'appuyer. En outre, une compréhension plus précise des améliorations institutionnelles nécessaires à telle étape du développement nous fait toujours défaut (Rodrik, 2004b). D'où la question : qu'est-ce qui doit être « assez bon », selon quel phasage ?

**Tableau 1 : État développeur, agendas de bonne gouvernance et d'assez bonne gouvernance**

|   | <b>État développeur<br/>(Evans et d'autres)</b>  | <b>Bonne gouvernance<br/>(Banque mondiale et d'autres)</b>  | <b>Assez bonne gouvernance<br/>(Grindle)</b>  |
|---|--|---|---|
| <b>Aspect central</b>                   | L'accent porte sur la capacité et « l'autonomie intégrée » de l'État.  | L'accent porte sur la transparence et l'obligation de rendre des comptes.   | L'accent porte sur les conditions minimales de gouvernance nécessaires pour permettre le développement politique et économique.   |
| <b>Régime politique</b>                 | Aucun engagement normatif dans aucun type de régime politique particulier, bien que dans de nombreux cas, les États développeurs qui fonctionnent soient autoritaires. | Engagement normatif dans la démocratie.<br><br>Renforcer l'autorité démocratique est une préoccupation majeure.   | Aucun engagement normatif dans aucun régime politique particulier.<br><br>Les éléments de différents régimes peuvent fonctionner pour des raisons différentes ; les aspects qui fonctionnent doivent être encouragés.   |
| <b>Légitimité de l'État</b>             | Basée sur les réussites et performances de l'État.   | Dérivée d'une représentation démocratique des intérêts de la majorité et de la protection des droits de la minorité sur la base de règles et de procédures.   | Les différents États jouissent de différents niveaux de légitimité, selon leur degré d'institutionnalisation et de compétence. La légitimité ne doit pas être considérée en termes absolus et varie considérablement même au sein d'un État donné.  |
| <b>Volonté politique</b>                | Intérêt pour les objectifs nationaux ; l'engagement d'un groupe central de dirigeants est essentielle.   | Intérêt pour des contraintes effectives, orientation normative (légitimité, droits de l'Homme, démocratie, équilibre macroéconomique).  | Intérêt pour un changement progressif, incrémentiel et pour la façon dont les réformateurs peuvent instituer le changement – quelles alliances doivent être construites et quels arbitrages doivent être effectués ?  |
| <b>Rôle de l'État</b>                   | L'État devrait (activement) favoriser le développement économique mais éviter sa captation par des groupes spécifiques.  | Aucun accord clair entre les divers partisans ; l'État devrait élaborer un cadre (État de droit) pour les marchés/acteurs privés.   | L'État devrait intervenir pour produire des biens publics de base, et là où il peut être performant, mais ne pas s'attaquer immédiatement à un vaste panel de problèmes, réformes, etc. Il est vital d'établir des priorités pour l'implication/intervention gouvernementale. Il peut s'avérer nécessaire de tolérer certains degrés de captation de l'État pour parvenir à certains objectifs. |
| <b>Modèle de représentation sociale</b> | Exclusif ; basé surtout sur les relations étroites entre l'État et des groupes d'entrepreneurs choisis. La force de travail est contrôlée.                             | Inclusif ; met l'accent sur une forte participation sociale dans le processus de prise de décisions (par ex. les DSRP)  | Susceptible d'être irrégulier et inégal. Certains secteurs peuvent être plus inclusifs que d'autres. Là encore, pas d'absolu au plan moral.   |
| <b>Que faire le lundi matin ?</b>       | Créer une fonction publique méritocratique dans les domaines clés, empreinte d'un fort esprit de corps et du souci des objectifs nationaux.                            | Agenda large et ambitieux qui insiste sur les objectifs multiples qui doivent être remplis afin de permettre le développement : lutter contre la corruption, renforcer la démocratie, améliorer les systèmes juridiques et la gestion des finances publiques. | Explicitier les arbitrages et priorités dans un monde où toutes les bonnes causes ne peuvent être défendues en même temps ; comprendre ce qui fonctionne au lieu de se concentrer essentiellement sur les déficits en matière de gouvernance ; ancrer l'action dans les réalités contextuelles de chaque pays.  |

L'exemple de la corruption est éloquent. Si la bonne gouvernance s'engage dans l'éradication de toutes les formes de corruption à cause de l'incidence néfaste de cette dernière sur le développement (Court & Hyden, 2005), l'expérience montre que la corruption en tant que telle ne représente pas un obstacle insurmontable au développement. Certains États ont obtenu des résultats considérables en matière de développement en dépit de graves problèmes de corruption. Ces exemples incluent la Chine et le Vietnam, respectivement placés 78<sup>ème</sup> et 107<sup>ème</sup> sur les 158 pays listés dans l'Indice de perception de la corruption de Transparency internationale pour l'année 2005<sup>8</sup>. Quant au Bangladesh, on le retrouve en permanence en fin de liste dans les classements sur la corruption, mais il est parvenu à se développer à un rythme constant et obtient de bons résultats au plan politique. Il en va de même pour des pays comme le Brésil et l'Inde qui parviennent à un certain degré de promotion au mérite dans la fonction publique, même si les réseaux clientélistes continuent d'y occuper une place importante (Khan & Sundram, 2000 ; Tendler, 1998).<sup>9</sup>

Que leurs relatives performances économiques et que leurs résultats politiques s'améliorent quand les pays parviennent à maîtriser la corruption ne se vérifie pas toujours – comme l'illustrent les cas du Ghana et du Salvador (Banque mondiale et FMI, 2006).<sup>10</sup> Dans le même temps, il est largement reconnu que la corruption engendre des difficultés disproportionnées au sein des groupes les plus démunis (car le fardeau des pots-de-vin rend les services inaccessibles ou accapare une partie importante des revenus), elle génère de l'insécurité et contribue à affaiblir et ruiner la légitimité de l'État. Il est clair également que certaines formes de corruption sont plus nocives que d'autres et que lorsque la corruption devient « prédatrice » et « systémique », elle ne se contente pas de freiner les efforts de développement, elle les sape à la base (Jain, 2001). Ainsi que l'ont suggéré Khan et Gray (2006), la question centrale est de réussir à démêler les différents types de corruption. Cela nous ramène aux raisons qui font que certains États obtiennent de meilleurs résultats que d'autres, et à la question des structures sous-jacentes, dont nous débattons dans le chapitre suivant.

---

<sup>8</sup> Voir [http://www.transparency.org/cpi2005/cpi2005\\_infocus.html](http://www.transparency.org/cpi2005/cpi2005_infocus.html).

<sup>9</sup> Il est utile de garder à l'esprit que même les systèmes administratifs des démocraties établies et riches du Nord et de l'Occident ne fonctionnent pas uniquement par la promotion au mérite mais impliquent à des degrés variables des nominations à des postes mobilisant des réseaux de « vieux copains » et des contributions aux campagnes et autres (par exemple la politique du favoritisme) ; ces pays ne sont pas non plus exempts de corruption. Il existe néanmoins une différence palpable dans les échelles de corruption, et l'on enquête en général beaucoup plus rapidement et systématiquement sur les scandales dans les pays du Nord/d'Occident, en raison surtout des pressions sociales et médiatiques.

<sup>10</sup> Ghana : note 3,5 et 65<sup>ème</sup> classement ICP ; Salvador : note 4,2 et 51<sup>ème</sup> au classement ICP pour l'année 2005.

## IV. EN QUÊTE D'UN DÉVELOPPEMENT MENÉ PAR L'ÉTAT : RÉUSSITES ET ÉCHECS

En bref ...

Cette partie passe en revue les expériences de développement mené par l'État en Asie de l'Est et en Afrique. Au cours des dernières décennies, les États développeurs sont parvenus dans un certain nombre de pays asiatiques à promouvoir la croissance et le développement de façon spectaculaire. Ils ont en revanche largement échoué en Afrique – malgré certains débuts prometteurs au cours de la période postcoloniale (Lockwood, 2005 ; Mkandawire, 1998) ; les résultats sont mitigés pour l'Amérique latine (ainsi que pour l'Europe de l'Est).

L'objectif est de revenir sur les expériences vécues dans différentes régions considérées le plus souvent de façon isolée, et d'analyser certains des traits caractéristiques des différentes voies empruntées. En Afrique, les conditions préalables à la réussite d'un développement mené par l'État, engrangées dans les périodes coloniale et précoloniale, ont sans aucun doute été moins favorables par rapport à celles qu'ont connues de nombreux pays asiatiques.

Concentrons-nous ici tout d'abord sur les éléments principaux qui caractérisent les divers États des années 1950 à nos jours ; nous chercherons à :

- identifier les éléments de réussite d'un développement mené par l'État en Asie de l'Est ;
- comprendre les échecs de tentatives de développement mené par l'État en Afrique (avec des références à l'Amérique latine et à d'autres pays) ; et
- souligner les structures sociopolitiques sous-jacentes contribuant à l'échec du développement (mené par l'État).

Notre objectif : comprendre les moteurs concrets du succès ou de l'échec qui selon nous sont liés à la manière dont le pouvoir politique est structuré et distribué ; au jeu d'incitations et de contraintes auquel sont confrontés les détenteurs de pouvoir ; et au type d'administrations publiques qu'ils cherchent par conséquent à créer (i.e. plus rationnelles et compétentes, ou plus clientélistes et dépendantes).

### 1. États développeurs : comment les *tigres asiatiques* le sont-ils devenus ?

Comme nous le soulignions dans la deuxième partie, la réflexion actuelle sur l'État développeur a été fortement façonnée par les recherches menées sur les expériences des « tigres » d'Asie de l'Est<sup>11</sup>. Si la littérature révèle des désaccords concernant le cœur du

<sup>11</sup> Amsden (1989), Deyo (1987), Haggard (1990) et Johnson (1982) et d'autres ont mené des recherches sur l'originalité du « miracle » de l'Asie de l'Est dans les années 1980 et au début des années 1990. Au départ, l'attention des chercheurs se concentrerait sur le mérite des différentes politiques économiques. Après une courte phase expérimentale basée sur une industrialisation par substitution aux importations (ISI), le modèle de déve-

dispositif de politique publique qui a permis aux premiers « tigres » asiatiques (et à d'autres depuis) d'atteindre des niveaux élevés de développement et de croissance économique, tout le monde s'accorde pour l'essentiel sur les variables expliquant la réussite de ces États développeurs.

Est avant tout considéré comme déterminant un noyau dur d'institutions étatiques capables de promouvoir la croissance économique sans être « capturées » par des intérêts particuliers. C'est ce que Peter Evans (1995) nomme « l'autonomie intégrée » (*embedded autonomy*). L'État développeur instaure son autonomie en créant une administration (centrale) structurée, caractérisée par la promotion au mérite et des perspectives de carrière à long terme. Ces facteurs confèrent un meilleur professionnalisme aux fonctionnaires et les préservent de la logique rentière de groupes puissants qui tenteraient de les influencer. Parallèlement, l'État ne doit pas trop se couper de la société, car il courrait alors le risque de servir ses propres intérêts au lieu de répondre aux demandes et besoins de développement. Il doit donc être également intégré à la société, à savoir « [connecté à] un tissu concret de liens sociaux, qui relie l'État à la société et fournit des canaux institutionnels pour la négociation et la renégociation permanente des objectifs et des politiques publiques » (*ibid.*).

Deux facteurs auraient permis l'émergence d'une administration de ce type, incarnant une autonomie intégrée et une orientation développementiste de l'État dans les cas des pays est-asiatiques : une direction politique déjà engagée dans le développement et, dans la plupart des cas, la marginalisation des élites traditionnelles. En Asie, l'engagement des élites politiques dans le développement était souvent motivé par la compétition régionale, le nationalisme et le désir de « rattraper » l'Occident. Résultat : le développement était considéré comme un « projet national » prioritaire. Ces élites politiques déterminées étaient relativement préservées de la corruption ou alors elles limitaient leurs bénéfices personnels à une corruption non prédatrice qui n'entravait ni les investissements, ni l'accroissement de la productivité nationale.

La mise à l'écart des élites traditionnelles est une conséquence de la colonisation japonaise, de l'invasion de Taïwan par le Kuo-Min-Tang, de la guerre entre les États-Unis et le Vietnam, de la révolution chinoise et d'autres chocs du même ordre. Il en a résulté des niveaux d'égalité initiale relativement élevés et une relative faiblesse des élites traditionnelles attachées aux modèles existants de production économique : on considère que ces deux facteurs ont facilité l'émergence d'un État développeur. Dès le début du processus de développement, l'affaiblissement des élites foncières a protégé l'État de la captation par des groupes d'intérêts traditionnels puissants – à l'exact inverse de ce qui s'est passé dans la plupart des pays d'Amérique latine où les États ont constamment été dominés par les groupes restreints mais puissants des élites foncières et/ou industrielles (Banque mondiale, 2006). Si la marginalisation des élites traditionnelles asiatiques a été un facteur de succès tant dans les pays capitalistes que dans les pays communistes, les coalitions qui ont remplacé ces élites étaient diverses : élites d'État et entrepreneuriales dans les cas de la Corée du Sud et de Taïwan ; élite d'État et petite paysannerie dans les cas de la Chine et du Vietnam (Khan, 2005). En outre, il faut souligner que cette marginalisation des élites traditionnelles a souvent été très coûteuse humainement sur une longue période.

---

loppe de l'Asie de l'Est s'est axé sur une croissance tirée par les exportations. Les gouvernements latino-américains et africains ont en revanche suivi des politiques d'ISI jusque dans les années 1980 et au début des années 1990. Ce document ne prétend pas évaluer les détails ou mérites spécifiques de ces politiques, mais traite plutôt des raisons du succès ou de l'échec de certains gouvernements à promouvoir le développement, y compris quant à leur capacité à faire les bons choix politiques (voir aussi Gilpin, 2000 et O'Donnell, 1979).

En dehors de l'Asie, le Botswana et l'Afrique du Sud, ainsi que dans une moindre mesure le Brésil, ont su réunir certaines des caractéristiques d'un État développeur en dépit de niveaux plutôt élevés d'inégalité (avec toutefois des moments décisifs de changement des élites allant dans le sens d'une réduction des inégalités – en 1994 en Afrique du Sud et en 2003 au Brésil).<sup>12</sup> Cela pourrait indiquer que si l'égalité favorise certainement la transition vers un État développeur, elle n'est pas indispensable, dès lors que les détenteurs du pouvoir manifestent d'une façon ou d'une autre un engagement fort. Dans le cas du Botswana par exemple, le fait que l'élite économique (les grands éleveurs de bétail) ait adopté l'agenda du développement semble avoir fait la différence.

En Asie de l'Est, la plupart des États développeurs étaient autoritaires à l'origine. Cela n'implique pas que tous les régimes autoritaires soient « développeurs », ni que les États doivent être autoritaires pour être développeurs. Comme nous le verrons ci-dessous, il existe de nombreux exemples d'États autoritaires non développeurs ou anti-développeurs en Afrique et en Amérique latine. Les cas du Brésil et de l'Afrique du Sud signalent que la démocratisation et une orientation vers le développement plus importante de l'État peuvent se produire en parallèle.<sup>13</sup>

Toutefois, construire des États développeurs dans un contexte démocratique implique des défis particuliers, que la plupart des pays asiatiques qui ont réussi n'ont pas eu à affronter. Cette question a été largement négligée dans la littérature sur le sujet. Le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud par exemple, ont été confrontés à des obstacles majeurs dans la gestion de leur économie politique, « un bras attaché dans le dos en raison de (leur) engagement dans la démocratie libérale », pour reprendre la métaphore de Herring (1999).

La diversité des cas de réussites relatives suggère qu'il n'existe pas de modèle unique d'État développeur. Des groupes variés, dans différents contextes, ont été exclus de différentes façons et pendant des laps de temps considérables (Evans, 1995). Toutefois, on peut relever des traits communs incluant l'efficacité relative des États, et au plan politique, un engagement ferme à transformer le pays (que cet engagement soit guidé par le nationalisme, la compétition régionale, l'idéologie communiste ou la combinaison de tous ces facteurs), plutôt qu'une gouvernance guidée par les bénéfices économiques de quelques individus ou groupes restreints.

La crise financière asiatique de 1997 a, dans une certaine mesure, discrédité l'idée d'un État développeur performant en Asie de l'Est (voir Stiglitz et Yusuf, 2001). Néanmoins, comme ces derniers le font remarquer (2001 : 517), « [c]eux qui placent leur foi dans le marché ont tendance à minimiser l'importance du rôle de l'État pendant la période du miracle... alors qu'ils vont... l'amplifier lorsqu'il est question de la crise de 1997-98 ». La débâcle doit surtout nous rappeler que tout système développe des dysfonctionnements sur la durée, qui peuvent mener à la crise et à l'ajustement (comme cela s'est également produit dans les pays de l'OCDE dans les années 1970).

Il est ainsi essentiel de comprendre que la construction de l'État est un processus dynamique par nature : si les États développeurs peuvent évoluer dans le temps (aussi difficile que cela

<sup>12</sup> Coefficient de Gini du Botswana 0,63 (1993) ; Afrique du Sud 0,58 (2001) ; et Brésil 0,59 (2001). L'indice de Gini s'échelonne de 0 à 1, la valeur la plus élevée indiquant le degré d'inégalité le plus élevé. À titre de comparaison, le coefficient de Gini pour le Royaume-Uni est de 0,34 (1999) et celui des États-Unis de 0,38 (2000).

<sup>13</sup> Dans le cas du Brésil, la démocratisation requérirait la transition d'un régime autoritaire militaire à un gouvernement démocratique, tandis que dans le cas de l'Afrique du Sud, il s'agissait de passer d'un régime d'apartheid à une démocratie inclusive.

s'avère), il n'existe pas de trajectoire linéaire menant à un point d'arrivée prédéfini, et les systèmes, quelle que soit leur réussite, sont susceptibles de développer des pathologies génératrices de revers. Le fait surprenant concernant l'Asie de l'Est a été la rapidité de son rétablissement global après la crise de 1997, symptomatique de la solidité des fondations étayant les systèmes et institutions sociopolitiques de ces pays.

## **2. Tentatives ratées de développement mené par l'État**

En Afrique et en Amérique latine, la plupart des tentatives de développement mené par l'État datent des années 1950. Elles ont largement échoué ; une large partie des bénéfices spécifiques (par exemple la fourniture des services publics ou la stimulation de la croissance) se sont inversés pendant la crise des années 1980 et 1990. Si l'histoire de l'Amérique latine est celle d'un effondrement par rapport à l'Asie, et surtout d'une retombée à un stade inférieur de pauvreté, l'expérience africaine a été plus simplement et radicalement celle de l'échec d'une tentative de transformation sociale et économique progressive. Dans certains cas, la crise de la dette et le déclin économique ont alors provoqué la débâcle de l'État (par exemple Congo-Zaïre).

L'analyse ci-dessous tente d'expliquer pourquoi les États de ces régions en développement sont restés comparativement inefficaces, tout particulièrement dans le cas de l'Afrique. Elle souligne l'importance des variables politiques dans la détermination des résultats en matière de développement. Elle partage l'avis de ceux pour qui la nature de ces systèmes politiques basés sur des liens néo-patrimoniaux en Afrique et des modèles clientélistes/corporatistes/populistes en Amérique latine, ont sapé la capacité de l'État et son potentiel de développement (Levy et Kpundeh, 2004 ; Lockwood, 2005 ; Collier et Collier, 2002 ; Malloy 1977). Comme le soulignait l'introduction de cette partie, il existe des raisons historiques profondes ancrées dans les périodes précoloniale et coloniale, expliquant les différences en matière de développement de l'État, en particulier entre l'Afrique et l'Asie. Concentrons-nous à présent sur ce qui s'est joué dans les années 1950 et ultérieurement.

De nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine ont adopté une stratégie de développement mené par l'État. Comme Young (2004) l'écrivait à propos de l'Afrique, « le moment de l'indépendance africaine [dans les années 1960] a coïncidé avec l'apogée de la confiance dans le développement mené par l'État ». Dans de nombreux cas, cette stratégie s'est avérée très performante – au début tout du moins. L'Afrique a par exemple connu une amélioration considérable dans les domaines de l'éducation et de la santé ; des pays comme le Ghana et le Kenya ont enregistré des taux respectables de croissance économique (Nugent, 2004 ; van de Walle, 2001). En Amérique latine, des tendances similaires étaient à l'œuvre. Dans des pays comme l'Argentine, le Brésil et le Mexique, l'État a joué un rôle majeur dans les secteurs et industries clés (énergie, construction automobile, etc.) et a lourdement investi dans les infrastructures et la fourniture de services sociaux. Nombre de ces pays ont également connu des taux de croissance élevés.

À la fin des années 1970 néanmoins, on décèle les signes de blocages sérieux de ce modèle de développement à travers toute l'Afrique et l'Amérique latine. En dépit de la diversité des contextes nationaux, on a pu observer dans tous les pays et régions des problèmes capitaux liés à cette approche. De nombreux investissements dans les secteurs productifs ont été inefficaces ; les gouvernements ont contracté des niveaux toujours croissants de dette pour continuer de financer le développement. Le choc pétrolier à la fin des années 1970, la montée du mécontentement social et de l'ingérence extérieure des grandes puissances mondiales, motivée par les impératifs de la Guerre froide, ont révélé ces faiblesses sous-jacentes. Dans les

années 1980 et 1990, nombre des acquis de la période précédente se sont inversés en valeur. Après l'échec du Mexique à régler ses échéances en 1982, déclenchant une crise de la dette – qui aura de graves conséquences dans tous les pays en développement –, cette période est apparue comme la « décennie perdue » du développement.

Les raisons *immédiates* de l'échec du développement mené par l'État dans de si nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine peuvent être considérées comme largement économiques : des entreprises publiques inefficaces, employant beaucoup plus de personnel que des entreprises privées comparables, tout en ne réussissant pas à fournir services et produits à des prix raisonnables et en temps voulu ; une fonction publique pléthorique, souvent peu productive et devenue trop coûteuse par rapport aux recettes fiscales ; l'accumulation de la dette externe à des niveaux insupportables, entre autres à la suite des déficits des entreprises publiques ; l'insuffisance des infrastructures en dépit des investissements publics ; une très forte dépendance vis-à-vis des revenus commerciaux (en particulier des tarifs des importations et exportations) et de faibles niveaux de revenus d'origine intérieure ; des politiques protectionnistes privant de biens l'économie du pays sans stimuler la production domestique de manière efficace. En outre, la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine ont continué à dépendre de la substitution des importations, progressivement devenue inefficace et coûteuse (O'Donnell, 1979), tandis que les États développeurs qui réussissaient en Asie de l'Est se tournaient vers une croissance tirée par les exportations, après une phase relativement courte d'industrialisation par substitution aux importations (ISI). Globalement, dans les États développeurs qui ont réussi, les gouvernements ont su mobiliser capitaux et investissements pour les canaliser dans des secteurs productifs et rendre effectives les incitations les visant ; dans les cas d'échecs, on a laissé l'inefficacité s'installer et s'étendre (Banque mondiale, 1993 ; Stiglitz et Yusuf, 2001).

Néanmoins, si les causes immédiates étaient économiques, une combinaison de facteurs sociaux et politiques fournit l'arrière-plan du succès ou de l'échec de l'intervention de l'État (Kohli, 2004). Dans de nombreux pays africains et dans les pays pauvres ailleurs dans le monde, les bénéfices générés par le développement mené par l'État se sont transformés en rentes à destination d'élites restreintes et de réseaux clientélistes, qui ont confisqué l'État – amoindrissant ainsi progressivement la productivité des investissements (van de Walle, 2001 ; Chabal et Daloz, 1999 ; Bayart, 1993). La structure des opportunités économiques – dans de nombreux pays centrés sur les ressources minières et/ou la distribution foncière – et les héritages historiques de la période coloniale ont contribué à enclencher des cercles vicieux plutôt que vertueux. Ainsi que le soulignent Acemoglu et al. (2004), ce sont les configurations du pouvoir politique qui ont guidé les choix et changements institutionnels : « Dans la mesure où des groupes et individus différents tirent profit d'institutions économiques différentes, on observe souvent un conflit sur ces choix sociaux, qui se résout au final en faveur des groupes au pouvoir politique le plus important ».

Ainsi que Khan et d'autres l'ont noté, la différence entre réussite et échec des expériences de développement mené par l'État ne semble pas être imputable en premier lieu à la corruption – généralement présente dans les deux cas – mais plutôt au problème de « captation de l'État » (Hellman et al., 2000 ; Khan, 2005). La captation de l'État implique non seulement que les bénéfices de l'interventionnisme de l'État sont détournés au profit de personnes privées, mais plus important encore, que les politiques elles-mêmes ne sont plus menées dans une logique de développement mais qu'elles sont plutôt destinées à produire des bénéfices au profit de quelques groupes.

Nous en avons déjà discuté, l'un des ingrédients majeurs pour éviter la captation de l'État et d'autres comportements prédateurs est une administration centrale, compétente, basée sur le mérite et « axée sur les résultats ». L'instauration d'un système de ce type représente un défi. En Asie de l'Est, les administrations compétentes ne se sont pas développées automatiquement, ni en une nuit, elles résultent bien plus d'une longue lutte guidée par une forte motivation politique pour parvenir au développement national. Dans la majeure partie des pays d'Afrique et dans de nombreux pays d'Amérique latine, on n'a pas vu émerger une fonction publique engagée et compétente, ou alors elle s'est érodée (souvent en dépit de tentatives répétées pour la développer) (Rocha Menocal, 2004). Les structures administratives et d'autres acquis issus du développement mené par l'État, ont fréquemment été transformés en système de distribution de priviléges par l'appareil gouvernemental et les élites en place. L'État a été confisqué par des intérêts limités plus soucieux de bâtir des réseaux clientélistes que de favoriser la transformation économique du pays (van de Walle, 2001 ; Bayart, 1993).

### **3. Le rôle du leadership et des élites politiques**

Le leadership politique est crucial dans l'analyse des États développeurs, parce qu'il affecte la qualité et l'autonomie de l'administration. Quant au type de leadership qui émerge, il dépend de la nature des élites et des structures sociales plus globales, et peut être influencé aussi par des facteurs externes. Il est important de noter que le leadership politique en Afrique n'a pas été uniformément déficient depuis les indépendances. Cependant, même les leaders soucieux de développement de la période postindépendance ont échoué à bâtir une « autonomie intégrée » durable de l'État, et la politique des puissances de la Guerre froide a souvent renforcé les pires modèles de leadership.

Au cours des années postindépendances, plusieurs pays africains ont été gouvernés par des leaders à la fois charismatiques et réellement engagés dans le développement. Julius Nyerere en Tanzanie en est un exemple de premier plan. Sous son régime de 1964 à 1985, le taux d'alphabétisation de la population a augmenté de plus de 25 % ; les niveaux de revenus ont en revanche stagné. En Côte d'Ivoire, sous la présidence de Félix Houphouët-Boigny, les revenus par habitant ont doublé entre 1960 et 1980, pour ensuite chuter, en particulier après sa mort en 1993, lorsque le pays a sombré dans la guerre civile. Kwame Nkrumah a cherché à faire du Ghana une nouvelle nation industrielle moderne, mais il a ruiné le secteur des cultures de rente et établi une tyrannie irrationnelle et personnelle avant d'être renversé.

De plus, plusieurs pays africains ont souffert, en particulier dans les années 1970-80, de dictatures extrêmes (par exemple Mobutu au Congo-Zaïre ou Mengistu en Éthiopie), et/ou d'un régime militaire instable et de coups d'État répétés. Dans de tels contextes, aucune administration compétente ne pouvait émerger pour guider le développement. Les principaux problèmes d'un leadership défaillant sont les suivants :

- La faiblesse des incitations tant intérieures qu'internationales pour bâtir l'État : la priorité donnée au développement résulte habituellement d'un mélange de motivation intrinsèque et de mesures incitatives/contraintes – incluant compétition régionale et demande réelle de développement de la part de groupes plus larges de la société. Cependant, ni les facteurs internes ni les facteurs externes ne semblent fonctionner efficacement pour récompenser un leadership développeur ou sanctionner un leadership prédateur ou inefficace dans nombre de pays en développement (voir aussi les parties VI et VII de ce document).

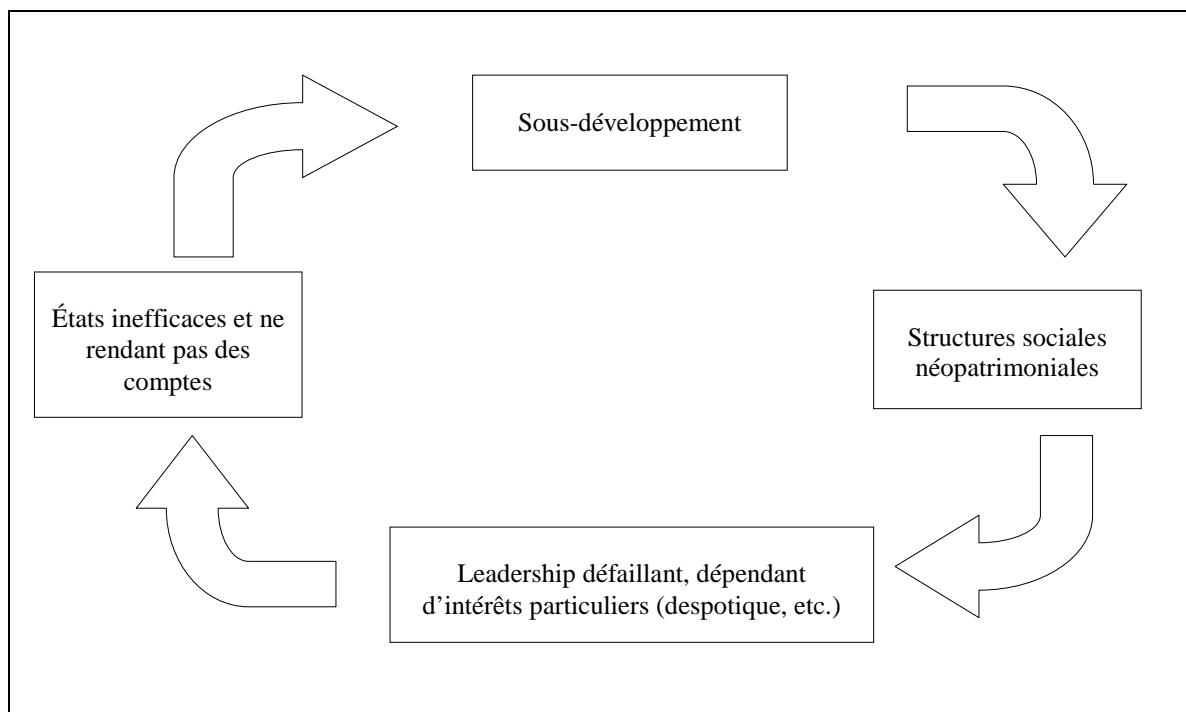
- Le problème de « l'homme fort » inamovible : les leaders qui restent trop longtemps au pouvoir ont tendance à devenir de plus en plus erratiques et inefficaces. C'est un problème que connaissent les pays développés tout comme les pays en développement, mais les premiers disposent en général de mécanismes efficaces pour changer leurs dirigeants à intervalles réguliers. Le leadership indéfini est de plus en plus considéré comme un obstacle tant à l'égard du processus de démocratisation politique que du développement social et économique (van de Walle, 2001 ; Grindle, 2004, Birdsall, 2006). Dans le contexte de la démocratisation, de plus en plus de pays ont institué depuis les années 1980 des limites aux mandats de leurs leaders. Néanmoins, de nombreux présidents d'Afrique et d'Amérique latine ont cherché à modifier la constitution de leurs pays respectifs afin de pouvoir rester plus longtemps en exercice et plus généralement pour étendre leurs prérogatives (Hugo Chávez au Venezuela et Museveni en Ouganda, par exemple ; une tentative d'Obasanjo au Nigeria a été déjouée par l'Assemblée nationale en mai 2006).
- Le problème de l'incertitude du leadership : les dirigeants, dont le régime est confronté à des défis permanents ou qui dépendent fortement de l'oligarchie qui les a placés au pouvoir, gouvernent rarement efficacement puisqu'ils doivent répondre à de fortes incitations à redistribuer des rentes aux groupes d'influence qui les entourent (« oligarchie », chefs militaires ou autres) (Ames, 1987).
- L'absence de voies de sortie institutionnalisées : le changement de dirigeants doit être institutionnalisé et banalisé afin d'éviter les risques de déstabilisation. Pour y parvenir, les dirigeants doivent jouir d'une assurance concernant leur sécurité physique et matérielle lorsqu'ils quittent leurs fonctions.

C'est dans les États d'Afrique subsaharienne que les tendances opposées à un développement mené par l'État sont probablement les plus manifestes et perverses (leadership qui manque de motivation pour donner la priorité au développement et absence d'une administration compétente et efficace). Si les facteurs géographiques et économiques<sup>14</sup> ont certainement eu des conséquences néfastes sur les perspectives de développement (Sachs, 2005), les dynamiques inhérentes à un système politique néopatrimonial ont joué un rôle central dans l'apparition et la reproduction du sous-développement. Aucun pays africain – à l'exception (partielle) de l'Afrique du Sud, du Botswana et de la République de Maurice<sup>15</sup> – n'a véritablement réussi à tenir le cap d'un développement durable et systématique ; la raison sous-jacente, de plus en plus identifiée par les chercheurs et d'autres observateurs, en est le caractère néopatrimonial de nombreux États africains (Chabal et Daloz, 1999 ; van de Walle, 2001).

<sup>14</sup> Ceux-ci incluent des facteurs géographiques (comme le fait que de nombreux pays d'Afrique sont privés de débouchés maritimes), des dynamiques régionales (voisins impliqués dans une guerre civile), le cours des ressources telles que les diamants ou le pétrole qui ont eu tendance à alimenter les conflits etc.

<sup>15</sup> Le Botswana et Maurice sont largement considérés comme des États développeurs qui ont réussi en Afrique (Acemoglu *et al.*, 2002). Cependant, Maurice est un petit pays insulaire à mi-chemin entre l'Afrique et l'Asie – qui jouit donc d'opportunités dont la majorité des pays africains sont très éloignés. Au Botswana, les indicateurs de Développement humain se sont considérablement améliorés à partir des années 1970 jusqu'à 1990 (de 0,503 en 1975 à 0,681 en 1990) mais ont depuis amorcé un déclin (0,565 en 2003), en grande partie à cause d'une grave épidémie de VIH/SIDA. Pour autant, le PIB par habitant a continué d'augmenter – jusqu'à environ 3500 \$ US en 2003. Mais il faut noter que le Botswana et Maurice ont connu des régimes politiques démocratiques formels depuis leur indépendance. Le Botswana a toutefois été gouverné par un seul parti et à Maurice, le même parti est resté 35 ans au pouvoir (ce qui rapproche Maurice du modèle démocratique japonais sous domination d'un parti fort).

Figure 1 : Le cercle vicieux des structures sociales et étatiques néopatrimoniales



De nombreux pays sont gouvernés par de petites oligarchies personnalisées qui contrôlent l’État et la majeure partie de ses ressources, afin d’en extraire des rentes (issues des ressources naturelles, de la réglementation protectionniste, de l’aide et d’autres sources). Au Nigéria par exemple, 80 % des revenus du pétrole reviendraient à seulement 1 % de la population. Détenant les rênes du pouvoir, les élites des pays en développement gouvernent des populations très pauvres, qui disposent de peu d’outils pour contraindre leurs dirigeants à rendre des comptes – en dehors de l’option de « voter avec leurs pieds » (Acemoglu et al., 2004 ; Bates, 1981). Ainsi que Kohli (2004) l’a avancé dans le cas du Nigeria, les sociétés et élites sont gouvernées selon une logique peu favorable à l’émergence d’un sens du bien public, et beaucoup plus au drainage des bénéfices vers des groupes privilégiés (dont les exigences en retour peuvent être absolument énormes). Parallèlement, capables d’accéder aux universités et aux hôpitaux des pays développés et jouissant d’une fortune et d’un statut personnels, les élites sont peu incitées à s’engager dans le développement pour tous, d’autant plus si le sens d’appartenance nationale est faible.

Ainsi dans le cas de l’Afrique, le défi du développement prime sur celui qui consiste à « réformer » le comportement prédateur de bureaucrates maximisant leurs profits personnels ou à améliorer la qualité des politiques publiques. Le défi porte sur la transformation fondamentale des structures sociales et des relations de pouvoir existantes, telles qu’elles ont évolué depuis la période coloniale. Nous voilà ramenés au concept de cercle vicieux. États inefficaces et sous-développement impliquent que les populations dépendent de structures sociales clientélistes – afin de trouver un revenu et de se prémunir d’événements néfastes ; en retour, ces structures ont tendance à renforcer des modèles marqués par la faiblesse du leadership et le manque d’autonomie de l’État.

Les différences dans les évolutions relatives aux groupes d'influence politiques et économiques, et les divergences qui s'ensuivent au niveau de l'appareil d'État semblent constituer les principaux facteurs de succès ou d'échec en matière de développement mené par l'État. Cependant, le cercle vicieux décrit ci-dessus n'est pas immuable : des processus favorisant une sortie du cercle existent et peuvent s'enraciner. Des acteurs du dispositif de l'aide pourraient appuyer ces processus avec quelque espoir de réussite. Depuis la fin de la Guerre froide, des injonctions internes et externes pour une meilleure gouvernance ont créé une pression pour un type de leadership qui soit – tout au moins dans le discours – investi dans le développement, la réduction de pauvreté et une meilleure gouvernance. Parallèlement, on discerne des signes de « redémarrage » du processus de transformation sociale : le taux d'alphanétisation – qui a le pouvoir de changer les sociétés sur la durée – augmente de nouveau, même si de nombreux problèmes liés à la portée et à la qualité de l'éducation persistent. Ainsi, on observe une amélioration des conditions de démarrage pour des États plus centrés sur le développement, au moins dans un certain nombre de pays pauvres.

Le chapitre suivant aborde brièvement deux dimensions concernant « l'état de l'État » : i) évaluations actuelles de l'efficacité de l'État et des tendances à une reconfiguration de son rôle ; et ii) tendances à la démocratisation et leur impact sur la gouvernance et le développement au cours de la décennie qui s'est écoulée.

## V. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT ET LES RÈGLES POLITIQUES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

En bref...

Les États et les régimes politiques des pays en développement ont considérablement évolué depuis la fin des années 1980. Le rôle de l'État en particulier a été réduit en de nombreux endroits après les échecs des tentatives de développement mené par l'État. Dans le même temps, l'efficacité de celui-ci est généralement restée faible. Nous cherchons ici à jauger, bien que de façon rudimentaire, où en sont les États et à quoi ressemblent ces États et les régimes politiques des pays en développement dans le cadre d'une vision large et comparative, avant d'analyser dans la sixième partie les interactions entre ceux-ci et le système d'aide actuel.

Nous nous emploierons tout particulièrement à :

- passer en revue une sélection de données comparatives sur l'efficacité de l'État et l'évolution de son rôle dans l'économie ; et
- analyser les changements des règles du jeu politique, en soutenant que le processus de transition des régimes est loin d'être achevé, ce qui en retour influe sur les façons dont ces régimes affectent les mutations de l'État.

## **1. Efficacité du gouvernement et évolution du rôle de l'État dans l'économie**

Il est difficile de mesurer empiriquement la qualité et la capacité des États sur une base comparative. La Banque mondiale s'y est essayée. Elle a compilé une série d'indicateurs de la gouvernance qui reflètent les tendances actuelles dans ce domaine depuis le milieu des années 1990.<sup>16</sup> Malheureusement, nous ne disposons pas d'indicateurs identiques qui permettent de remonter aux années 1960 – la période initiale de différentiation entre les tentatives plus ou moins abouties de développement mené par l'État. Efficacité gouvernementale et niveau de développement sont en général clairement liés ; par conséquent, les évaluations des PMA leur confèrent en tendance de faibles niveaux d'efficacité gouvernementale. Il est important de noter que ces indicateurs de gouvernance sont basés sur des évaluations subjectives (qui sont ensuite triangulées de diverses façons) et qu'ils s'accompagnent d'importantes marges d'erreur, ce qui signifie qu'il existe une incertitude considérable pour chaque notation individuelle (Court, 2006). Il est donc préférable de les voir comme des indicateurs des grandes différences et de raisonner en termes de tendance.

Les pays d'Afrique sub-saharienne sont en moyenne classés « pays à faible niveau d'efficacité gouvernementale », avec en fin de classement les pays exportateurs de pétrole de la région<sup>17</sup> et des États fragiles tels que la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire et la Somalie. Le contraste est particulièrement saisissant entre ce niveau d'efficacité de la moyenne des PMA africains et le Botswana, le cas le plus remarquable de l'Afrique sub-saharienne. On constate également une différence d'efficacité gouvernementale entre le Brésil et la moyenne des pays à revenus faibles et intermédiaires et les pays à faibles revenus d'Amérique latine. En Asie, la Chine a une bonne longueur d'avance en termes d'efficacité gouvernementale, mais la distance entre le Vietnam et la moyenne des PMA de la région est moins prononcée.

Les tendances en matière d'efficacité gouvernementale au cours des huit années que couvrent les données ne sont guère encourageantes : l'efficacité paraît avoir décliné en moyenne depuis les années 1990 dans les PMA d'Afrique, et depuis le début des années 2000 dans les PMA d'Asie. Néanmoins, derrière les données agrégées se dissimulent des cas très dissemblables. Ainsi, les États du Sénégal, Tanzanie, Mali et Ghana sont évalués comme étant raisonnablement compétents ; parallèlement, les États riches en ressources, et le groupe des États fragiles en particulier, contribuent à la très faible moyenne régionale de l'Afrique sub-saharienne.

---

<sup>16</sup> Pour les indicateurs et une description de la méthodologie employée, voir le site suivant : <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/>.

<sup>17</sup> Angola, Tchad, Nigeria, Soudan, Congo-Brazzaville, Guinée équatoriale, Gabon, Côte d'Ivoire et Cameroun.

**Tableau 2 : Indicateurs de l'efficacité gouvernementale<sup>18</sup>**

|   | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2004 |
|---|------|------|------|------|------|
| Moyenne pour tous les PMA                         | 27,4 | 31,5 | 30,6 | 26,5 | 22,7 |
| Moyenne pour tous les PMA d'Asie*                 | 43,0 | 35,1 | 43,2 | 40,8 | 26,7 |
| Vietnam   | 57   | 49,2 | 43   | 47,3 | 44,2 |
| Chine   | 66,5 | 64,5 | 64   | 65,2 | 60,1 |
| Moyenne pour tous les PMA d'Afrique               | 24,3 | 31,7 | 27,9 | 22,9 | 22,0 |
| Moyenne PMA francophones d'Afrique sub-saharienne | 30,1 | 37,8 | 31,7 | 28,4 | 31,1 |
| Moyenne pour neuf pays exportateurs de pétrole**  | 14,3 | 17,0 | 16,8 | 18,0 | 14,7 |
| Botswana  | 70,4 | 75,4 | 81,2 | 81,1 | 76,9 |
| Amérique latine et Caraïbes, PMA et PFR           | 30,3 | 39,3 | 36,9 | 34,7 | 33,7 |
| Brésil  | 54,7 | 55,7 | 47,3 | 53,7 | 58,2 |

Source : <http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/>.

Échelle : 1-100; les pourcentages les plus élevés indiquent les niveaux les plus élevés de l'efficacité gouvernementale.

\* Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Maldives, Népal, Cambodge, Kiribati, Laos, Salomon, Tuvalu et Vanuatu.

\*\* Angola, Tchad, Nigeria, Soudan, Congo-Brazza, Guinée équatoriale, Gabon, Côte d'Ivoire et Cameroun.

Compte-tenu de l'inefficacité des interventions publiques dans les pays développeurs en échec et du rôle des entreprises d'État à cet égard, les pays d'Afrique et quelques autres dans le monde en développement ont répondu par un fort mouvement de privatisation. La base de données de la Banque mondiale sur la privatisation recense 979 privatisations en Afrique sub-saharienne entre 1988 et 2003, pour une valeur totale de 11,7 milliards de dollars US. Plus des deux-tiers (673) de ces privatisations touchent des entreprises de fabrication ou de services – qui vont de la transformation du sucre et fabrication textile, aux hôtels et entreprises de production et transformation du coton. L'Asie du Sud – Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka et Népal – a connu 399 privatisations au total entre 1988 et 2003, pour une valeur supérieure à 15,4 milliards de dollars US. Mais la déferlante des privatisations de cette période a surtout touché les pays postcommunistes en transition et les pays d'Amérique latine. En Amérique latine, les recettes de la privatisation pour cette période s'élevaient à la somme prodigieuse de 195 milliards de dollars US (Nellis, 2006).

Étant donné la prévalence des problèmes de gouvernance dans de nombreux pays pauvres, ainsi que nous l'avons vu plus haut – risque de captation de l'État ou tendance à favoriser des intérêts particuliers au détriment d'intérêts publics plus larges –, la propriété publique des entreprises ne pouvait qu'engendrer de mauvais résultats. Et en même temps, des États faibles

<sup>18</sup> Le *World Bank Institute* définit cet indicateur comme celui de l'Efficacité gouvernementale. Il combine des réponses sur la qualité de la fourniture en services publics, la qualité de l'administration, la compétence des agents administratifs, l'indépendance du service public à l'égard des pressions politiques et la crédibilité de l'engagement du gouvernement vis-à-vis de ses politiques. Les indicateurs se fondent sur une série de sources et sont finalement basés sur des perceptions ; par conséquent, ils doivent être considérés comme des expressions larges de tendances plutôt que comme le reflet exact de l'efficacité de la gouvernance d'un pays.

et confisqués par des élites, gouvernés par l'intérêt de groupes particuliers, étaient mal placés pour devenir de bons agents régulateurs. Comme le reflète le tableau 3, le domaine des affaires est complètement étranglé dans nombre d'États faibles et moins faibles en Afrique. L'État impose des coûts très élevés aux entreprises – même si on ne considère que les coûts formels. Monter et faire tourner une affaire en Tanzanie, Ouganda, Burundi et Burkina Faso revient extrêmement cher ; si une entreprise opère dans le secteur formel, les charges fiscales sont lourdes. Les coûts d'une activité entrepreneuriale sont très élevés dans les États fragiles, comme le Congo. Des charges plus modérées à légères pèsent sur l'activité entrepreneuriale en Éthiopie et au Kenya, ainsi qu'au Botswana et à Maurice.

■ **Tableau 3 : les coûts imposés par l'État sur les affaires**

|                         | Coût de démarrage d'une entreprise (% du revenu par tête) | Temps d'obtention d'une licence | Coût d'obtention d'une licence (% du revenu par tête) | Fréquence de paiements des impôts (nombre de versements par an) | Total impôts à payer (% du bénéfice brut) |
|-------------------------|---|---------------------------------|---|---|---|
| Bénin                   | 190,8   | 335                             | 287,9   | 75  | 53,1                                      |
| Burkina Faso            | 149,9   | 241                             | 5002,3  | 40  | 48,3                                      |
| Burundi                 | 200,7   | 302                             | 10740,5   | 41  | 173,5                                     |
| Madagascar              | 54,3  | 356                             | 447,8   | 29  | 58,9                                      |
| Mali                    | 190,7   | 260                             | 4903  | 60  | 44  |
| Niger                   | 465,4   | 165                             | 2920,3  | 44  | 49,4                                      |
| Sénégal                 | 108,7   | 185                             | 175,9   | 59  | 45  |
|                         |   |                                 |   |   |   |
| Rép. démocratique Congo | 503,3   | 306                             | 6516,3  | 34  | 134,7                                     |
| Éthiopie                | 6,2   | 116                             | 41,4  | 20  | 43,6                                      |
| Kenya                   | 48,2  | 170                             | 40  | 17  | 68,2                                      |
| Lesotho                 | 56,1  | 254                             | 134,2   | 19  | 37,7                                      |
| Malawi                  | 139,6   | 205                             | 244,7   | 33  | 56,5                                      |
| Mozambique              | 95  | 212                             | 148,6   | 35  | 50,9                                      |
| Rwanda                  | 280,2   | 252                             | 510,9   | 42  | 53,9                                      |
| Tanzanie                | 161,3   | 313                             | 4110,2  | 48  | 51,3                                      |
| Ouganda                 | 117,8   | 155                             | 861,8   | 31  | 42,9                                      |
| Botswana                | 10,9  | 160                             | 298,8   | 24  | 52,9                                      |
| Maurice                 | 8,8   | 132                             | 16,7  | 7   | 38,2                                      |
|                         |   |                                 |   |   |   |
| Thaïlande               | 6,1   | 147                             | 17,3  | 44  | 29,2                                      |
| Malaisie                | 20,9  | 226                             | 82,7  | 28  | 11,6                                      |
| Vietnam                 | 50,6  | 143                             | 64,1  | 44  | 31,5                                      |
| Chine                   | 13,6  | 363                             | 126   | 34  | 46,9                                      |

Source : IFC/WB Doing Business 2006, <http://www.doingbusiness.org/>, sélection d'indicateurs. La licence déposée par une société de construction concerne un projet d'entrepôt standard.

Plusieurs points ressortent de cette brève étude de données comparatives. Les comparaisons entre les moyennes régionales et les « bons élèves » de chaque région au tableau 2 confirment notre hypothèse, à savoir que l’efficacité gouvernementale importe dans la réussite du développement ; le cas du Vietnam indique cependant qu’une capacité moyenne de l’État peut suffire – ce qui est cohérent avec la proposition d’« assez bonne » gouvernance de Grindle discutée en troisième partie.

Parallèlement, comme nous l’avons vu en seconde partie, la stabilité économique a été restaurée dans la plupart des pays grâce aux programmes d’ajustement structurel. Cependant, comme le montre le coût des activités entrepreneuriales, les interventions de l’État demeurent inefficaces dans un certain nombre de secteurs importants. Cela met en évidence la nécessité de limiter le rôle de l’État, quand les interventions de ce dernier sont devenues (très) inefficaces, bien que cette option reste insuffisante puisque les États captifs sont également de faibles agents régulateurs.<sup>19</sup>

Dans le paragraphe suivant, nous analysons le changement de régime politique – un autre élément de changement important qui a touché de nombreux pays en développement dans la dernière décennie et qui détermine de manière fondamentale le mode opératoire des États. Néanmoins, la démocratisation n’a pas toujours apporté les bénéfices attendus d’États plus réactifs et susceptibles de rendre compte de leur action. On peut attribuer ce résultat au fait qu’en de nombreux endroits, le changement de régime n’a pas donné naissance à une démocratie stabilisée mais plutôt à des situations hybrides, qui ne constituent pas une base saine pour la construction d’États plus axés sur le développement.

## **2. Dimension politique : transitions des régimes autoritaires vers des régimes hybrides et persistance de structures clientélistes**

À la fin des années 1990, la plupart des pays du monde en développement avaient effectué leur transition vers une démocratie libérale formelle (Freedom House, 1999), même si des autoronomies consolidées persistaient encore dans certains pays d’Afrique, du Moyen Orient et d’une partie de l’Asie. Les structures démocratiques issues de ces transitions demeurent néanmoins souvent fragiles. Les régimes de transition ont en particulier souvent conduit à l’émergence de régimes hybrides plutôt qu’à des démocraties épanouies. Les régimes hybrides peuvent être décrits comme une combinaison de démocratie et d’autoritarisme – ils ont connu une transition formelle vers la démocratie mais ne sont pas tout à fait parvenus à consolider leurs institutions démocratiques – et leur performance en matière de développement n’est pas (encore) très convaincante dans la plupart des cas.

Le bilan de la démocratie présente deux facettes. D’un côté, même « inachevée », la démocratisation a ouvert la porte à de nouvelles opportunités de participation et d’alternance de pouvoir, par le biais d’institutions formelles plutôt que par des moyens autoritaires et/ou militaires. D’un autre côté, plus problématique, les régimes hybrides perdent certains des avantages potentiels de l’autoritarisme (par exemple la concentration des pouvoirs décisionnaires ; des structures hiérarchiques bien définies), sans pleinement acquérir les points forts des régimes démocratiques (obligation de rendre des comptes et séparation des pouvoirs).

---

<sup>19</sup> En outre, les États peuvent avoir besoin d’assumer des rôles importants pour surmonter les goulots d’étranglement en matière de développement, tels que la faiblesse des infrastructures. Nous reviendrons sur ce point dans les parties VI et VII.

■ **Tableau 4 : Les régimes en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine, 1972 et 2004**

|                             | 1972        |         |             | 2004        |         |             |
|-----------------------------|-------------|---------|-------------|-------------|---------|-------------|
|                             | Autocraties | Hybride | Démocraties | Autocraties | Hybride | Démocraties |
| Afrique sub-saharienne      | 25          | 9       | 2           | 15          | 17      | 10          |
| Amérique latine et Caraïbes | 4           | 9       | 7           | 2           | 8       | 10          |

Source : Freedom House, Country Ratings, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2006>.

Parce qu'ils sont considérés comme particulièrement instables, les régimes hybrides ont progressivement retenu l'attention tant des universitaires que des décideurs politiques (Levitsky et Way, 2003). Les analystes ont lentement réalisé que la seule tenue d'élections n'est pas la panacée aux graves problèmes politiques et sociaux qui assaillent les États de nombreux pays en développement. Des processus de démocratisation incomplets peuvent avoir des effets déstabilisants, aggravation de la corruption ou diminution du potentiel des investissements et de la croissance (Persson et Tabellini, 2006). La capacité de l'État reste limitée et les règles du jeu sont contestées ou nécessitent d'être redéfinies. Dans le même temps, un plus grand nombre d'acteurs demandent à être inclus dans le processus de prise de décision, tout en demandant de meilleurs services et un contrôle renforcé de l'État.

Cette dynamique duale augmente les risques d'instabilité. L'État peut être submergé par les nouvelles exigences suscitées par les pressions démocratiques, et se trouver incapable de répondre de façon adéquate en l'absence des compétences institutionnelles et administratives nécessaires. En Éthiopie par exemple, les élections de mai 2005 ont déclenché plus d'une année d'agitation civile autour des résultats. Cette situation reflétait un mécontentement plus large vis-à-vis du parti au pouvoir, et a été suivie d'une répression sanglante en novembre de la même année (de Renzio, 2006). Ce désenchantement à l'égard d'une démocratie (inachevée) s'est largement exprimé dans les élections qui se sont tenues en 2006 dans toute l'Amérique latine, avec le retour de candidats populistes dans la région (Rocha Menocal, 2006).

Il est important de noter que les régimes hybrides varient également considérablement entre eux, bien que l'on puisse identifier des traits généraux. Ils se caractérisent habituellement par une politique populiste, un leadership et des processus prises de décision centrés sur un homme fort/une logique de « délégation », un désenchantement parmi les citoyens quant à l'échec de la démocratie à fournir des bénéfices économiques tangibles, et une déception concernant les résultats potentiels des institutions politiques formelles (ainsi en Bolivie et au Pérou). En outre, au sein de ces régimes, l'État de droit est au mieux incertain. Des structures clientélistes et de hauts degrés de corruption persistent souvent, d'autant plus lorsque les citoyens ont peu de moyens d'exiger des comptes de la part des élites en dehors des périodes électorales.

Les élections elles-mêmes peuvent être source de corruption, puisque les campagnes électorales sont onéreuses et que les politiciens cherchent souvent à lever des fonds ou à gagner des voix par des moyens illicites (*via* des procédures de passations de marchés contrôlées par l'État par exemple) (Whitehead, 2002). Souvent, la fonction publique continue à subir les affres d'un mélange de clientélisme ethnique/régional et politique – allant de la création de ministères additionnels pour « caser » d'importants groupes de soutien à l'embauche excessive de fonctionnaires afin, pour les tenants du pouvoir, de s'assurer leur appui en périodes préélectorales. En Afrique en particulier, les régimes hybrides n'ont pas réussi jusqu'à présent à s'attaquer de manière significative aux structures sous-jacentes du pouvoir évoquées plus haut. Comme Booth

et al. (2006) l'ont remarqué à propos du Malawi où la démocratisation a débuté au début des années 1990, le « Malawi est un État hybride « néopatrimonial », où existe un cadre juridique et administratif formel, mais où l'État est informellement captif des réseaux clientélistes. La distribution des charges publiques prime sur les fonctions officielles de l'État, limitant sévèrement la capacité des fonctionnaires à mener des politiques publiques d'intérêt général ».

La tendance globale à la démocratisation présente de gros avantages par rapport aux configurations politiques qui les précédait dans de nombreux pays en développement – dictatures irrationnelles durables ou régimes militaires instables. Plus important, elle peut aider à institutionnaliser des changements de leadership, question dont l'importance a déjà été identifiée (voir supra partie IV). Il reste qu'une démocratisation antérieure au décollage économique ou inachevée comporte aussi des risques. Des attentes sont créées qui ne peuvent être satisfaites et le clientélisme perdure ou même s'intensifie lorsqu'il n'y a pas eu remplacement du contrôle autoritaire descendant par des mécanismes effectifs de suivi par les citoyens.

Les deux parties suivantes sont consacrées au rôle du système d'aide actuel et à la façon dont il interagit avec les États et les systèmes politiques des pays en développement, dont nous avons retracé les transformations plus haut. Nous défendons en l'occurrence l'idée que les efforts d'harmonisation et d'alignement de l'aide sont positifs mais insuffisants, face aux défis que représentent le manque récurrent d'efficacité de l'État et l'inachèvement des transitions politiques. Il est en particulier nécessaire de repenser les modes d'interaction de l'aide avec les structures politiques et sociales fondamentales des pays bénéficiaires ; il faudrait aussi restructurer les efforts en matière de capacité de développement et intensifier les incitations dans le système d'aide pour accroître l'engagement des pays et améliorer la gouvernance.

## **VI. AIDE ET ÉTATS : LES LIMITATIONS LIÉES AU SYSTÈME D'AIDE ACTUEL**

En bref...

L'aide a contribué à promouvoir des États développeurs compétents dans certains pays, mais globalement le bilan est plutôt décevant. Dans cette partie sont présentés les problèmes inhérents au système d'aide actuel, qui limitent l'efficacité de l'assistance extérieure dans l'appui aux États développeurs.

Nous diagnostiquons trois problèmes fondamentaux :

- la fragmentation du système d'aide. Cette question est traitée par la Déclaration de Paris et dans le cadre du débat international sur l'aide, mais il reste beaucoup à faire pour parvenir à une meilleure cohérence ;
- une approche de l'aide qui reste quasi exclusivement technocratique, ce qui a contribué à l'inefficacité de nombreuses interventions (tandis que la politique étrangère des principaux bailleurs s'est souvent engagée dans des politiques contredisant l'objectif d'appui aux États développeurs) ;
- l'absence relative de mesures incitatives dans le système d'aide pour intensifier les efforts et améliorer la gouvernance dans les pays bénéficiaires.

Cette partie cible quelques-uns des grands problèmes inhérents au système d'aide actuel, qui sapent le potentiel de l'assistance internationale à appuyer l'émergence d'États plus efficaces, responsables et développeurs.

Nous commençons par le « Diagnostic de Paris », i.e. les problèmes identifiés dans le système d'aide actuel et figurant dans la Déclaration de Paris de 2005 (fragmentation et imprévisibilité de l'aide, et par conséquent faiblesse du système d'incitation, coûts de transaction élevés, inefficacité des mesures de renforcement des compétences, etc.) ; nous mettrons le doigt sur certains des défis qu'il faudra relever pour respecter les engagements formulés dans la Déclaration. Nous poursuivons ensuite sur des questions largement oubliées par le diagnostic de Paris, nous centrant sur les modes d'interaction de l'aide avec les défis politiques et de gouvernance des pays en développement tels que nous les avons analysés plus haut. Nous soulignons les limites d'une approche exclusivement technocratique de l'aide et discutons du manque d'incitations positives, et en particulier des bénéfices et limites de la sélectivité de la gouvernance comme moyen de s'attaquer aux défis politiques et à ceux de la gouvernance.

Les problèmes soulevés dans cette partie ne doivent pas être interprétés comme un rejet catégorique de l'aide comme facteur positif dans la construction de l'État. L'aide a contribué à développer la capacité de certains secteurs, dans un certain nombre de pays, tout en remettant en cause les environnements institutionnels (Banque mondiale, 2005). En ce qui concerne l'Asie de l'Est, il est clair que si les transformations réussies ont pour une large part été impulsées de l'intérieur, l'aide a malgré tout joué un rôle capital.<sup>20</sup> La Corée du Sud et Taïwan en particulier ont reçu des sommes substantielles de l'aide dans les années 1950-70. Dans les deux cas, les États-Unis étaient de loin le premier bailleur du fait de l'importance stratégique de la région dans la lutte contre le communisme. Comme Temple l'avance (1999 : 152), « l'aide étrangère des États-Unis a été un ingrédient majeur du renforcement tant de l'administration de l'État que de l'économie nationale ».<sup>21</sup> Le Vietnam a pu rebâtir son économie grâce à des injections massives d'aide et des accords commerciaux favorables de la part de l'Union soviétique et d'autres pays communistes.

Les statistiques de nombreux pays d'Amérique latine et tout particulièrement d'Afrique indiquent cependant que l'assistance internationale ne contribue pas toujours à promouvoir le développement dans les pays bénéficiaires.<sup>22</sup> L'aide, à travers les différentes modalités de sa mise en œuvre, peut générer des incitations négatives, des effets pervers et des conséquences non souhaitées pour le développement d'États compétents, bien gouvernés, efficaces et responsables. Lockwood (2005) a souligné que les bailleurs tout comme leurs critiques ont tendance à exagérer les effets (positifs ou négatifs) de l'aide ; il n'en est pas moins vrai que globalement, l'aide a un impact significatif sur l'État.

Ces questions exigent la plus grande attention, en particulier dans un contexte où il est prévu que les volumes de l'aide augmentent considérablement. De plus, comme le souligne le point

---

<sup>20</sup> Le Japon a reçu une aide substantielle des États-Unis pendant l'occupation (1945-52) ; dans les années 1950, sa reprise économique a bénéficié d'une forte demande militaire emmenée par la Guerre de Corée.

<sup>21</sup> Parmi les causes identifiées du succès de l'aide en Asie de l'Est : une aide plus unifiée (avec les États-Unis comme principal bailleur) (Knack et Rahman, 2004) ; un fort intérêt du pays bailleur à réussir (alignement de la politique étrangère et motivations de l'aide) ; et une alliance entre les États-Unis et les technocrates locaux pour poursuivre certaines réformes de fond bénéfiques (réforme foncière, passage de l'ISI à une croissance tirée par les exportations) (Haggard 1990).

<sup>22</sup> Pendant la Guerre froide, l'aide en Afrique a souvent soutenu des dictatures personnelles et a contribué à financer des guerres locales.

suivant, si l'Agenda de Paris représente une étape positive, il ne traite pas des problèmes fondamentaux d'origine politique qui touchent la majorité des pays bénéficiaires. Ainsi, dans nombre de pays, l'amélioration de l'efficacité de l'aide ne suffira pas en soi.

## **1. Le diagnostic de Paris du système d'aide et l'émergence d'un engagement en faveur du changement**

Le système d'aide a considérablement évolué au cours des dernières décennies. L'une de ses transformations les plus évidentes en est l'augmentation du nombre d'agences donatrices. Jusque dans les années 1970, la part des États-Unis s'élevait à quasiment 90 % de l'ensemble de l'aide circulant au sein du bloc occidental. À présent, les États-Unis demeurent le premier bailleur mais ils fournissent moins de 10 % de l'ensemble des flux d'aide (Birdsall, 2006). Le système actuel de l'aide internationale a la forme d'une constellation lâche et en expansion, comptant aujourd'hui plus de 90 agences d'aide.<sup>23</sup>

Cette augmentation du nombre d'acteurs impliqués a généré d'importants problèmes : prolifération des agendas et des objectifs ; faible coordination et coûts de transaction élevés pour les gouvernements bénéficiaires. La fragmentation engendre aussi des problèmes d'action collective parmi les bailleurs et participe d'une certaine déresponsabilisation, car on ne peut véritablement blâmer ou créditer aucun bailleur individuel pour le développement global d'un pays ou même d'un secteur (Knack et Rahman, 2004). Autre problème : l'aide est souvent imprévisible et fluctue d'une année sur l'autre ; il existe par ailleurs souvent d'énormes différences entre les promesses d'aide et les décaissements réellement opérés.<sup>24</sup>

Autres éléments du diagnostic : en réaction au problème des États « confisqués » et inefficaces, les bailleurs ont cherché à contourner l'État dans de nombreux pays du Sud, en travaillant par le biais des ONG et en étanchéifiant les frontières de leurs projets. Depuis les années 1980, dans un contexte où dominent des stratégies de limitation du rôle de l'État, et en raison d'une méfiance générale à l'endroit des appareils d'État dans de nombreux pays, les bailleurs cherchent à faire passer par les ONG des volumes d'aide substantiels. Ces dernières ne peuvent toutefois remplacer les systèmes gouvernementaux et/ou se substituer à l'État. Les ONG sont par exemple incapables d'assurer la fourniture de services publics à des millions d'élèves et de patients. Idéalement, les ONG s'impliquent plutôt dans la fourniture de services en coordination avec le secteur public – de sorte que, par exemple, les services qu'elles fournissent puissent s'intégrer aux systèmes de santé référents et qu'ainsi soit garantie la durabilité des services qu'elles délivrent (Tendler, 1998, en fournit un bon exemple).<sup>25</sup> En outre, si l'action *via* les ONG et le contrôle des frontières des projets ont permis l'exécution de projets individuels, le problème global des États faibles et inefficaces ne s'en trouve pas pour autant résolu.

<sup>23</sup> Les derniers arrivants incluent la *Millenium Challenge Corporation* (Société pour les défis du millénaire) lancée par les États-Unis, et des fonds verticaux tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP). De nouveaux membres de l'Union européenne, de riches pays arabes pétroliers, et des pays émergents tels que la Chine et la Russie (ré)apparaissent en tant que bailleurs bilatéraux additionnels (Manning, 2006). Dans le même temps, les bailleurs privés (fondations et ONG) acquièrent une influence financière et politique croissante.

<sup>24</sup> Voir les données sur les sommes engagées et décaissées dans le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE sur [www.oecd.org/dac/stats](http://www.oecd.org/dac/stats). Les problèmes liés à la capacité d'absorption contribuent également à creuser cet écart.

<sup>25</sup> Il peut exister un contexte particulier dans les situations post-conflit où le gouvernement a de facto disparu et dans les cas « d'États voyous » (Corée du Nord, Zimbabwe, par exemple), où les bailleurs peuvent choisir de travailler essentiellement avec des ONG pendant une certaine période.

En réaction à la fragmentation du monde des bailleurs et à l'échec de la construction d'institutions durables, un consensus croissant a émergé concernant la nécessité de rationaliser le système de l'aide internationale et de recentrer l'aide sur le renforcement de la capacité de l'État. L'amélioration de la coordination et de la réactivité des bailleurs est, du moins en principe, au cœur de l'agenda d'harmonisation et d'alignement adopté par les bailleurs dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, signée en mars 2005 par plus de 100 bailleurs et pays du Sud.<sup>26</sup> La Déclaration comprend une série d'engagements pris par les bailleurs et les pays bénéficiaires pour améliorer la qualité de l'aide internationale au développement *via* l'appropriation nationale, le partenariat et la redevabilité mutuelle. Douze indicateurs ont été définis pour suivre leur mise en œuvre.<sup>27</sup>

## **2. Fournir un appui budgétaire**

L'un des points clés de cet agenda concerne l'augmentation de la part d'aide consacrée à l'appui budgétaire (Koeberle, 2006). Il est particulièrement pertinent de fournir (une partie) de l'aide sous forme d'un soutien budgétaire aux pays dépendant fortement de l'aide, car cela réduit les coûts de transaction élevés associés aux projets et à la fragmentation de l'aide, qui pèsent lourdement sur des administrations publiques déjà surchargées. Ce choix peut aussi contribuer à améliorer la cohérence gouvernementale : le processus budgétaire devient plus central, à mesure que s'amenuisent les opportunités pour chaque ministère d'attirer directement les fonds des bailleurs. Dans le même temps, attribuer l'aide sous la forme d'appui budgétaire oriente l'attention des bailleurs vers les secteurs étatiques essentiels à la gestion gouvernementale – tout particulièrement, l'amélioration de la gestion des finances publiques.

Toutefois, si l'impact positif sur les coûts de transaction semble évident, les bénéfices plus larges que l'appui budgétaire est supposé générer ne sont pas automatiques. L'examen initial de cas où une aide plus importante a été fournie sous forme d'appui budgétaire (Lawson *et al.*, 2005 ; Lister *et al.*, 2006) ne montre pas d'amélioration significative de l'efficacité ou de transparence de l'État. De plus, parce que ce type de soutien confère aux gouvernements un plus grand contrôle sur les attributions et les usages des fonds, il est susceptible d'intensifier le potentiel de corruption dans les pays où l'engagement du gouvernement envers le développement et sa responsabilité à l'égard des citoyens sont faibles ou en déclin (CMI, 2006). Cela explique que, bien qu'il soit loin d'être devenu le canal d'aide dominant, l'appui budgétaire attire tout particulièrement les foudres des électeurs des pays donateurs quand les choses tournent mal, comme cela a été récemment le cas en Ouganda et en Éthiopie (de Renzio, 2006).

## **3. Le recentrage sur le développement des capacités**

Second élément du Diagnostic de Paris : remettre l'accent sur le développement des capacités, c'est-à-dire sur le transfert de savoirs et de ressources vers les pays bénéficiaires, avec pour objectif d'augmenter la capacité du secteur public sur le moyen et le long terme. Au total, 20,8 milliards dollars US, soit plus d'un quart de toutes les aides publiques au développement (APD), ont été dépensés dans le cadre de projets de coopération technique en 2004

<sup>26</sup> La Déclaration de Paris ne tient pas compte des fonds verticaux (tels que le FMLSTP), pas toujours compatibles avec les stratégies nationales et les cadres budgétaires gouvernementaux des pays bénéficiaires.

<sup>27</sup> Voir aussi de Renzio *et al.* (2005).

(OCDE, 2006 : 7). Les capacités des États et des pays sont néanmoins restées limitées dans de nombreux pays en dépit de tentatives répétées sur plus de quarante ans.

L'impact limité de l'aide destinée au développement des capacités se reflète dans les indicateurs de l'efficacité gouvernementale discutés au cinquième chapitre. Les résultats ne sont pas encourageants, même pour les pays qui reçoivent des sommes importantes au titre de l'assistance technique. Le Ghana et l'Ouganda, par exemple, ont été ces dernières années les premiers pays bénéficiaires d'une aide destinée à améliorer leurs administrations publiques.<sup>28</sup> Bien que les deux pays disposent de gouvernements relativement compétents, l'indicateur d'efficacité gouvernementale a décliné dans les deux cas entre 1996 et 2004. Cela implique, sous réserve de la validité des indicateurs, que l'augmentation de la dépense n'a pas renforcé ou accéléré les progrès de l'efficacité gouvernementale.<sup>29</sup> Deux récents rapports internationaux révèlent nombre de problèmes importants associés à l'aide au développement des capacités (Banque mondiale, 2005 ; OCDE, 2006) que l'on peut résumer comme suit :

- Le transfert des ressources est de fait limité, puisqu'une partie substantielle est consacrée aux salaires et émoluments de conseillers expatriés. Cela se justifie en partie, mais pas toujours.
- De plus en plus nombreux dans les pays en développement, bailleurs et ONG attirent fréquemment les bons éléments du personnel dans leurs projets, au détriment du secteur public. Même si les salaires ont augmenté dans ce dernier, ils demeurent en général inférieurs à ceux qu'offrent les bailleurs. La présence de nombreux bailleurs ainsi que d'ONG dans les pays du Sud conduit à un « braconnage » compétitif du personnel qualifié de l'État, qui à son tour contribue à un affaiblissement de l'administration (Knack et Rahman, 2004). Cela est particulièrement dommageable, à la lumière de ce que nous savons des États développeurs qui réussissent, et de l'importance qu'il y a à construire de solides administrations centrales, comme nous l'avons vu en parties II et IV.
- Le développement des capacités tend à se concentrer sur le transfert des solutions et modèles techniques inadaptés aux contextes nationaux (par exemple des solutions des technologies de l'information très techniques ou des réformes conçues à l'origine pour les pays développés). Les gouvernements bénéficiaires sont aussi impliqués, puisqu'ils sont souvent attirés vers des solutions sophistiquées au lieu d'opter pour des réponses robustes à faible input technologique. Des années 1990 jusqu'à 2003 par exemple, la Banque mondiale a fourni plus d'un milliard de dollars US pour le développement de Systèmes intégrés de gestion de l'information financière (SIGIF) dans les pays du Sud. Selon le personnel de la Banque mondiale, moins de 6 % de ces projets ont été jugés viables à long terme (Dorotinsky, 2003 ; Wynne, 2005).
- Le développement des capacités est délivré sur un mode fragmentaire, du point de vue des bailleurs impliqués et de l'échelonnement dans le temps. La mise en commun de l'aide sur le long terme est encore trop rare alors qu'elle autoriserait un appui à plus large

<sup>28</sup> Les niveaux de financement pour améliorer l'administration gouvernementale ont plus que décuplé entre les années 1990 et le début des années 2000. Environ la moitié de tous les fonds fournis dans cette catégorie aux pays à faible revenu (PFR) est allée à seulement trois pays en 2003 – Ouganda (150 millions \$ US), Mozambique (58 millions \$ US) et Ghana (52 millions \$ US) – avec pour résultat, le fait que dans le même temps, pour de nombreux autres pays, les financements de ce type ont été modestes.

<sup>29</sup> Il peut y avoir néanmoins des décalages à prendre en compte, car la pression pour dépenser davantage n'a commencé à s'exercer qu'en 2000.

échelle de plus d'initiatives de fond, telles qu'un renforcement réel des institutions régionales de formation (Commission pour l'Afrique, 2005).

La Déclaration de Paris établit certains principes qui tentent de répondre à ces problèmes. Les gouvernements bénéficiaires de l'aide se sont engagés à élaborer des stratégies de développement de leurs capacités, dans le cadre de leurs plans globaux de développement national. Les bailleurs pour leur part se sont engagés à ajuster leur soutien à ces stratégies, et à harmoniser les modalités de délivrance de l'appui au développement des capacités. Les bailleurs sont en outre encouragés à limiter le nombre d'unités opérationnelles de type « projet », afin d'attirer moins de personnel du secteur public ; ils ont également promis d'augmenter la part des missions conjointes et de partager leurs analyses afin de diminuer la charge pesant sur les ressources nationales.

Plus largement, il existe actuellement un certain nombre d'initiatives et de recommandations internationales visant à améliorer le développement des capacités du secteur public dans les pays à faibles revenus. Outre l'évaluation par la Banque mondiale de ses efforts de renforcement des capacités en Afrique (2005), le FMI a ouvert ces dernières années des centres régionaux de renforcement des capacités, qui ont été bien accueillis dans l'ensemble.<sup>30</sup> Le comité d'aide au développement de l'OCDE fournit une plateforme pour des débats plus denses sur le « développement des capacités ». La Commission pour l'Afrique a suggéré une série de mesures pour faire progresser rapidement le développement des capacités, incluant une revalorisation des institutions africaines d'enseignement supérieur. Au vu des expériences des précédents États « développeurs » (voir supra), ce champ est d'importance, puisque l'enseignement supérieur est susceptible de jouer un rôle important dans la formation des cadres d'une fonction publique compétitive et efficace. Mais bien évidemment, l'enseignement supérieur ne peut à lui seul démanteler les structures clientélistes et néopatrimoniales qui sont à la racine d'États non développeurs ou anti-développeurs.

À mesure cependant que les bailleurs commencent à mettre en œuvre l'Agenda de Paris, de nombreux défis restent à relever afin d'améliorer le développement des capacités. Les bailleurs devront surtout accepter de restructurer en profondeur leur assistance technique, afin de garantir qu'augmentation des financements rime avec efficacité de ceux-ci.

#### **4. S'approprier l'agenda du développement au plan national**

Troisième pilier de la Déclaration de Paris : l'engagement des bailleurs à soutenir des agendas politiques réellement nationaux. Les bailleurs ont par le passé fortement influencé les stratégies de développement des pays. Ainsi que nous l'avons vu en deuxième partie, ce penchant s'est traduit par l'abandon des approches impulsées par l'État des années 1950 et 1960 au profit d'une posture anti-étatiste, qui a pris la forme dans les années 1980 des politiques néolibérales du Consensus de Washington. Même si les pays bénéficiaires ont inégalement suivi ces prescriptions, les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont malgré tout abouti à une restructuration et une restriction considérables de l'État, et la conditionnalité a largement été utilisée par les bailleurs pour « suggérer » aux pays bénéficiaires de privilégier des orientations spécifiques en matière de politiques publiques – libéralisation commerciale, décentralisation, etc.

---

<sup>30</sup> Voir <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/afritac.htm> ; cette page contient aussi des liens vers des rapports d'évaluation.

Dans le cadre du nouveau discours de l'aide sur l'appropriation nationale, le partenariat et la responsabilité mutuelle, la place des États est désormais reconnue comme essentielle dans la promotion du développement économique et du bien-être social ; il existe un large consensus sur le fait que les pays doivent s'approprier les politiques de développement. Les OMD et les DSRP<sup>31</sup> ont remis plus fortement l'accent sur la planification nationale, ainsi que sur la participation sociale. Selon la Déclaration de Paris, les gouvernements bénéficiaires approuvent l'élaboration de plans opérationnels de développement national (indicateur 1) ; les bailleurs en retour s'engagent à aligner l'aide sur les priorités nationales (indicateur 3).

Cependant les approches plus récentes comprennent toujours, dans leurs différentes variantes, des éléments forts d'orientation politique exogène. Les bailleurs ont déclaré secteurs prioritaires l'éducation et la santé et ont dirigé les États vers la fourniture de services sociaux de base. Ils ont par ailleurs exigé que les gouvernements dédient des fonds plus importants à la « réduction de la pauvreté » (par exemple en finançant le secteur primaire plutôt que le secondaire ou le tertiaire, ou encore en se concentrant surtout sur les régions pauvres). Il est important de noter que si les États développeurs qui ont réussi en Asie de l'Est – que ce soit sous un label capitaliste ou communiste – se sont effectivement attelés à ces tâches (développant surtout les services de l'éducation et de la santé), ils sont allés au-delà et sont intervenus plus fortement dans l'économie pour stimuler la croissance et le développement. Ces pays ont par ailleurs moins privilégié les actions publiques directement centrées sur les pauvres. Ainsi, si les bailleurs admettent de nouveau l'importance de l'État dans le développement, ils en sont venus aussi à soutenir la vision d'un État peut-être plus orienté sur le bien-être que sur le développement.<sup>32</sup> Par ailleurs, comme nous allons à présent le voir en détail, l'appropriation nationale de l'agenda du développement suppose l'engagement de l'État dans le développement. Or celui-ci fait défaut ou demeure fragile dans de nombreux pays.

Si dans l'ensemble, le thème de l'efficacité de l'aide et sa formulation dans la Déclaration de Paris constituent un progrès à l'égard de certains des problèmes posés par la fragmentation du monde des bailleurs et d'autres facteurs identifiés plus haut, des défis majeurs restent à relever. Il faut noter que le discours sur l'efficacité de l'aide continue d'aborder le développement sur un mode qui reste pour l'essentiel technocratique ; en tant que tel, il est au mieux susceptible de contenir les effets négatifs de la fragmentation des bailleurs.

La Déclaration de Paris n'aborde pas le fait que l'accroissement du volume de l'aide est déconnecté de la capacité institutionnelle et politique à en tirer le meilleur profit. Elle suppose que l'appropriation nationale et la prise en main politique de l'agenda national du développement se feront mécaniquement si les bailleurs libèrent un peu d'espace pour ces processus. Néanmoins, comme on l'a vu dans la quatrième partie, il existe de nombreux pays

<sup>31</sup> Les DSRP sont des documents élaborés par les gouvernements *via* un processus participatif impliquant la société civile et les partenaires de développement, dans le cadre d'une tentative de la Banque mondiale et du FMI de baser leurs décisions sur des stratégies nationales. Cependant, si certains processus DSRP ont été participatifs et largement inclusifs, cette tentative de « créer » une dynamique nationale de réduction de la pauvreté est tombée à plat ou alors elle s'est rapidement « dégonflée » une fois absorbée la « carotte » de l'allègement de la dette. De même, les idées de « participation » sur lesquelles s'appuient les DSRP ne font pas bon ménage avec les formes concrètes de participation des groupes à la vie politique des pays (ainsi, la voix des pauvres compte rarement, sauf s'ils sont représentés par des partis politiques populistes ou de centre-gauche) (Pirou, 2004). De plus, les ressources ont souvent manqué, surtout aux niveaux locaux et régionaux, pour réaliser des processus participatifs d'envergure.

<sup>32</sup> Il s'agit d'une observation que Jonathan Hanlon (Open University) a très énergiquement introduite : les pays qui collectent des revenus inférieurs à 15 % du PIB incluent Bangladesh, Burkina Faso, Madagascar, Ouganda, Tanzanie Tchad et beaucoup d'autres ; ces revenus sont plus élevés au Ghana, au Kenya ou au Vietnam (environ 20 % du PIB).

où, pour des raisons intérieures sérieuses, un leadership fort et une réelle appropriation de l'agenda du développement font largement défaut, tant de la part du gouvernement que de l'extérieur. De plus, si les bailleurs s'accordent pour mieux socialiser l'aide, beaucoup continuent d'être présents et de s'impliquer dans chaque pays. La pluralité de leurs discours, intérêts et opinions perdure et avec elle, un dés-incitation à l'engagement global.

## **5. Limites du diagnostic de Paris : l'efficacité de l'aide face aux défis de la gouvernance et de l'économie politique**

Bien que la distribution du pouvoir politique soit au fondement de nombreux problèmes de non-développement, la communauté de l'aide internationale a toujours été réticente à accepter explicitement ce constat, et aussi à admettre son propre impact sur le paysage politique des pays. Les bailleurs ont privilégié une approche technocratique de l'aide, en fournissant ce qu'ils pensent être du conseil technique de bon sens, et en mobilisant essentiellement les technocrates au sein des agences gouvernementales et des ONG. Comme Acemoglu (2005) et d'autres l'ont cependant souligné, les institutions et les politiques émanent de choix faits par la société ; la manière dont ceux-ci émergent dépend de la distribution du pouvoir économique et politique. La Déclaration de Paris suit une approche largement technocratique dans sa quête pour améliorer l'efficacité de l'aide : même les références à la « bonne gouvernance » ne sont pas très assurées, puisqu'elles sont presqu'exclusivement ciblées sur la gestion des finances publiques et les passations des marchés publics (contrôlées par les indicateurs 2a et 2b).

Si une approche technocratique de l'aide présente des avantages, elle comporte aussi de sérieuses limitations. Si l'on privilégie des approches techniques pour traiter de problèmes intrinsèquement politiques, les projets et programmes adoptés par les bailleurs seront en général incapables de fournir des remèdes s'attaquant aux causes profondes du sous-développement ou susceptibles d'exercer un effet durable. Il est un peu absurde de la part des bailleurs de chercher à donner des moyens d'action aux pauvres sans toucher aux sujets très épineux des implications de ces mesures et en ignorant les organisations syndicales et les partis sociaux-démocrates qui ont historiquement joué ce rôle auprès des pauvres dans les pays nantis du Nord et de l'Occident. Dans le même temps, les politiques étrangères des principaux pays bailleurs ont souvent contredit l'orientation plus développementiste des États en soutenant des leaders et des régimes non développeurs ou anti-développeurs, sur fond d'intérêts stratégiques et de compétition géopolitique.

Ces dernières années, un certain nombre de bailleurs ont commencé à entrer plus explicitement dans le champ politique. En premier lieu, ils ont réalisé des études, telles que les « pilotes du changement » (*Drivers of Change*) du DFID<sup>33</sup> et les « analyses du pouvoir » de l'ASCID<sup>34</sup>, centrées sur les dynamiques institutionnelles et politiques qui bloquent le développement dans de nombreux pays. Les bailleurs restent tout de même incertains quant à la façon de faire avancer cet agenda : nous discutons ce point plus en détails au chapitre 7.

L'Agenda de Paris ne peut réaliser son potentiel que dans les pays où l'appropriation nationale est basée sur des capacités suffisantes, ainsi que sur un engagement réel et durable dans le développement, ce qui suppose que cet engagement ne subisse pas le travail de sape des objectifs compétitifs surdéterminants de l'élite politique. Ainsi que nous l'avons diagnostiqué

---

<sup>33</sup> Ministère britannique du développement international.

<sup>34</sup> Agence suédoise de coopération internationale pour le développement.

dans la quatrième partie, ces objectifs compétitifs peuvent inclure l'enrichissement de groupes isolés et restreints, mais aussi une logique plus subtile de maintien au pouvoir des leaders politiques, ou encore un engagement dans des conflits intérieurs et frontaliers (par exemple nord de l'Ouganda, Tchad-Soudan, etc.). De plus, dans les situations de « captation de l'État », lorsqu'une élite restreinte, autocentré et immobiliste, a le pouvoir d'élaborer des politiques publiques pour son propre bénéfice, l'appropriation étatique de l'agenda du développement devient une base extrêmement bancale à la relation d'aide.

Qui plus est, dans les pays dépendant fortement de l'aide, les mesures incitatives qu'elle impulse peuvent se révéler problématiques pour la sphère politique et la construction de l'État : elle peut avoir tendance à renforcer le *statu quo* et à amoindrir les efforts accomplis en interne pour bâtir des États efficaces, en particulier parce qu'elle réduit les besoins en prélèvements fiscaux internes.

## **6. Appuyer le *statu quo***

La propension de l'aide à soutenir le *statu quo* constitue un défi politique général à la relation d'aide. Une fois établi un programme d'aide publique, celui-ci tend à s'installer. Même en cas de suspensions temporaires (par exemple Malawi, Éthiopie), l'attente d'un renouvellement régulier de l'appui est très forte. Résultat, l'aide contribue à soutenir/renforcer les gouvernements en exercice et à cautionner leurs politiques. Cela peut être positif si le gouvernement en question est impliqué dans le développement, et constitue un facteur particulièrement déterminant dans la promotion de la stabilité politique après une période de troubles (par exemple Ouganda, Mozambique ou Sierra Leone). Cependant, la permanence des programmes d'aide devient problématique lorsque décline l'implication d'un gouvernement dans le développement. L'aide peut contribuer – directement ou non – au maintien de leaders politiques et fournir des ressources pour renforcer le *statu quo* politique et économique. Selon certaines critiques, l'aide a contribué à maintenir des mauvaises équipes dirigeantes au pouvoir, érodant ainsi l'engagement pour le développement.<sup>35</sup> Les pressions subies par les bailleurs pour dépenser de fortes sommes dans l'aide, constituent un frein très fort à leur réactivité face à une dégradation (progressive) du contexte politico-économique dans un pays – processus qui s'enclenche en général bien souvent longtemps avant de faire la une de la presse internationale.

Dans ce contexte de fragmentation du champ des bailleurs, il est particulièrement difficile pour ces derniers d'ajuster leur appui à la stabilisation et à des réformes progressives, plus directement axées sur la transformation des sociétés et des relations de pouvoir. Comme nous l'avons écrit, les États-Unis ont historiquement soutenu de telles transformations en Asie de l'Est, en tant que principal acteur extérieur ; or l'approche actuelle des États-Unis marquée par une volonté de transformation du monde en développement est accusée d'être agressive et unilatérale. L'implication de l'Union européenne dans les pays d'Europe centrale et orientale – en particulier dans les Balkans occidentaux – est un exemple plus récent d'un acteur externe dominant cherchant à persuader de la nécessité de ces transformations. L'expérience historique de l'Asie de l'Est et de l'Europe de l'Est indique que des acteurs extérieurs dominants peuvent exercer une influence bénéfique sur la transformation des sociétés s'il y a convergence entre les objectifs de développement et de politique étrangère – c'est-à-dire lorsqu'existe une forte motivation à favoriser la prospérité d'une autre région ou pays. Les

---

<sup>35</sup> Pour une critique venue d'Afrique et particulièrement sévère du système d'aide, voir Shanda Tonme (2005).

expériences de l'Amérique latine et du Moyen-Orient suggèrent en revanche que l'action de ces acteurs peut être bien plus problématique.

Dans l'ensemble, les larges afflux d'aide provenant de multiples sources ont tendance à prolonger le *statu quo* en termes de distribution du pouvoir. Il est difficile pour les bailleurs d'arbitrer entre l'appui aux structures existantes combiné à leur objectif de résultats à court et moyen terme d'une part, et une visée de transformation plus fondamentale d'autre part. C'est d'autant plus le cas que les fournisseurs d'aide sont multiples et enclins au désaccord quant au centre de gravité de cet arbitrage et à l'identification des clés de la transformation. Nous pensons néanmoins qu'il s'agit d'un domaine qui nécessite une attention plus marquée, si l'on veut qu'une plus grande partie de l'aide soit utilisée plus efficacement.

## 7. Réduire l'effort national

Second défi inhérent à la dépendance à l'aide : des afflux importants d'aide peuvent affaiblir les stratégies nationales, en particulier en matière de levée d'impôts auprès d'une large base. La faible capacité des États à collecter des revenus suffisants est un problème persistant dans les pays en développement.<sup>36</sup> Un certain nombre de pays pauvres à faible pouvoir fiscal reçoivent donc des montants élevés d'aide pour le fonctionnement des services sociaux et la construction – ou au moins la maintenance – d'infrastructures publiques. Étant donné que les bailleurs poussent à atteindre les OMD, le financement de services sociaux de base est devenu plus important que jamais dans les contextes fortement dépendants de l'aide. Dans un certain nombre de pays (par exemple Mozambique, Ouganda), l'APD représente plus de la moitié du budget total.

Ainsi qu'Ostrom et al. (2001) en font état cependant, des niveaux d'aide aussi élevés peuvent affaiblir les efforts entrepris par les gouvernements pour lever et collecter leurs propres revenus et stimuler le développement. Ils nomment ce phénomène le « dilemme du samaritain » qui démontre, dans le cadre de la théorie des jeux, qu'il est préférable pour le bénéficiaire de l'assistance de ne pas changer et même de réduire ses propres efforts, tant que « le samaritain » est disposer à aider. C'est un problème sérieux car il est largement admis que l'extraction de revenus intérieurs a d'importantes retombées collatérales : elle peut aider un gouvernement à cibler son effort d'élargissement de sa base économique afin de pouvoir en extraire davantage à l'avenir ; elle peut renforcer sa redevabilité vis-à-vis de ses citoyens tout en augmentant l'intérêt de ceux-ci à se montrer exigeants envers l'État (Moore, 2004). Il s'agit donc, en particulier dans un contexte d'augmentation de l'aide, de faire en sorte que la manière dont l'aide est délivrée incite les pays bénéficiaires à intensifier plutôt qu'à réduire leurs efforts en matière de collecte de revenus et plus largement de développement.

## 8. Bénéfices et limites de la sélectivité de la gouvernance

Certains bailleurs ont tenté de canaliser plus d'aide vers les gouvernements jugés les plus performants, au détriment de ceux qui sont estimés corrompus – animés par une logique rentière et/ou anti-développementiste. L'exemple le plus récent et éminent d'une telle « sélectivité » est celui du *Millennium Challenge Account* (MCA), introduit en mars 2002 par l'administration Bush.<sup>37</sup> La philosophie qui sous-tend le MCA est qu'il faut récompenser les

---

<sup>36</sup> Cf. note 32.

<sup>37</sup> L'éligibilité des pays à l'assistance du MCA dépend de leur performance relativement à une série d'indicateurs à la fois économiques et politiques, en plus de leurs efforts supposés dans la « guerre contre la terreur ».

pays qui ont montré un engagement dans les réformes politiques et la bonne gouvernance, et motiver ceux qui pourraient se qualifier au prix d'un effort de fond. Mais des critères très sélectifs basés sur la bonne gouvernance et les performances peuvent aussi contredire d'autres objectifs primordiaux, tels que l'orientation de l'aide vers les pays les plus pauvres (sujet particulièrement sensible pour le DFID) qui sont souvent aussi les pays les moins bien gouvernés. Les derniers conflits en Éthiopie ont mis en exergue la tension possible entre bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté (de Renzio, 2006). Réduire l'aide de façon drastique, lorsqu'une crise politique entraîne des atteintes aux droits de l'Homme, peut mettre en danger les progrès obtenus en matière de fourniture des services et de réduction de la pauvreté. En même temps, continuer à financer les gouvernements dans ce type de situation a aussi un prix en termes de crédibilité et de signaux donnés aux leaders politiques de ces pays.

Second défi : contrairement aux conceptions défendues par le rapport Sachs (2005), la gouvernance dans la grande majorité des pays pauvres en développement est faible à médiocre, et par conséquent les « bons élèves » vers qui les bailleurs pourraient massivement orienter l'aide ne sont pas nombreux ; une augmentation rapide vers les (rares) élèves perçus comme « performants » risque de saper leur gouvernance, car elle devient source potentielle de rentes (et de réduction des efforts intérieurs). Ainsi, si la sélectivité de la gouvernance peut s'avérer utile, elle ne constitue pas la panacée au défi des OMD.

Par ailleurs, la sélectivité se heurte à des problèmes de jugement – quand il s'agit de déterminer quels sont les pays pauvres les mieux gouvernés. Jusque-là, il n'existe aucune méthodologie partagée et appliquée de mesure de la bonne gouvernance, bien qu'il existe une large gamme d'indicateurs. Certains bailleurs s'appuient sur les indicateurs d'Évaluation des politiques et des institutions du pays (CPIA) de la Banque mondiale. Initialement développée dans les années 1970, la méthodologie a été consolidée en 2004 et pour la première fois, les évaluations de l'année 2005 ont été rendues publiques (Court, 2006).<sup>38</sup>

Il n'en reste pas moins qu'en principe, la sélectivité de la gouvernance est une bonne idée et peut inciter les « élèves moyens » à s'améliorer. Le MCA a été critiqué pour son approche unilatérale qui contredit les efforts en matière d'harmonisation de l'aide, ainsi que pour d'autres biais potentiels. Une initiative s'inspirant de ce concept mais qui adopterait une perspective multilatérale et proposerait des critères plus pertinents serait probablement bienvenue.

Dans l'ensemble, plusieurs questions inhérentes au fonctionnement du système d'aide actuel réduisent sa capacité à appuyer plus efficacement les États développeurs. La Déclaration de Paris a identifié et abordé les problèmes de fragmentation de l'aide et des pratiques de l'aide qui amputent ou « consument » inutilement les capacités des pays bénéficiaires. Toutefois elle ne traite pas les problèmes d'économie politique de nombreux pays du Sud, alors même que ces problèmes hypothèquent les capacités et les orientations développementistes de ceux-ci.

Pour autant, la série de problèmes soulevés ici ne doit pas constituer un prétexte à la résignation. À court terme, il ne sera probablement pas possible de transformer le système d'aide. Cependant, s'atteler à des enjeux plus larges, commencer à chercher des solutions, tous ces efforts peuvent contribuer à terme à l'amélioration de la qualité de l'aide. C'est

---

Jusque-là, le premier round du financement du MCA en Afrique est allé à sept pays qui sont les seuls qui ont pu satisfaire à ses critères plutôt stricts en matière de bonne gouvernance et de disposition au développement (Lockwood, 2005).

<sup>38</sup> Les évaluations du CPIA pour l'année 2005 sont disponibles sous :  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20933600~menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html>.

indispensable si l'on veut garantir qu'une aide plus importante produise des bénéfices tangibles dans un nombre croissant de pays.

## VII. QUE PEUVENT FAIRE LES BAILLEURS ? AGENDA POUR LA RECHERCHE, LA POLITIQUE ET LA PRATIQUE

---

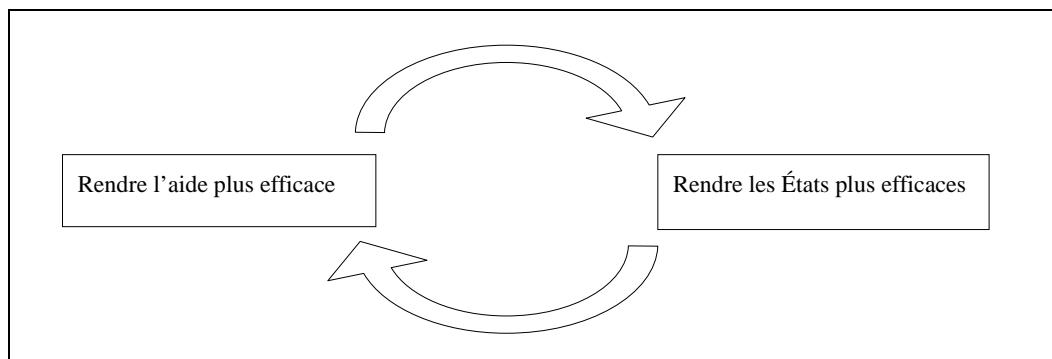
Comme souligné au chapitre 6, le système d'aide actuel est porteur de nombreuses caractéristiques, pratiques et mesures incitatives, qui amenuisent son impact sur le renforcement d'États efficaces et développementistes, voire constituent des obstacles sérieux à leur promotion. Ce chapitre commence par rappeler une leçon essentielle à la communauté de l'aide internationale : le développement a besoin d'États compétents pour être efficace. Il dresse ensuite les grandes lignes d'un agenda pour la recherche et l'action. S'inspirant de notre analyse au chapitre 6 des problèmes encastrés dans le système d'aide actuel, nos recommandations se concentrent sur trois domaines :

- Remettre le politique au cœur des politiques et pratiques du développement – tout en restant conscients des risques et des pièges que cela implique ; la clé de l'évolution vers des États plus développeurs réside dans l'amélioration de leur fonctionnement politique.
- Prendre plus au sérieux le renforcement des capacités, et les leçons à tirer de ce qui fonctionne.
- Intégrer plus de mesures incitatives au système d'aide pour améliorer les capacités et la qualité des gouvernements.

### 1. Un besoin d'États forts et compétents pour rendre l'aide efficace

S'il est une leçon que les bailleurs ont apprise au cours des dernières années, c'est que l'État doit devenir plus efficace pour que l'efficacité de l'aide s'améliore, et réciproquement. Depuis la Déclaration de Paris, l'accent porte fortement sur l'augmentation de l'efficacité de l'aide comme point de départ et levier immédiat pour les bailleurs. Néanmoins, ainsi que le souligne le chapitre 6, ce n'est pas une raison pour souscrire à l'hypothèse hasardeuse de la Déclaration de Paris selon laquelle le traitement de problèmes liés à la fragmentation de l'aide se traduira automatiquement par des États plus compétents et réactifs.

*Figure 2 : Le principe de la Déclaration de Paris*



Comme ce document a cherché à le montrer, les États ont un rôle fondamental à jouer dans la promotion d'un développement économique et social national – que ce soit dans la collecte ou la redistribution de revenus, la fourniture de services ou d'infrastructures, ou même (quoique de façon plus controversée) dans l'investissement et l'offre de crédit. Par conséquent, la communauté de l'aide internationale doit chercher à promouvoir plus d'États développeurs, même si c'est là un champ très ambitieux. Il est impossible de générer un développement durable sans améliorer le fonctionnement et l'efficacité des États. Ainsi que nous le notions plus haut, les ONG ne peuvent se substituer aux fonctions centrales de l'État. De plus, les initiatives régionales telles que le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) ou le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)<sup>39</sup> de même que les fonds verticaux, doivent *in fine* compter sur les institutions publiques pour leur mise en œuvre. En résumé, les espoirs d'améliorer l'efficacité de l'aide *via* une harmonisation et un alignement de celle-ci résident dans l'augmentation de la capacité et de l'intégrité de l'administration dans les pays bénéficiaires.

Dans le même temps, comme nous l'avons vu dans cet article, augmenter l'efficacité de l'État est un vrai défi, puisque les États faibles et non développeurs se nourrissent de structures sociales et politiques profondément enracinées (clientélisme et néopatrimonialisme, élites politiques obéissant à des logiques essentiellement individuelles plutôt que par le souci du développement national, etc.). Ainsi, lorsqu'elle cherche aujourd'hui à promouvoir plus d'États développeurs, la communauté de l'aide internationale doit être réaliste quant aux défis que cela implique. Elle doit être plus pragmatique, plus consciente des risques, et gérer ceux-ci en fonction des résultats attendus. Le défi consiste à trouver des modalités de l'aide qui renforcent le développement d'États plus efficaces, compétents et réactifs, dans un contexte surdéterminé par ces contraintes, bien réelles mais non immuables.

## **2. Agenda pour la recherche, la politique et la pratique en matière de développement**

### **Réinjecter du politique**

Que peuvent faire les bailleurs pour prendre le politique plus au sérieux, pas seulement en théorie mais aussi en pratique ? Une stratégie de recherche et d'action pour les bailleurs qui réinjecte du politique inclut les éléments suivants :

- Devenir plus conscient du jeu politique généré par le développement et prêter plus attention aux contextes dans lesquels l'aide intervient. Mettre l'accent sur le politique ne doit en aucun cas être l'objectif exclusif de l'aide (et n'absorbera qu'une partie relativement limitée des ressources totales de l'aide), mais c'est là un élément essentiel pour améliorer l'efficacité des autres composants de l'aide – fourniture des services, construction d'infrastructures etc. Cela peut aller de pair avec l'appui à des changements dans les structures sociales, telle que l'extension de l'éducation à tous les niveaux,

---

<sup>39</sup> Lancé par le Nepad, le MAEP est un mécanisme africain d'auto-évaluation auquel les États-membres de l'Union africaine adhèrent volontairement. Les États participant s'accordent pour s'efforcer d'atteindre des valeurs, codes et normes politiques, économiques et de gouvernance d'entreprise et à promouvoir la stabilité politique, la croissance économique, le développement durable et l'intégration économique régionale. Le processus de contrôle du MAEP s'effectue par le biais de revues périodiques par des pairs. Il comporte aussi le partage d'expériences, l'identification et la promotion de bonnes pratiques. En mai 2006, 25 pays y avaient adhéré.

particulièrement en direction des femmes et des filles, extension essentielle à la promotion d'un changement social à moyen et à long terme. En outre, il apparaît crucial, dans la mesure du possible, de laisser les réformateurs nationaux prendre l'initiative et de soutenir leurs efforts. En règle générale, ceux-ci connaissent mieux leur pays que les bailleurs et son développement est pour eux un enjeu à long terme. Dans la plupart des cas, il faut les encourager à bâtir de grandes coalitions, au lieu de renforcer les clivages politiques.

- Continuer à redéfinir la relation entre développement et politique étrangère, tant au plan conceptuel qu'opérationnel. Cela a déjà commencé concernant les États fragiles ; il est nécessaire d'étendre plus explicitement ce processus à la politique des autres pays. En tant qu'acteurs du développement, les bailleurs doivent développer des visions et stratégies structurelles à relativement long terme dans leur engagement en politique, en ciblant plus les institutions que les acteurs individuels (bien que s'engager auprès d'acteurs spécifiques soit un moment nécessaire d'un tel agenda). Parallèlement, il est important que les motivations et stratégies poursuivies par la politique étrangère et la politique de développement s'alignent les unes par rapport aux autres, et soient complémentaires plutôt que contradictoires. Une politique étrangère intéressée par des bénéfices à court terme (alliés politiques, accès à une base militaire, etc.) aux dépens de la construction d'institutions politiques, peut ruiner la confiance et la crédibilité.
- Réaliser ainsi que nous l'avons souligné tout au long de ce document, qu'apporter un changement qui vise à modifier les structures de relations et de pouvoirs sociopolitiques est un processus à long terme influencé par différents facteurs. Par conséquent, les interventions en matière d'aide doivent être basées sur des attentes现实的. L'infexion vers un agenda d'« assez bonne » gouvernance, moins normatif et absolu, va dans la bonne direction (que le DFID, par exemple, a voulu suivre en mettant l'accent sur l'objectif final – « direction of travel »). Mais cette stratégie est également porteuse de défis spécifiques. Comme explicité au paragraphe 3, l'opérationnalisation pratique d'une « assez bonne » gouvernance est une question qui n'a pas encore été traitée, à l'instar de celle de la définition de normes minimales à respecter pour les pays bénéficiaires de l'aide.
- La question du politique est particulièrement centrale dans le contexte de démocratisation « inachevée » dans de nombreux pays à faibles revenus. Nous l'avons dit en cinquième partie, les démocraties et régimes hybrides récents ont tendance à avoir des systèmes politiques moins stables et plus indécis et/ou « remuants » que les régimes autoratiques qui les ont précédés ; il est vital de comprendre la dynamique du changement dans de tels contextes. Les bailleurs, s'ils sont réellement soucieux de l'efficacité d'un régime démocratique, doivent appuyer le renforcement des institutions clés – partis politiques, parlements, systèmes d'audit, administrations publiques locales, régionales, centrales et judiciaires, société civile engagée et constructive, médias libres et professionnels, éducation civique.

Plusieurs éléments sont indispensables pour aider les démocraties nouvelles et fragiles ou les régimes hybrides à se transformer en démocraties consolidées susceptibles de guider la construction d'États efficaces et responsables :

- Travailler à enrayer la politique de « l'homme fort » et la personnalisation du pouvoir politique comme analysé en quatrième partie. Cela peut être tenté, entre autres choses, en favorisant l'institutionnalisation et en banalisant les changements de leadership (en collaboration avec les acteurs régionaux et internationaux tels que l'Union africaine, le

Nepad et l'Organisation des États américains) ; en appuyant la constitution d'un rassemblement plus large de leaders politiques potentiels au lieu de se concentrer sur quelques « champions » individuels. Les bailleurs doivent aussi être prêts à stopper l'aide aux leaders qui veulent prolonger la durée de leurs fonctions au-delà des spécifications de la Constitution. Les bailleurs doivent être conscients que l'aide peut fonctionner comme une source de rente (Collier, 2005 ; Djankov, et al. 2005 ; Moss et al., 2006)<sup>40</sup> et que des leaders politiques, en particulier ceux qui sont en place, peuvent donc la manipuler à leur profit personnel.

- Entrer plus directement et systématiquement en dialogue avec les partis politiques et les parlements. Si dans de nombreux pays, les partis ont mauvaise réputation – souvent à juste titre –, ils demeurent une institution intermédiaire essentielle, reliant les citoyens aux gouvernements dans les démocraties. En conséquence, les partis tout comme les parlements doivent élargir de toute urgence leur capacité de représentation, acquérir réactivité et professionnalisme, et aussi développer leur expertise politique, améliorer leurs structures organisationnelles et la transparence des mécanismes de financement et des règles d'élection des dirigeants.
- Promouvoir une responsabilité accrue des gouvernements bénéficiaires vis-à-vis de leurs citoyens. La communauté internationale a très récemment adopté un principe de « responsabilité mutuelle » entre bailleurs et gouvernements bénéficiaires dans la Déclaration de Paris de 2005 ; la nécessité de rendre des comptes a été déclarée sujet majeur. Mais bien souvent, les interventions technocratiques des bailleurs ne se préoccupent que de modifier le fonctionnement interne des gouvernements, au lieu de chercher à améliorer aussi les possibilités pour les citoyens de demander des comptes au gouvernement. Il y a encore fort à faire pour améliorer l'engagement des bailleurs à renforcer le rôle de garde-fou de la société civile et à promouvoir la professionnalisation des médias<sup>41</sup>, et pour les amener à comprendre que la société civile peut tout autant soutenir la construction d'institutions formelles que la saper. Dans le même temps, il est possible d'aider les gouvernements à améliorer la séparation des pouvoirs et à s'accommoder de modes de gouvernance plus transparents et sujets à évaluation.
- Encourager des relations État/société propices à l'appui d'un secteur public fonctionnel. Cela suppose de remettre l'accent conceptuel sur les relations entre État et entreprise et État et société. Quels sont par exemple les facteurs politico-économiques qui sous-tendent des environnements à faible capacité de régulation et y a-t-il des demandes de changement ? Quelles sont les implications de l'entrée en politique de personnes issues du monde des affaires dans nombre de jeunes démocraties ? Comment les relations État-société basées sur l'antagonisme et l'opposition à (ou le rejet de) l'État peuvent-elles se transformer en interactions plus positives potentiellement porteuses d'un changement positif ?

<sup>40</sup> Djankov et al. étudient en particulier l'impact sur les institutions politiques démocratiques et montrent une corrélation entre des niveaux d'aide élevés et les pires résultats institutionnels plutôt qu'avec de hauts niveaux de rentes issues des ressources naturelles. De même, Moss et al. avancent que des niveaux d'aide élevés réduisent les incitations à l'institutionnalisation des mécanismes de redevabilité interne. Collier en revanche est plus confiant quant à l'aide : si celle-ci comporte le risque de provoquer les mêmes effets que les rentes liées aux ressources naturelles, la façon dont elle est gérée peut apporter des bénéfices conséquents, de sorte que son impact global est positif.

<sup>41</sup> Les dangers qu'il y a à libéraliser les médias sans les professionnaliser ni les aligner sur certains standards sont devenus une évidence atroce au Rwanda lors du génocide de 1994.

- Investir dans la compréhension et s'engager dans le changement social à long terme. S'efforcer de remplir les OMD ne réduit pas seulement la pauvreté mais peut aussi avoir des effets décisifs sur les structures sociales. C'est en particulier le cas concernant la promotion de l'éducation à tous les niveaux, des femmes et des filles surtout, car c'est là un ingrédient crucial de promotion du changement social à moyen et à long terme. Parallèlement, le changement social fondamental – incluant des mouvements vers l'urbanisation et le démantèlement des structures sociales traditionnelles – contient les germes de mécontentement et de conflits potentiels, surtout quand on a fait naître des aspirations qui sont ensuite étouffées.

De manière générale, un engagement plus sérieux dans le champ politique constitue un tournant important mais délicat à négocier. L'implication des bailleurs dans le domaine du politique doit être basée sur un engagement fort en faveur du développement, un bon jugement et la retenue, qui peut prendre différents chemins. L'objectif doit toujours viser à donner des moyens d'agir aux coalitions et groupes nationaux pour rechercher le changement et à inciter les gouvernements à s'orienter plus résolument vers le développement et à ne pas laisser les bailleurs dominer les arènes politiques des pays en développement.

Outre ces recommandations basées sur le besoin d'un retour du politique dans le développement, la communauté de l'aide internationale devrait se concentrer sur deux domaines : s'impliquer plus profondément dans l'amélioration des capacités de développement et s'attaquer à la question des incitations visant à l'amélioration des performances des gouvernements et l'intensification des efforts nationaux dans les pays bénéficiaires de l'aide.

### **S'engager plus sérieusement dans l'amélioration du développement des capacités**

Compte-tenu des faiblesses actuelles de l'aide au renforcement des capacités (voir partie VI), la réforme dans ce domaine demeure une tâche urgente si l'on veut encourager et renforcer les États développeurs. En termes de restructuration d'une telle aide, les bailleurs peuvent se concentrer sur ce qui suit :

- Dépasser les limites strictes des OMD. Tandis que les bailleurs ont concentré une grande partie de leur attention à satisfaire aux OMD, le renforcement des capacités exige un engagement qui va au-delà d'une réponse à des besoins fondamentaux. Jusqu'à présent, les ressources destinées à soutenir de bonnes universités et des écoles régionales d'administration publique manquaient (Commission pour l'Afrique, 2005). L'un des principaux établissements d'études supérieures ouvert récemment dans le but explicite de contribuer au développement et à la transition des pays a été créé par George Soros, un investisseur privé, et non pas avec l'appui de l'APD. Les bailleurs doivent travailler au renforcement de compétences plus techniques et spécialisées (statistiques, comptabilité et gestion des entreprises) dans les pays en développement. Les centaines d'ateliers de trois jours conduits par des conseillers expatriés aux tarifs exorbitants ne peuvent avoir d'impact réel dans des lieux où l'offre de formation de base fait largement défaut. La consolidation des établissements de formation dans les pays en développement et la mise en cohérence des efforts de renforcement des compétences du côté des bailleurs freineraient à leur tour l'exode des compétences diagnostiquée entre autres par Knack (voir partie VI).
- Mener plus d'évaluations de l'impact « méso » des interventions en matière de gouvernance. L'agenda de la gouvernance a été guidé dans une mesure considérable par

des préoccupations et des croyances normatives. Ce qui fait cruellement défaut est une meilleure compréhension empirique de ce qui fonctionne – à la lumière du besoin d'États efficaces et « assez bien » gouvernés. Ces évaluations d'impact devraient être menées par des groupes de bailleurs qui analyseraient un large panel d'interventions et leurs effets globaux, plutôt que de se concentrer sur des projets et programmes spécifiques.

- Repenser le développement des compétences et la réforme des administrations. Les années 1990 ont connu un fort courant en faveur d'une « nouvelle gestion publique », mais le scepticisme quant aux résultats de ce type d'appui a grandi au sein de l'OCDE et dans les pays en développement. Il n'est pas facile et peut-être pas toujours approprié d'appliquer les mesures incitatives prévues pour le secteur privé au secteur public (surtout si celui-ci est faible). Alors que la recherche sur la fonction publique a souvent été considérée comme sans intérêt, elle mérite en réalité la plus grande attention compte tenu de la place centrale de celle-ci dans le dispositif de l'État développeur. Comment les administrations des pays en développement et en particulier des PMA opèrent-elles aux niveaux central, régional et local ? Quels sont les moteurs du changement (positif et négatif) ? Est-il possible d'identifier au sein du service public des équipes motivées et fonctionnant au mérite – et comment les renforcer ? Quel est le rôle des normes et valeurs, et comment encourager les normes positives (normes éthiques, sens du service) ? Développer la gestion du savoir autour des leçons tirées des précédents efforts de réforme du secteur public et changer au besoin les pratiques des bailleurs (par exemple adopter une « approche plate-forme » progressive ; apprendre à mieux ajuster les mesures en matière de technologie de l'information, etc.), ces choix contribueraient à une amélioration de notre compréhension et de nos approches.
- S'ouvrir davantage à l'innovation concernant les réformes administratives ; accompagner l'émergence d'initiatives locales au lieu d'apporter de l'extérieur des solutions toutes faites. Les bailleurs devraient être préparés à l'échec dans ce secteur difficile, et donc prêter attention aux leçons tirées d'autres endroits, tout en évitant les modèles prédefinis. Ils doivent se concentrer sur ce qui est vraiment indispensable pour faire avancer un pays donné, étape par étape. Les bailleurs doivent également mettre l'accent sur les besoins en termes de capacités institutionnelles et sur la façon de les développer et les prioriser, avant même de penser à l'achèvement des réformes politiques et institutionnelles – du moins là où ces dernières ne sont pas absolument nécessaires. Ce renforcement institutionnel peut aussi passer par l'identification et le développement de relations Sud-Sud dans un souci d'efficacité, de reproductibilité et de durabilité.

### **Améliorer les mesures incitatives autour de l'attribution de l'aide**

Le troisième groupe de questions concerne les incitations liées à l'attribution de l'aide :

- Explorer plus avant les voies conceptuelles et pratiques de multiplication des mesures incitatives pour améliorer la gouvernance dans le contexte de l'aide. Une sélectivité minutieuse peut s'avérer utile en principe si elle propose des fonds additionnels aux pays pauvres qui ont une démarche volontariste et qui améliorent la traçabilité de leurs actions. Le MAEP pourrait éventuellement prendre le relais de cette sélection et fournir plus d'aide aux pays qualifiés. Repenser la budgétisation de l'aide, de sorte que des volumes plus importants puissent être rendus disponibles aux moments cruciaux et/ou pour de plus gros projets. Analyser l'équilibre entre la prévisibilité de l'aide et l'élaboration d'incitations fiables et transparentes.

- Examiner en particulier comment « l'effet samaritain » peut être rééquilibré par des incitations plus fortes pour élargir la capacité de prélèvement de revenus. Comprendre l'économie politique d'élargissement de l'assiette fiscale et améliorer l'efficacité de la collecte des recettes. Le cofinancement, et l'introduction d'une concurrence régionale pour des fonds – dans la lignée des fonds structurels de l'Union européenne – peuvent contribuer utilement à stimuler l'effort national et par conséquent à surmonter la dépendance passive envers l'aide.<sup>42</sup>
- Explorer les opportunités de multilatéralisation et d'agrégation de telles incitations pour les adapter aux autres efforts en cours d'amélioration du système d'aide.

## CONCLUSION

---

Nous voudrions conclure sur un mot d'avertissement et une note d'optimisme prudent. Comme le montrent notre recherche et ce document qui la discute, les États développeurs ne peuvent surgir du jour au lendemain, en des lieux où ils n'ont jamais existé, ou encore là où des débuts prometteurs se sont enlisés dans l'échec et des « décennies perdues » pour le développement. Les facteurs externes en général et l'aide plus particulièrement ne jouent qu'un rôle limité et ont été souvent plutôt inefficaces, surtout dans les pays caractérisés par des structures politiques et sociales défavorables à un développement stable et global. En outre, l'aide a moins réussi aux États développeurs dans les cas où la politique extérieure des pays donateurs n'était pas alignée sur des objectifs de développement.

Il existe toutefois également des raisons d'être raisonnablement optimiste. Dans un monde de plus en plus interdépendant, on assiste à un engagement croissant pour un effort concerté visant à résoudre des problèmes de développement autrefois insurmontables. L'engagement dans les OMD et les augmentations récentes des niveaux d'aide signalent une nouvelle phase de l'effort international. Les bailleurs attendent (encore) beaucoup des États – et de ce fait, l'élan en faveur de l'appui aux capacités de l'État s'intensifie.

Notre avertissement est le suivant : les efforts pour atteindre les OMD et pour « faire fonctionner les États » demeureront inefficaces tant qu'une attention plus soutenue ne sera pas accordée aux contraintes structurelles qui bloquent l'émergence de gouvernements et d'États axés sur le développement. Nous espérons néanmoins qu'un engagement plus fort dans le développement attirera également l'attention vers ces secteurs. Nous disposons en outre d'un large éventail de leçons tirées du passé, qui nous aide à construire une approche de l'État et de l'importance de la sphère politique plus équilibrée et plus informée au plan analytique. Nous pensons que ces leçons peuvent contribuer à formuler des modalités de l'aide plus efficaces et plus au service du développement.

---

<sup>42</sup> Les demandes de fonds de certains des pays les plus pauvres et les moins compétents auront probablement moins de succès ; par conséquent, il peut s'avérer nécessaire de leur réservier d'autres sources d'aide. Néanmoins, la compétition pourrait être particulièrement bénéfique pour le financement de vastes projets d'infrastructures, puisqu'il est également hautement improbable qu'un gouvernement incapable de soumettre une candidature solide puisse jouer un rôle efficace dans le développement de ces dernières.

## Bibliographie

- Acemoglu, D. (2005) ‘Politics and Economics in Weak and Strong States’, *Journal of Monetary Economics* Swiss National Bank 52(7): 1199-226.
- Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2001) ‘The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation’, *American Economic Review* 91(5): 1369-401
- Acemoglu, D., S. Johnson and J. Robinson (2002) An African Success Story: Botswana, Discussion Paper Series No. 3219, London: Centre for Economic Policy Research.
- Acemoglu, D., J. Robinson and T. Verdier (2004) ‘Kleptocracy and Divide-and-Rule: a Model of Personal Rule’, *Journal of European Economic Association* 2(2-3): 162-92.
- Ames, B. (1987) Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America, Berkeley, CA: University of California Press.
- Amsden, A. (1989) Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialisation, Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A., J. Kochanowicz and L. Taylor (1994) The Market Meets its Match: Restructuring the Economies of Eastern Europe, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bates, R. (1981) Markets and States in Tropical Africa: the Political Basis of Agricultural Policies, Berkeley, CA: University of California Press.
- Bayart, J.F. (1993) The State in Africa: Politics of the Belly, New York, NY: Longman.
- Birdsall, N. (2006) ‘Aid and State Formation in Africa: What the Rich World Cannot Do’, Keynote Presentation prepared for Meeting Series on ‘(Re)building Developmental States: From Theory to Practice’, ODI, London, 22 May.
- Booth, D. et al. (2006) Drivers of Change and Development in Malawi, ODI Working Paper No. 261, London: ODI.
- Bourguignon, F. and C. Morrisson (2002) ‘Inequality Among World Citizens: 1820-1992’, *American Economic Review* 92(4): 727-44.
- Cammack, D., D. McLeod and A. Rocha Menocal (2006) ‘Donors and the “Fragile States” Agenda: a Survey of Current Thinking and Practice’, ODI Report submitted to the Japan International Cooperation Agency.
- Chabal, P. and J.P. Daloz (1999) Africa Works: Disorder as Political Instrument, London: James Currey.
- Chr. Michelsen Institute (CMI) (2006) Should Corrupt Countries Receive Budget Support? Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Collier, P. (2005) ‘Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid’, Centre for the Study of African Economies, Oxford University, June.

- Collier, D. and R. Collier (2002) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Bloomfield, IN: Notre Dame University Press.
- Commission for Africa (2005) *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, London: Penguin Books.
- Court, J. with V. Fritz and E. Gyimah-Boadi (2006) ‘Governance Categories and Scaling-up Aid’, ODI Draft Paper.
- Court, J. and G. Hyden (2005) *Making Sense of Governance: Empirical Evidence from Sixteen Developing Countries*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- de Renzio, P. (2006) *The Primacy of Domestic Politics and the Dilemmas of Aid: What Can Donors Do in Ethiopia and Uganda?* ODI Opinion 65, London: ODI.
- de Renzio, P., A. Rogerson and A. Rocha Menocal (2005) ‘Promoting Mutual Accountability in Aid Relationships: International Level Issues and Options’, ODI Background Paper, October.
- Deyo, F. (1987) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Diamond, L. (1988) *Class, Ethnicity and Democracy in Nigeria: the Failure of the First Republic*, London: Macmillan.
- Djankov, S., J. Montalvo and M. Reynal-Querol (2005) *The Curse of Aid*, Washington, DC: World Bank.
- Dorotinsky, W. (2003) ‘Implementing Integrated Financial Management Information Systems: World Bank Experience’, World Bank PowerPoint presentation.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P. (1998) ‘Transferable Lessons? Re-examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies’, *Journal of Developmental Studies* 34(6): 66-86.
- Freedom House (1999) *Democracy’s Century: a Survey of Global Political Change in the 20th Century*, Washington, DC: Freedom House.
- Ghani, A., C. Lockhart and M. Callaghan (2005) *Closing the Sovereignty Gap: How to Turn Failed States into Capable Ones*, ODI Opinion 44, London: ODI.
- Gilpin, R. (2000) *The Challenge of Global Capitalism: the World Economy in the 21st Century*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grindle, M.S. (2004) ‘Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries’, *Governance* 17(4): 525-48.
- Haggard, S. (1990) *Pathways from the Periphery: the Politics of Growth in the Newly Industrialising Countries*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hellman, J., G. Jones and D. Kaufman (2000) *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, Washington, DC: World Bank.

- Herring, R. (1999) ‘Embedded Particularism: India’s Failed Developmental State’, in M. Woo-Cummings ed. *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Jain, A.K. ed. (2001) *The Political Economy of Corruption*, London: Routledge.
- Johnson, C. (1982) *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Joseph, R. (1983) ‘Class, State and Prebendal Politics in Nigeria’, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* XXI(3): 21-38.
- Khan, M. (2005) ‘Review of DFID’s Governance Target Strategy Paper’, mimeo (for DFID).
- Khan, M. and H. Gray (2006) ‘State Weakness in Developing Countries and Strategies of Institutional Reform – Operational Implications for Anti-Corruption Policy and A Case-Study of Tanzania Initiative for Policy Dialogue (IDP)’, University of Columbia.
- Khan, M. and J.K. Sundaram eds (2000) *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and the Asian Evidence* Cambridge, Cambridge University Press.
- Kjaer, M. (2004) *Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Knack, S. and A. Rahman (2004) Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, World Bank Policy Research Working Paper No. 3186, Washington, DC: World Bank.
- Koeberle, S. ed. (2006) *Budget Support as More Effective Aid?* Washington, DC: World Bank.
- Kohli, A. (2004) *State-directed Development: Political Power and industrialisation in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawson, A. et al. (2005) ‘Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania’, London: ODI.
- Leftwich, A. (2000) *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*, Cambridge: Polity Press.
- Levitsky, S. and L. Way (2003) ‘Autocracy by Democratic Rules: the Dynamics of Competitive Authoritarianism in the Post-Cold War Era’, Paper presented at Conference on ‘Mapping the Gray Zone, Mapping the Great Zone: Clientelism and the Boundary between Democratic and Democratising’, Columbia University, New York, April 4-5.
- Levy, B. and S. Kpundeh eds. (2004) *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Lister, S. et al. (2006) *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, Birmingham: International Development Department and Associates.
- Lockwood, M. (2005) *The State They’re In: an Agenda for International Action on Poverty in Africa*, Warwickshire: ITDG Publishing.
- Madison, J. (1788) ‘The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances between the Different Departments’, Federalist Paper No. 51, from the New York Packet 8 February.
- Malloy, J. ed. (1977) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Mann, M. (1993) *The Sources of Social Power*, Vol. II, Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, R. (2006) ‘Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Cooperation?’, *Development Policy Review* 24(4): 371-85.
- Mkandawire, T. (1998) ‘Thinking about Developmental States in Africa’, Paper presented at UNU-AERC Workshop on ‘Institutions and Development in Africa’, UNU, Tokyo, October.
- Moore, M. (2004) ‘Taxation and the Political Agenda, North and South’, *Forum for Development Studies* 31(1): 7-32.
- Moss, T., G. Pettersson and N. van de Walle (2006) *An Aid-Institutions Paradox?*, CGD Working Paper No. 74, Washington, DC: Center for Global Development.
- Nellis, J. (2006) *Privatisation: a Summary Assessment*, Working Paper No. 87, Washington, DC: Center for Global Development.
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Nugent, P. (2004) *Africa Since Independence*, London: Palgrave MacMillan.
- O’Donnell, G. (1979) *Modernisation and Bureaucratic-Authoritarianism*, Berkeley, CA: University of California Press.
- OECD DAC (2006) *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice*, Paris: OECD DAC.
- OECD DAC (2005) ‘Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability’, OECD High-Level Forum, Paris, 28 February – 2 March.
- Ostrom, E. et al. (2001) *Aid, Incentives and Sustainability: an Institutional Analysis of Development Cooperation*, Stockholm: Sida.
- Persson, T. and G. Tabellini (2006) *Democratic Capital: the Nexus of Political and Economic Change*, NBER Working Paper No. 12175, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Piron, L.H. with A. Evans (2004) *Politics and the PRSP Approach: Synthesis Paper*, Working Paper No. 237, London: ODI.
- Rocha Menocal, A. (2004) ‘And If There Was No State? Critical Reflections on Bates, Polanyi and Evans on the Role of the State in Promoting Development’, *Third World Quarterly* 25(4):765-77.
- Rocha Menocal, A. (2006) *Changing Course in Latin America: Reconciling Democracy and the Market?*, ODI Opinion 68, London: ODI.
- Rodrik, D. ed. (2002) *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2004a) ‘Getting Institutions Right’, CESifo DICE Report, February.
- Rodrik, D. (2004b) ‘Rethinking Economic Growth in Developing Countries’, the Luca d’Agliano Lecture 2004, Torino, Italy, 8 October.

- Sachs, J.D. (2005) *Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London and New York: Earthscan.
- Shanda Tonme, J.C. (2005) ‘All Rock, No Action’, Op-Ed, *The New York Times*, 15 July.
- Stiglitz, J. and S. Yusuf (2001) *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford: Oxford University Press.
- Temple, T.J. (1999) ‘The Developmental Regime in a Changing World Economy’, in M. Woo-Cummings ed. *The Developmental State*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Tendler, J. (1998) *Good Government in the Tropics*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Van der Walle, N. (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crisis 1979-1999*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wade, R. (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Whitehead, L. (2002) *Democratisation: Theory and Experience*, Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, J. ed. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- World Bank (1991) *The Challenge of Development*, World Development Report, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (1993) *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Policy Research Report, Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1997) *The State in a Changing World*, World Development Report, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2005) ‘Building Effective States, Forging Engaged Societies’, Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa, Washington, DC.
- World Bank (2006) *Equity and Development*, World Development Report, Oxford: Oxford University Press.
- World Bank and IBRD (2005) *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation*, Washington, DC: World Bank and IBRD.
- World Bank and IMF (2006) *Global Monitoring Report: Strengthening Mutual Accountability – Aid, Trade and Governance*, Washington, DC: World Bank and IMF.
- Wynne, A. (2005) *Public Financial Management Reforms in Developing Countries: Lessons of Experience from Ghana, Tanzania and Uganda*, ACBF Working Paper No. 7, Harare: African Capacity Building Foundation.
- Young, C. (2004) ‘The End of the Post-colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political Dynamics’, *African Affairs*, 103(410): 23–49.



est disponible sur le site du Gret : [www.gret.org/ressources\\_en\\_ligne](http://www.gret.org/ressources_en_ligne)

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie élective. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement. La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent des modes, des problématiques imposées, des solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

L'ambition de cette collection est de contribuer au renouvellement conceptuel et méthodologique de l'intervention de développement et de la coopération internationale. Principalement issue des actions et des travaux menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes. Elle accueille aussi bien des textes de capitalisation issus d'expériences de terrain que des travaux méthodologiques sur les outils du développement international.

*La collection « Coopérer aujourd'hui » est animée par la Direction scientifique du Gret et dirigée par Christian Castellanet.*

## ► Derniers titres parus

**n° 68.** « Services d'eau potable dans les pays du Sud : promouvoir et accompagner l'innovation institutionnelle. Enseignements issus d'expériences au Cambodge et en Haïti » (Émilie Barrau et Clément Frenoux [Gret], Gret/Direction scientifique, septembre 2010, 62 pages).

**n° 69.** « Le Business social pour lutter contre la malnutrition infantile. L'élaboration d'un service de vente d'aliments pour jeunes enfants à Madagascar » (Émilie Pleuvret, Olivier Bruyeron, Luc Arnaud, Serge Trèche, Gret/Direction scientifique, octobre 2010, 68 pages).

**n° 70.** « La concertation comme outil d'insertion d'une institution de microfinance dans l'espace local. L'expérience de Mahavotse en Androy (Madagascar) » (Laetitia Morlat, Gret/Direction scientifique, octobre 2010, 71 pages).

**n° 71.** « Prendre en compte la dimension culturelle dans les pratiques de délégation des responsabilités » (Sylvie Chevrier et Michaël Viegas Pires, Gret/Direction scientifique, février 2011, 28 pages).

**n° 72.** « Le suivi-évaluation pour piloter, apprendre et rendre compte. Quelques repères pour concevoir et améliorer les dispositifs de suivi-évaluation des actions de développement » (Daniel Neu, Gret/Direction scientifique, février 2011, 36 pages).

