Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains

Dominique Darbon

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/890>

DOI : 10.4000/quaderni.890

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 mai 2015

Pagination : 37-50

Référence électronique

Dominique Darbon, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », *Quaderni* [En ligne], 87 | Printemps 2015, mis en ligne le 05 mai 2017, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/890> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/quaderni.890>

Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurielles et régimes d'aide incertains

Dominique
Darbon

*Professeur de science politique et
d'administration publique
Université de Bordeaux,
Sciences Po Bordeaux,
Laboratoire les Afriques dans le monde*

Les administrations publiques des pays africains bénéficient de nombreuses politiques d'aide internationales depuis les indépendances. Si tous les auteurs et toutes les organisations internationales s'accordent sur leur rôle primordial dans les processus de développement comme le montre la place importante des dispositifs institutionnels et des procédures administratives dans les ratings internationaux de gouvernance et d'efficacité managériale¹, ils ne cessent de diverger sur l'appréciation de leurs fonctions, de leur influence et sur les modèles et techniques à promouvoir. Les programmes d'aide au développement institutionnel et organisationnel, de renforcement des capacités et d'appui à la production des politiques publiques ont multiplié les cibles, les méthodes, les postures et les options techniques et financières sans paraître obtenir de résultats globaux et de long terme significatifs². Les interventions portant sur les grandes masses ou sur la qualité, sur les moyens et capacités de l'administration et sur le reformatage des missions ; les politiques de ciblage des secteurs clés de l'action administrative (finances, douanes, justice, police) pouvant éventuellement déboucher sur des formes plus ou moins complètes de privatisation, les programmes de changement des modalités de management avec l'arrivée en masse des réformes de Nouveau management public (NPM), de management axés sur les résultats ou les objectifs (ROM ou RBM), l'appui à la production des politiques publiques fondé sur l'evidence based policy, les techniques de pilotage, monitoring, évaluation, et la démarche qualité... se sont succédés à un rythme rapide sans que les effets sur les administrations africaines des pays fragiles, leur efficacité, efficience, performance et cohérence ne soient très clairs³.

Tout se passe comme si ces nouvelles techniques et méthodes, ces principes et ces nouvelles orientations gestionnaires portées par l'aide en faveur du développement institutionnel et du renforcement des capacités généraient des effets limités et guère plus pertinents dans leurs résultats⁴ que ceux suscités par les transformations structurelles rapides des sociétés africaines et l'amélioration de la formation des citoyens. Tout confirme que la succession de programmes et les sommes considérables qui y sont investies ne parviennent pas à capitaliser sur les résultats acquis, une réforme chassant l'autre sans effet d'apprentissage autre que celui de la volatilité des orientations de l'aide internationale⁵.

Avec ces programmes d'appui aux administrations et aux politiques publiques, c'est toute l'ambiguïté du processus de construction de l'État et de la société en Afrique qui se révèle. Pris entre la vision d'une modernisation toujours fondée en filigrane sur un transfert de technologies et de modèles de gouvernement et de best practices, l'affirmation des principes contemporains d'appropriation des actions par les bénéficiaires et l'énonciation officielle de la construction réciproque de la société et de l'État au cours de processus d'ajustements mutuels (OCDE)⁶, les programmes d'aide aux administrations ne cessent d'hésiter sur les options à retenir et de se réfugier derrière des solutions techniques. Les administrations des États et sociétés fragiles en Afrique et les programmes d'aide au développement institutionnels semblent errer comme des bateaux ivres sur la mer démontée d'une industrie du développement elle-même confrontée à ses propres contradictions et conflits entre logiques de marché, engagement humanitaire, affirmation

du principe d'appropriation et tentations développementalistes toujours renouvelées. L'action sur les administrations souligne ainsi l'extrême complexité et le caractère paradoxal et pour le moins ambigu de l'aide internationale⁷.

Sur le long terme, les administrations des pays africains ont (en moyenne) changé. Les acteurs, administrations, fonctionnaires, usagers, bailleurs, stakeholders... ne cessent de construire et de renforcer au cours de leurs pratiques quotidiennes de confrontations et de négociations, des ajustements multiples et des proximités de significations et de perception. L'ensemble demeure d'autant plus erratique qu'à la complexité des interactions internes se rajoutent les hésitations de l'aide internationale consacrée aux programmes de réforme du secteur public.

Une fragilité administrative fondée sur une production au quotidien de pratiques bureaucratiques erratiques

La fragilité des États africains se manifeste avant tout par la coexistence d'une entreprise de domination dont la direction administrative ne parvient que très imparfaitement à revendiquer le monopole dans l'exécution des règlements faute de disposer de capacités suffisantes, et d'une population qui peine à se constituer en association et à lui transférer son allégeance pour en faciliter ainsi l'action.

- D'une part, les administrations africaines se caractérisent par une carence de la capacité d'imposition du mode de gestion étatique. Les moyens matériels, financiers, techniques et humains (en quantité et en qualité) disponibles

sont insuffisants pour matérialiser la domination administrative de manière structurelle et durable. Ce quasi-truisme d'un lien entre situation de fragilité et situation de sous-capacité administrative, qu'expriment des taux d'équipements administratifs et un ratio fonctionnaires / population parmi les plus bas du monde, semble échapper aux dispositifs d'aide des organisations internationales spécialisées qui n'ont de cesse sur la base du constat validé de leur faible efficacité, de suggérer le remplacement des États par d'autres opérateurs tout aussi défaillants et de leur proposer des techniques et des formations « dernier cri » qu'ils ne peuvent par définition pas maîtriser faute de capacités et de moyens financiers et matériels. Les administrations africaines ne sont le plus souvent que des directions administratives très peu directives d'entreprises de domination forcées dès lors de négocier en profondeur la nature même de leur domination avec les sociétés locales.

- D'autre part, en effet, les administrations africaines se caractérisent par une faiblesse assez généralisée du soutien de la population à ses règles, procédures et principes de gestion et de l'allégeance à ses décisions. Pour reprendre la définition que propose Weber de l'autorité, ces administrations ne parviennent pas à bénéficier de « *la chance de trouver des personnes déterminées prêtes à obéir à un ordre de contenu déterminé* »⁸. Elles ne peuvent dès lors qu'avoir une efficacité très limitée et à coût relativement élevé, faute d'être relayées par la docilité des individus ainsi érigés par eux-mêmes en citoyens. Ce soutien limité des populations s'explique par deux facteurs : d'une part les États et administrations en Afrique, et notamment les

plus fragiles d'entre eux, sont formatés autour de dispositifs internationaux largement importés et non pas produits localement, ce qui limite considérablement le poids des interactions société/administration dans la production d'un modèle de gestion et rend encore plus coûteuse leur appropriation par les administrés. D'autre part, la population théorique des administrés constitue un ensemble social partiellement captif, qui ne manifeste pas son allégeance de principe à l'égard du mode de gestion de l'administration. Elle est par ailleurs très hétérogène, très différenciée, traversée de clivages multiples (sociaux, intérêts, culture politique), et ne parvient pas à se constituer en une société civile capable à la fois de s'opposer au projet de domination et de le conforter en y nichant sa propre industrie. Le phénomène de la société plurielle ou plurale⁹, se traduit ainsi par le développement de sous-secteurs sociaux autonomes (SASF)¹⁰ ou de « social worlds »¹¹, (arènes, forums, secteurs)... structurés autour de systèmes normatifs, de principes de régulation, de jeux d'intérêts et de significations et de dispositifs hiérarchiques spécifiques. La pluralité des ordres normatifs vient concurrencer l'ordonnement administratif au point de ne faire de celui-ci dans les États fragiles qu'un ordre parmi les autres. Le tissu social est constitué comme un patchwork par l'apposition de groupes sociaux différenciés associés par les pratiques sociales au quotidien qui tissent entre eux et avec l'administration des liens incertains et à prévisibilité limitée.

Chaque SASF obéit à des normes pratiques¹² particulières, qui résultent des pratiques sociales quotidiennes de l'administration ou plus exactement de ses émanations hétérogènes qu'en

sont ses agents, ses procédures et ses produits matériels. Cette forte pluralité sociale débouche d'une part sur un ordre administratif particulièrement faible, fortement pénétré par les systèmes normatifs et les méthodes de régulation externes au point d'être dans l'incapacité de revendiquer son ordre interne comme ordre de référence de l'ensemble de la société ; d'autre part, sur la persistance de l'ordre administratif comme ordre sous-jacent parce qu'il dispose de capacités de violence sporadiques, de ressources à redistribuer et de la légitimité internationale ; enfin, sur une imbrication de ces différents niveaux et groupes qui ne cessent de manifester par leurs pratiques quotidiennes leurs capacités d'association, la fluidité de leurs frontières et de leurs systèmes normatifs toujours renégociés, exprimant ainsi leur contribution à « l'État au concret » par opposition à l'État tel qu'il se revendique formellement.

Les interprétations en termes de *semi autonomous social fields* ou de *social worlds* permettent de présenter de manière cohérente à la fois l'effervescence du social, l'incapacité des règles formelles à saturer le champ de l'action et l'importance des pratiques au quotidien qui ne cessent de se développer autour de négociations et de formulations de règles informelles. Les individus ne sont pas seulement des acteurs isolés. Ils ne cessent de s'inscrire dans des groupes sociaux spécifiques au sein d'un ensemble social. Ils participent ainsi à un « *universe of regularized mutual response, communication or discourse*¹³ ». Strauss comme Moore ou Clarke¹⁴ soulignent l'impossibilité de percevoir ces mondes sociaux comme des entités isolées. Ils se côtoient et s'intègrent dans un espace dans lequel ils sont théoriquement *embedded* au point d'être orientés

par lui tout en le construisant au quotidien en en négociant les normes. Comme l'écrit Straus A.L., les organisations sont : « *arenas wherein members of various subworlds take differential claims, seek differential ends, engage in contest and make or break alliances in order to do the things they wish to do*¹⁵ ».

L'analyse en termes de *social worlds* ou de SASF, en forte interaction (conflictuelle ou collaborative) les uns avec les autres et *embedded* dans un espace commun plus ou moins prégnant est particulièrement utile pour comprendre comment fonctionnent les administrations en Afrique et se départir du sens commun d'une administration déconnectée de ses administrés.

Produits fondamentaux de l'extranéité, les administrations sont ainsi le produit incertain et inconstant des multitudes d'interactions et de pratiques sociales et politiques quotidiennes que déploient les individus qui sont censés être ses administrés. Elles ne se réduisent ainsi pas, quel que soit le régime politique établi, à un ensemble de règles et de structures importées plus ou moins bien mises en œuvre. Leur production (*state building*) par leurs institutions importées est relayée par leur fabrication (*state making*) par l'ensemble des pratiques que les individus et les groupes sociaux qui les constituent et les subissent – y compris les fonctionnaires – développent autour et par rapport à elles. Il en découle une multitude d'interprétations et d'ajustements plus ou moins contrôlés, de décalages, de ruptures, de conflits de normes et de contournements qui assurent le fonctionnement quotidien de ces États et régimes politiques dans des conditions acrobatiques, incertaines, peu performantes et prévisibles.

Ces processus de construction ne sont pas cumulatifs, ou plus précisément ne donnent pas lieu à des processus de capitalisation systématiques permettant de prendre en compte les adaptations et innovations sociales réalisées au sein de formes de gestion administrative innovantes. Tout le drame de la fragilité des États africains provient de l'absence de prise en compte un tant soit peu systématique de l'interaction société / État dans la fabrication du politique (le *state making* ou *state formation*), c'est-à-dire de l'interaction constante entre l'entreprise de domination étatique portée par quelques-uns et l'acceptabilité de cette entreprise que manifestent les négociations et arrangements constants des cadres de l'action par les dominés. Ces interactions s'accompagnent d'une confrontation de référentiels étatiques et sociaux débouchant sur une concaténation incertaine relevant d'une logique d'inculturation non formalisée. Il résulte de tout cela que les administrations africaines souffrent d'une faible institutionnalisation, produit direct de ce processus inversé de production politique de la colonisation et des indépendances qui a consisté à décréter l'existence d'États et de nations par anticipation de trajectoires historiques à venir.

Dans ces sociétés, coexistent une multitude de pratiques et de systèmes de croyances relatifs aux comportements et attitudes légitimes attendues dans la société que l'État en tant qu'entreprise de domination ne parvient que très imparfaitement à réguler. Cette multitude de pratiques et de manières d'agir et de se représenter l'État est à la fois la chance et le drame des États africains : la chance parce qu'elle doit permettre de générer de l'interaction entre les groupes sociaux et l'État ; le drame parce qu'en l'absence d'une capacité

minimale de l'État à réguler les initiatives et les intérêts de tous ces *social worlds*, la régulation de l'ensemble, la prévisibilité de l'action et la sécurité des normes ne peuvent pas être assurées.

Des administrations en voie de domestication

Les administrations africaines sont profondément marquées par cette structuration « paradoxale ».

D'abord elles ne peuvent que traduire la situation de sous-développement économique ambiante et souffrir de manque de moyens. Les politiques de réforme des administrations ne peuvent dès lors qu'être contradictoires. Soit elles aident au développement de l'administration au risque d'assécher le secteur privé et de provoquer des déficits budgétaires non maîtrisables, soit elles réduisent l'action de l'État au profit du secteur privé au risque de détruire le peu d'institutionnalisation existant et de sens de l'État au profit d'activités privées tout aussi fragiles et ne fonctionnant pas sur les mêmes principes, soit elles essaient d'améliorer la qualité des administrations mais sont alors rattrapées par le manque de moyens et de capacités contre les stratégies de survie que mènent les fonctionnaires en développant des activités annexes et en recourant à la corruption. Ces contradictions sont le résultat direct du processus historique de construction des États africains par « succession », c'est-à-dire par héritage d'une entreprise de domination extérieure dont il faut changer à la fois les capacités, les formes et les processus de légitimation.

Par ailleurs, construites comme des appareils bureaucratiques formatés sur des normes et standards précis, elles sont travaillées par des

pratiques diverses. Leurs différentes catégories de personnels qui en maîtrisent plus ou moins bien les règles les confrontent à leurs propres intérêts et normes professionnelles localement interprétés. Leurs « usagers ou « administrés » les soumettent à leurs pratiques quotidiennes et en proposent des déclinaisons variables selon les sous-groupes sociaux auxquels ils appartiennent. La norme administrative prend alors un statut très particulier. Elle est travaillée par des pratiques sociales qui ne cessent de la reconfigurer dans sa conception quotidienne ; mais dans le même temps, elle agit dans la plupart des pays africains et toujours davantage dans le temps comme une norme de référence permettant de fixer un cadre très large à l'action : chacun la connaît plus ou moins vaguement ou en a une conscience d'usage suffisamment forte pour l'utiliser comme une ressource potentielle, mais sans consentir à la pratiquer comme une norme en soi. Il y a donc bien un travail réciproque entre la norme à vocation impérative pour la population et son acceptabilité par cette dernière, mais celui-ci ne donne pas lieu à une officialisation susceptible de s'imposer comme la norme désormais commune. Bref, la négociation État / société ne donne pas lieu à un arbitrage ou à une transaction constatée permettant de stabiliser la règle de l'interaction, mais à une pratique informelle ponctuelle qui, faute de capitalisation et de formalisation, ne parviendra à faire progresser ni l'entreprise de domination, ni l'expression de la docilité des soumis.

Tout semble se passer ainsi à l'envers par rapport aux processus de construction historique des États d'Europe occidentale : dans ces derniers, le processus permanent de négociation État / société ne cesse d'accoucher par les conflits et parfois la

violence organisée, de cadres normatifs communs et consensuels (c'est-à-dire considérés comme acceptables globalement en dépit des désaccords) autour desquels les différents mondes sociaux se rallient selon des rationalités multiples et changeantes pour entamer de nouvelles négociations « à la marge » . Dans les États fragiles d'Afrique, les négociations ne cessent de se dérouler entre mondes sociaux sans qu'aucun ne parvienne à faire prévaloir sa norme, la norme administrative n'intervenant que comme un référent de « couverture » pour des pratiques déviantes pouvant dès lors tout faire, y compris nier la norme légale que ce soit au niveau de la haute fonction publique ou des pratiques des agents au guichet. Une culture de l'administration (compréhension des missions et finalités de l'action administrative) et une culture administrative (perception de ses systèmes de significations et de croyances informant ses règles et les actes de ses agents) ne se diffusent donc pas comme principe de comportements et comme référents ultimes en cas de conflits. La diffusion en est même dissuadée par l'absence ou la non prévisibilité du contrôle et de la sanction institutionnelle organisée, et par l'absence de contrôle et de sanction sociale à l'encontre des contrevenants. Dans ces conditions, la corruption est d'autant plus facilitée que ceux-là mêmes qui la pratiquent le plus, en plus grande ampleur et avec le plus de bénéfices, les hauts fonctionnaires appuyés sur les ministres, et qui sont les plus conscients de ce qu'elle signifie dans un espace de culture administratif, sont les premiers à invoquer ces difficultés de constitution de l'administration pour justifier voire légitimer leurs actions de remise en cause des fondements et principes mêmes qui légitiment pourtant formellement leur pouvoir.

On voit ainsi la complexité extrême de ces organisations bureaucratiques publiques des États et sociétés fragiles en Afrique. Construite en multi-rationalités, multi-linéarités et multi-finalités¹⁶ par le truchement de pratiques sociales menées par des agents appartenant à différents mondes sociaux, négociant entre eux en fonction des interprétations, des intérêts et des contextes qui s'imposent à eux à un moment donné, ces administrations sont des constructions paradoxales¹⁷. Aucun sous-monde social, y compris l'entreprise de domination et sa direction administrative n'étant en situation de fournir des cadres rigides, c'est l'effervescence sociale qui tient lieu d'ordre au détriment de la capitalisation des pratiques et de leur « authentification ».

Aide internationale et réforme de l'administration : ambigüités des politiques publiques externes

Dans ce contexte de complexité absolue, l'aide internationale ne peut que renforcer les paradoxes de l'administration de ces États. Elle est en effet traversée de contradictions qui l'éloignent de la réalisation des objectifs qu'elle poursuit et bloquent les effets de capitalisation, ce qui pourtant n'exclut en rien qu'elle participe à des effets sociaux finaux proches des objectifs recherchés par effets indirects et inattendus. On pourra résumer ces problèmes en cinq syndromes de l'action publique :

a) *Le syndrome de la modernité accélérée.* L'aide à la réforme administrative est animée par la recherche des options techniques et procédurales les plus performantes dans une logique de modernisation et de rattrapage

systématique des « retards » des administrations africaines. Par définition le problème de ces administrations ne peut qu'être celui d'un mauvais formatage technique, jamais le produit d'un mode de construction historique spécifique, ce qui invaliderait la prétention des experts à faire valoir leur compétence universelle dans un domaine technique particulier. Dans une logique propre du « modèle de la poubelle », les solutions sont alors déjà connues, il suffit de leur trouver un problème¹⁸. C'est pour cela que l'aide à l'administration sous toutes ses formes ne cesse de proposer les techniques les plus récentes et les plus élaborées pour répondre à la crise des administrations africaines. Or cette hyper-technicité, cette recherche d'une rationalité optimale via les méthodes les plus abouties du moment ne peut qu'aggraver un peu plus le décalage entre la sophistication des offres proposées d'une part, et les capacités et compétences professionnelles de la grande masse des agents de niveau C, B et A, intermédiaires de l'administration de ce type d'États fragiles, et les moyens disponibles d'autre part. Elle complexifie par ailleurs d'autant l'interaction avec une société qui ne peut qu'être très éloignée de ce type de préoccupations. Bref, plus on importe de technologies et procédures et plus leur chance de réussir à « moderniser » l'administration s'éloigne. Comment peut-on imaginer qu'une administration d'un État fragile puisse accroître ses pertinences en soumettant ses fonctionnaires à des formations accélérées en RBM, alors même que ses fonctionnaires sont déjà défaillants dans la gestion quotidienne du suivi bureaucratique de base (gestion des dossiers, archivage, respect de la légalité et des obligations légales, etc.) et que tous les dispositifs techniques et financiers

indispensables à une RBM sont par définition inexistants et si exigeants techniquement qu'ils sont non opératoires ; et pourtant...

b) *Le syndrome de l'amnésie organisationnelle, des cycles de vie ou de la logique de l'attention*¹⁹. L'aide à la réforme administrative ne cesse de constater la lenteur des progrès accomplis par les administrations africaines en 60 ans d'indépendance et de soutien et les échecs de leur mise en œuvre au point de les abandonner au profit de nouvelles techniques, procédures et options, revenues entre temps en grâce ou importées d'autres secteurs organisationnels par les communautés épistémiques du Nord et promues le temps de découvrir à leur tour leurs imperfections et effets pervers. Les méthodes et orientations ne cessent de se succéder dans une logique de cycle d'attention et de vérification²⁰. Au bout de trois à quatre cycles, la mémoire des expériences passées disparaît en raison de la mobilité des personnels, permettant alors de pouvoir relancer des procédures, techniques, options déjà testées comme innovantes, sans se poser la question des changements contextuels éventuels qui pourraient éventuellement fonder leur réutilisation. En matière administrative, le jeu entre le trop d'État, le moins d'État, le mieux d'État, le plus d'État ; la centralisation, la décentralisation, la déconcentration ; la régulation par les missions ou la régulation par le marché, par une administration « omnisciente, bienveillante et bienfaitrice » ou un marché paré de toutes les vertus... ne cesse de se poursuivre en cycles récurrents, à coup d'importation de modèles « à approprier » comme si ces deux termes étaient compatibles et pouvaient conduire à autre chose qu'à des «inappropriation ». ».

c) *Le syndrome du marché et de l'industrie de l'aide*. L'aide au développement, y compris sous ses aspects institutionnels, s'est construite progressivement et légitimement comme un marché pour lequel concourent des acteurs en compétition dans la captation des ressources disponibles. Acteurs publics, acteurs privés entrepreneuriaux ou à vocation humanitaire et organisations internationales ne cessent de renforcer leur professionnalisme pour se positionner stratégiquement sur les thématiques disponibles avec les savoir-faire, les compétences procédurales, les méthodes d'action et les présentations de soi les plus performantes afin d'accroître leurs chances de succès dans ce marché²². Le gain en efficacité, en compétence et en prévisibilité des actions entreprises est incontestable ; mais il se fait au détriment de l'existence d'offres alternatives, d'une réflexion sur la pertinence des techniques dominantes du moment, de l'adaptation à chaque cas et des finalités poursuivies. Pour être efficaces, les bailleurs doivent s'assurer de l'existence d'acteurs prêts à assurer le décaissement des fonds votés. Ils se lient alors avec des organismes qui se spécialisent dans le montage technique des projets en organisant toute l'intendance de la mise en place des chronogrammes aux conditions d'exécution et en passant par la sélection et le reformatage des CV des experts en fonction des demandes. Si ces organismes sont en concurrence, ils obtiennent les marchés plus par leur compétence à maîtriser les protocoles de procédures que par l'originalité de leur proposition. Ils ne cherchent pas à innover dans leurs réponses aux appels d'offres pas plus qu'ils ne demandent aux experts sollicités des compétences originales et des idées innovantes

par rapport à la doxa du moment. Ils cherchent à se couler au plus près dans les ToR (terms of reference), à y faire rentrer leurs experts en reformatant leurs cv afin de répondre au plus près à des attentes normées. Il résulte de ce double procédé de recherche d'une rationalité unique et de constitution d'une industrie de l'aide (donc d'une logique conduite non pas par la réalisation de la finalité de l'action mais par l'efficacité des procédures établies pour l'action) une convergence massive systématique sur les nouveaux « buzzwords » de la pensée administrative du moment, un abandon de toutes autres formes alternatives possibles, une harmonisation des modes de gestion des différents types d'organismes qui ne peuvent concourir efficacement qu'en se pliant aux procédures proposées et une focalisation sur les procédures à respecter au détriment des finalités pour lesquelles elles ont été établies. L'efficacité théorique assèche l'innovation et l'adaptation, dépolitise les enjeux et enclenche l'engrenage dramatique d'un cercle vicieux bureaucratique²¹.

d) *Le syndrome du cercle vicieux bureaucratique de substitution des moyens aux fins* se révèle au point de transformer des exercices d'innovation et d'adaptation censés permettre l'appropriation par les bénéficiaires en routines techniques au cours desquelles chaque acteur ou groupe d'acteurs joue le rôle approprié à la situation commune partagée afin d'atteindre ses objectifs personnels. Les bailleurs décaissent et reçoivent des rapports définissant le succès en termes de respect des procédures et de réalisation des objectifs techniques préfixés, ce qui leur permet de rendre des comptes aux organes qui ont décidé des options budgétaires. Les

opérateurs de l'aide organisent les opérations et obtiennent la participation des bénéficiaires et leur appréciation. Les bénéficiaires reçoivent l'aide et en contrepartie la reconnaissance de leurs efforts de mise à niveau qu'ils valident à leur tour par la reconnaissance de la qualité des transferts réalisés. Les fonctionnaires ou administrés acceptent de participer dans des réunions d'« appropriation » et de faire l'effort de manifester un intérêt en échanges de gratifications financières (les fameux perdiem²²) et symboliques (la reconnaissance d'un niveau matérialisée par un diplôme le quel n'a d'autre valeur que celle qu'on voudra bien lui accorder) immédiates ou à terme. Bref, chacun participe en oubliant la finalité première qui était celle des transferts appropriés effectifs de modalités de savoir-faire, de process et de techniques que personne n'ira mesurer. On a simplement oublié les objectifs finaux au profit des seuls objectifs procéduraux.

e) *Le syndrome de la dépolitisation*. Ainsi se révèle l'un des paradoxes les plus étonnants de l'aide internationale en matière de développement institutionnel : celui de la dépolitisation. Largement souligné dans un travail qui a fait référence par James Ferguson²³, ce syndrome conduit à faire de l'administration un objet dépolitisé, alors même que cette idée est balayée de tous les manuels des pays du Nord. Les administrations sont par définition des objets politiques, des enjeux politiques. Les présenter comme des questions de pure technique tout en ne cessant de proclamer que l'État et la société ne peuvent que se co-construire est une contradiction fondamentale largement fondée sur le mandat « apolitique » des bailleurs. Cette posture est intenable car elle conduit à poser les bases de

l'échec même de la politique de transformation des administrations en refusant de placer celles-ci au cœur des enjeux sociaux et politiques et des débats publics²⁴. Comment peut-on espérer une appropriation de l'administration et de ses procédures, le développement d'une culture de l'administration et administrative si les conditions mêmes d'exercice de l'activité administrative ne sont pas érigées en enjeu de l'espace public ?

Le paradoxe de la production par les pratiques

Cette analyse des administrations des pays africains fragiles et de l'appui dont elles bénéficient ne prête guère à l'optimisme quant à une amélioration substantielle de l'acceptabilité tant par les fonctionnaires que par les « administrés » de leurs principes de fonctionnement, sans même parler de leur efficacité, de leur efficience, leur cohérence et leur pertinence. Pourtant, des mutations profondes sont en cours.

L'expansion démographique, l'urbanisation rapide et la densité sociale qu'elle génère, les mutations de la stratification sociale dont l'émergence de nouvelles catégories sociales dites classes moyennes de la petite propriété et le nombre accru de jeunes mieux formés modifient les conditions de l'activité sociale. Les référents de l'activité se reconstruisent d'autant plus rapidement que l'intensité de leurs pratiques quotidiennes dans un milieu urbain à forte densité sociale multiplie les arrangements convergents et génère ainsi des routines communes qui stabilisent l'action et la rende plus prévisible.

Ces mutations ouvrent la voie pour la première fois en Afrique à l'accès au pouvoir de nouvelles

générations techniquement plus performantes que les aînées et confrontées à des problématiques administratives dès leur plus jeune âge autour de préoccupations oubliant les enjeux de la succession d'État au profit de la performance, des résultats et des externalités positives. Employés dans l'administration ou soumis à la domination du projet de domination, ils tendent à se constituer en administrés plus prompts à exiger des prestations. Tout est donc prêt pour un saut qualitatif dès lors qu'on ne se trompe pas de cible désormais : tirer les conséquences de ce changement générationnel dans les administrations, rétribuer à leur juste valeur ces qualités indispensables pour générer des actions de développement et produire pour l'ensemble du pays des externalités positives, et consacrer la sanction systématique tout aussi ferme de toute forme de corruption. Cela suppose de la part de l'aide internationale d'accompagner le changement et donc d'accepter une part de désordre.

R · É · F · É · R · E · N · C · E · S

- BAREL, Y, *Le Paradoxe et le système - Essai sur le fantastique social*, Grenoble, PUG, 2008.
- BELLINA, S & als, dir, *La gouvernance démocratique un nouveau paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008.
- BROSAMLE, K.J, *Civil Service Reform in Developing Countries: We do not really know what we are doing*, 2012, non publié.
- CLARKE, A. Social worlds/arenas theory as organizational theory. In Maines, D. (ed.) *Social organization and socials process: essays in honour of Anselm Strauss*. Hawthorne (NY): Aldine de Gruyter, (1991), pp. 119-158.
- DARBON, D, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », in *Espaces du service public ; mélanges offerts à Jean du Bois de Gaudusson*, Presses Universitaires de Bordeaux 2014.
- DARBON, D, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, 2003, n°105-106.
- DAUVIN, P, « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé », *Revue Tiers Monde*, Vol.180, 4, 2004
- DOWNS, A, "Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle", *Public Interest*, 28.
- EASTERLY, W. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, Penguin Press: New York, 2010.
- EBERWEIN, W.D, dir, « L'action humanitaire, normes et pratiques, politique, prescriptions légales et obligations morales », *Cultures et conflits*, n°60, 2006.
- FALK MOORE, S, "Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study". In *Law as Process: An Anthropological Approach*. London: Routledge, 1978.
- FERGUSON, J, *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press, 1994.
- FURNIVALL, J.S, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, Cambridge: Cambridge University Press, 1948/New York: New York University Press, 1948.
- LIJPHART, A, *Democracy in Plural. Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977.
- NAUDET, D, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE, 1999.
- RIDDE, V, « Réflexions sur les per diem dans les projets de développement en Afrique », *Bulletin de l'APAD*, 2013.
- SFEZ, L, *Critique de la décision*, Paris, Presses de sciences po, 1992.
- SHIBUTANI, T. "Reference Groups as Perspectives". *American Journal of Sociology*, 1955, 60, 562-569.
- SIDA, UKAID, Irish Aid, *Summary report of the public sector governance reform evaluation*, April 2013.
- STIGLITZ, J, *La Grande Désillusion*, (traduction Paul Chemhla) Paris, Fayard, 2002.
- STRAUSS, A, "A social world perspective", *Studies in Symbolic Interaction*, 1978, 1, 119-128 Summer, 1972.
- WEBER, M , *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971.

WORLD BANK, INDEPENDENT EVALUATION GROUP, *Public sector reforms: what works and why?*, Washington DC, 2008;

N · O · T · E · S

1. Par exemple le *Country Profile and Institutional Assessment* de la Banque mondiale, l'Indice Mo Ibrahim de gouvernance africaine ou celui de la *United Nations Economic Commission for Africa*.
2. On renverra pour un bilan à SIDA, UKAID, Irish Aid, *Summary report of the public sector governance reform evaluation*, April 2013; World Bank; Independent Evaluation Group, *Public sector reforms: what works and why?*, Washington DC, 2008; Brosamle.Klaus. J, *Civil Service Reform in Developing Countries: We do not really know what we are doing*, 2012, non publié.
3. Darbon.D, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, 2003, n°105-106.
4. Dans leur énoncé tous ces programmes sont pertinents, logiques et nécessaires. Leurs résultats étant discutables, c'est donc leur interaction avec leur objet même qui pose problème.
5. Easterly, W. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, Penguin Press: New York, 2010; Stiglitz. J; : *La Grande Désillusion*, (traduction Paul Chemhla) Paris, Fayard, 2002.
6. Bellina.S & als, dir, *La gouvernance démocratique un nouveau paradigme pour le développement*, Paris, Karthala, 2008.
7. On prend ici le terme paradoxal comme l'utilise Barel.Y, *Le Paradoxe et le système - Essai sur le fantastique social*, Grenoble, PUG, 2008.
8. Weber M , *Économie et Société*, Paris, Plon, 1971.
9. Lijphart. A, *Democracy in Plural. Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press, 1977 : Furnivall. J.S, *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and*

Netherlands India, Cambridge: Cambridge University Press, 1948/ New York: New York University Press, 1948.

10. Falk Moore S, "Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study". In *Law as Process: An Anthropological Approach*. London: Routledge, 1978.

11. Strauss, A, "A social world perspective", *Studies in Symbolic Interaction*, 1978, 1, 119-128; Clarke, A. "Social worlds/arenas theory as organizational theory". In Maines, D. (ed.) *Social organization and social process: essays in honor of Anselm Strauss*. Hawthorne (NY): Aldine de Gruyter, (1991), pp. 119-158.

12. L'expression proposée par O de Sardan découle de toute une littérature antérieure particulièrement vaste en science politique inspirée notamment du sociologue E. Goffman.

13. Shibutani, T. "Reference Groups as Perspectives". *American Journal of Sociology*, 1955, 60, 562-569.

14. Op cit, 1991.

15. A. Strauss, art.cit, 1978, 119-128.

16. Sfez. L, *Critique de la décision*, Paris, Presses de sciences po, 1992.

17. Barel. Y, *op.cit*, 2008 : « J'accepte pleinement et sans arrière-pensée cette idée du foisonnement de la vie humaine et sociale, l'idée qu'il est absurde de ne voir dans tout acte humain, dans tout comportement social, qu'un acte fonctionnel au service du système, même s'il se présente comme dysfonctionnel (il y a longtemps que le fonctionnalisme a élaboré une théorie de la fonctionnalité de la dysfonctionnalité) », avant-propos.

18. Naudet D, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE, 1999.

19. Downs. A, "Up and Down with Ecology-the Issue-Attention Cycle", *Public Interest*, 28, Summer, 1972.

20. Downs, art.cit, 1972.

21. Dauvin. P, « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre impose », *Revue*

Tiers Monde, Vol.180, 4, 2004

22. Eberwein. W.D, dir, « L'action humanitaire, normes et pratiques, politique, prescriptions légales et obligations morales », *Cultures et conflits*, n°60, 2006 ; Darbon. D, « Bureaucratisation des réformes administratives et action publique en Afrique : l'enjeu de la repolitisation du projet administratif », in *Espaces du service public ; mélanges offerts à Jean du Bois de Gaudusson*, Presses Universitaires de Bordeaux 2014

23. Ridde V, « Réflexions sur les per diem dans les projets de développement en Afrique », *Bulletin de l'APAD*, 34-36, 2013.

24. Ferguson. J, *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. University of Minnesota Press, 1994.

25. Darbon. D, *Ibid.*, 2014.

R · É · S · U · M · É

Les administrations publiques des pays africains bénéficient de l'aide internationale depuis les indépendances. Pourtant, cette aide apparaît peu efficace, tandis que les partenaires au développement sont en concurrence pour influencer les modèles et les techniques à promouvoir. Les programmes de renforcement des capacités et d'appui aux politiques publiques sont pourtant nombreux et diversifiés. Avec ces programmes, c'est toute l'ambiguïté du processus de construction de l'état et de la société en Afrique qui se révèle. Pris entre les visions modernistes des Etats développés ou des agences internationales et les contraintes du pouvoir, les programmes d'aide aux administrations hésitent sur les options à retenir et se réfugient derrière des solutions techniques. Dès lors l'aide internationale consacrée aux programmes de réforme du secteur public ne parvient pas à améliorer la gouvernance des Etats africains ce qui freine leur développement.

Abstract

Public administrations of African countries benefit from international aid since independence. However, this support appears ineffective, while development partners are competing in order to influence models and techniques to promote. Capacity building programs and support public policies are however numerous and diversified. With these programs, it is all the ambiguity of the construction process of the State and of the society in Africa which is revealed. Stuck between modernist visions of developed countries or international agencies and the constraints from the authorities, public administrations assistance programs hesitate on the preferred options, and hide behind technical solutions. Therefore, the international

support devoted for public sector reform programs fails to improve the governance of African states, which hampers their development.