

TEXTES RÉUNIS PAR
Jean-François BARÉ

Anthropologue, directeur de recherche à la retraite de l'IRD
et de l'Université de Paris I Panthéon.

(2001)

L'évaluation des politiques de développement.

Approches pluridisciplinaires.

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie retraité du Cégep de Chicoutimi
Courriel: jean-marie_tremblay@uqac.ca
Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de: "Les classiques des sciences sociales"
Une bibliothèque numérique fondée et dirigée par Jean-Marie Tremblay,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi
Site web: <http://classiques.uqac.ca/>

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi
Site web: <http://bibliotheque.uqac.ca/>

Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf, .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.

Jean-Marie Tremblay, sociologue
Fondateur et Président-directeur général,
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Jean-François BARÉ

Anthropologue, directeur de recherche à la retraite de l'IRD
et de l'Université de Paris I Panthéon.

L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires.

Textes réunis par Jean-François Baré. Paris : L'Harmattan, Éditeur, 2001, 356 pp. Collection : Logiques politiques.

[Autorisation formelle accordée par l'auteur le 19 mai 2012 de diffuser ce livre dans Les Classiques des sciences sociales.]



Courriel : jfbare@wanadoo.fr

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times New Roman, 12 points.

Pour les citations : Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page : Times New Roman, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''

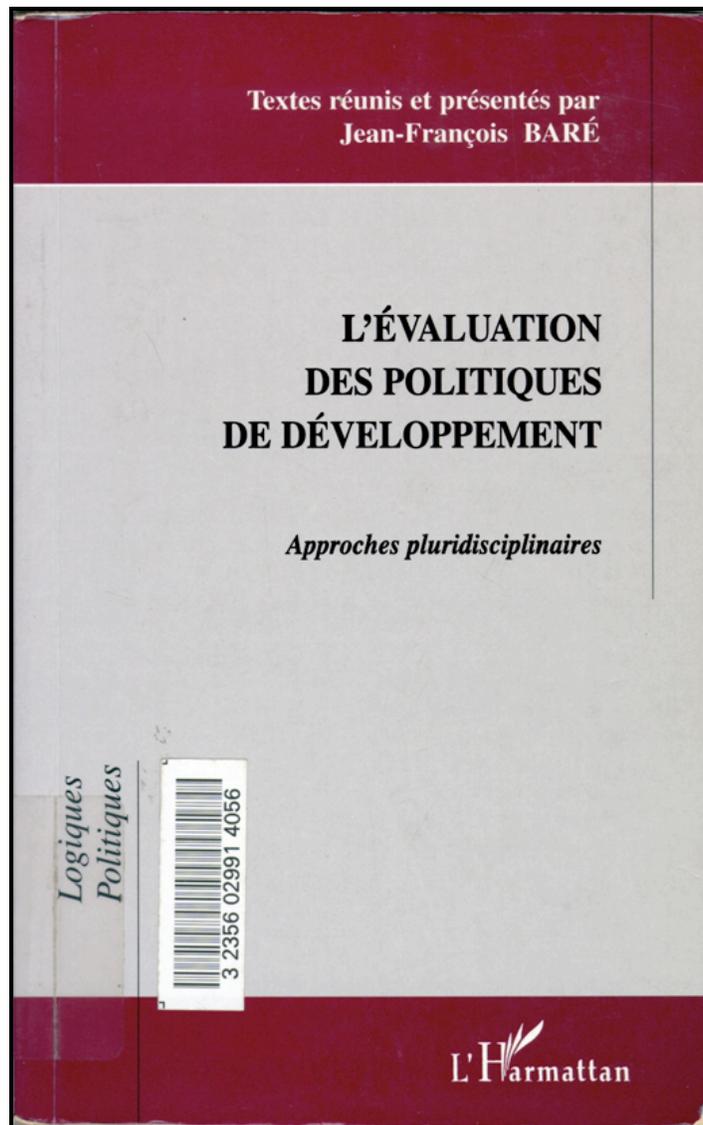
Édition numérique réalisée le 16 octobre 2012 à Chicoutimi,
Ville de Saguenay, Québec.



Jean-François BARÉ

Anthropologue, directeur de recherche à la retraite de l'IRD
et de l'Université de Paris I Panthéon.

L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires,.



Textes réunis par Jean-François Baré. Paris : L'Harmattan, Éditeur, 2001, 356 pp. Collection : Logiques politiques.

[7]

SOMMAIRE

Quatrième de couverture

Jean-François BARÉ, « De nouvelles approches de l'intervention publique ? » [5]

Marie-Christine KESSLER, « Comment évaluer la politique étrangère. L'exemple français au crible de la science politique » [15]

Jean-François MEDARD, « Comment évaluer la corruption » [37]

1. L'identification de la corruption
2. L'observation et la mesure de la corruption
3. L'analyse comparative de la corruption

Bibliographie

Jean-François BARÉ, « L'évaluation de l'intervention publique comme exercice d'anthropologie historique » [63]

1. Conditions d'émergence d'une réflexion anthropologique sur l'évaluation
2. Les institutions publiques comme objets anthropologiques construits
3. L'action publique comme être diachronique
4. La mémoire orale
5. L'enquête de terrain. Quelques remarques
6. Raconter une histoire vraie

Bibliographie

Nassirou BAKO-ARIFARI et Pierre-Yves LE MEUR, « Une anthropologie sociale des dispositifs de développement » [83]

1. Généalogies
2. Le projet comme arène
3. Discontinuités et intermédiations
4. Anthropologie des politiques et des dispositifs du développement
5. Questions de méthode
6. Anthropologie et développement
7. Pistes

Bibliographie

Michaël CERNEA, « [Risques d'appauvrissement et développement. Un modèle pour la réinstallation des populations déplacées](#) » [119]

Marc DUFUMIER, « [Le développement agricole : les nouvelles formes de projets](#) » [157]

1. [Le cycle traditionnel des projets](#)
 2. [L'emprise technocratique](#)
 3. [Formalisme et rigidités](#)
 4. [Les approches participatives](#)
 5. [Vers des projets ouverts et progressifs ?](#)
- [Bibliographie](#)

Doryane KERMEL-TORRES et Philippe SCHAR, « [Les politiques publiques d'industrialisation : espaces, territoires et acteurs](#) » [171]

Philippe HUGON, « [L'évaluation en économie du développement. Le cas des politiques d'ajustement en Afrique sub-saharienne](#) » [191]

1. [La politique libérale standard et l'État minimum](#)
 2. [La dimension institutionnelle de la politique économique et la conception fonctionnaliste de l'État](#)
 3. [La dimension positive de la politique économique et la conception utilitariste de l'État](#)
 4. [L'interdépendance du politique et de l'économique](#)
- [Conclusion](#)
[Bibliographie](#)

Claude RAYNAUT, « [Comment évaluer les politiques publiques de lutte contre le sida en Afrique](#) » [217]

[Les auteurs](#) [245]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

QUATRIÈME DE COUVERTURE

[Retour au sommaire](#)

Ces dernières décennies, la réflexion concernant l'évaluation de l'intervention publique a considérablement évolué.

On peut isoler trois aspects de ce mouvement : l'investissement progressif par les sciences humaines de ce domaine d'étude, où l'économétrie et la science administrative régnaient sans partage ; l'extension de l'activité d'évaluation à des domaines qu'elle n'avait pas pour tradition de traiter ; des visions nouvelles de l'intervention publique, qui la traitent comme un sujet d'étude parmi d'autres.

Fournir une bonne image de cette évolution selon les disciplines de sciences humaines concernées, tel est le propos de ce livre.

Ont collaboré à ce livre : Nassirou BAKO-ARIFARI (I.U.E.D.), Michaël M. CERNEA (Banque mondiale). Marc DUFUMIER (I.N.A.-P.G.), Philippe HUGON (Université de Paris X), Doryane KERMEL-TORRÈS (I.R.D.), Marie-Christine KESSLER (C.N.R.S.), Pierre-Yves LE MEUR (Université de Mayence), Jean-François MEDARD (I.E.P.-Bordeaux), Claude RAYNAUT (C.N.R.S.), Philippe SCHAR (C.N.R.S.).

Jean-François Baré, anthropologue, est directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement et directeur de thèse dans les Universités de Paris I et Bordeaux II. Il a mené des travaux d'anthropologie historique sur

l'Océan Indien et le Pacifique sud, sur les applications de l'anthropologie. Il est actuellement responsable de l'unité de recherche « Intervention publique, espaces, sociétés » de l'I.R.D. et membre de l'Unité mixte C.N.R.S.-I.R.D. « Regards » (Maison des Suds, campus universitaire de Talence).

[9]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte I

“De nouvelles approches de l'évaluation.”

Jean-François Baré *

[Retour au sommaire](#)

Ces dernières décennies, la réflexion concernant l'évaluation des politiques publiques - ou plus largement l'évaluation de *l'intervention publique* en général, en y incluant les programmes et projets de « développement » a considérablement évolué. Fournir une bonne image de cette évolution, selon les disciplines de sciences humaines concernées, présenter certaines de ses conséquences du point de vue méthodologique, tel est le propos de ce livre.

On peut je crois isoler trois aspects de ce mouvement : l'investissement progressif par les sciences humaines de ce domaine d'étude, où l'économétrie et ce que l'américain appelle *administrative science* régnaient sans partage ; l'extension de l'activité d'évaluation à des domaines qu'elle n'avait pas pour tradition de traiter ; des visions nouvelles de l'intervention publique, qui découlent logiquement de ces deux premiers attendus, et qui la traitent comme un objet d'étude parmi d'autres.

* Anthropologue, directeur de recherche à l'I.R.D. [L'Institut de Recherche sur le Développement.]

De ce point de vue, le vaste et multiforme domaine du développement "induit" auquel ce livre consacre essentiellement son attention constitue un cas exemplaire de la discussion sur l'évaluation. En fait, on peut douter que ce qu'il est convenu d'appeler "le développement" constitue un domaine tout à fait autonomisable des politiques publiques ou du phénomène de l'intervention publique dans l'acception la plus large de cette notion. Soit qu'on y repère des spécificités ou des difficultés d'analyse analogues ; soit que le développement *comme concept* ne soit pas véritablement discernable dans la masse considérable d'analyses et de contre-analyses relevant de l'économie dite politique, de la "géopolitique", de la politologie tout court censées pourtant en traiter ; littérature énorme qu'on ne peut songer à évoquer dans cette courte introduction, sous peine de plusieurs livres, ou d'une encyclopédie de l'indécision conceptuelle.

[10]

On a cru pouvoir soutenir ailleurs que la notion de "développement" relève plus des *catégories locales* de l'anthropologie que d'un concept scientifique au sens de Claude Bernard ou de Karl Popper, susceptible d'expérimentation et de réfutation. Il en va ainsi notamment du fait des liens historiques de la notion avec la révolution industrielle en Europe, elle-même pour partie fondatrice de l'économie politique moderne ; et surtout des ambiguïtés sémantiques qui continuent à la relier à des notions comme "croissance" dont elle est censée pourtant se distinguer ; mais on ne saurait embarquer les collaborateurs de ce livre dans une discussion qui outrepasserait peut-être leurs positions (Baré 1987). Des œuvres d'une audience considérable, comme celle d'Amarthya Sen (par exemple 1991) ont contribué à la mise au point d'indicateurs prenant en compte les dimensions "humaines" du développement, comme l'indicateur du développement *humain* publié par le Programme des Nations Unies pour le Développement. Si la nécessité de cette démarche me paraît tout à fait s'imposer, elle révèle du même coup la dissolution progressive de l'objet ; puisque la conjonction d'indices de mortalité infantile, de scolarisation, d'accès aux soins, d'inégalités de revenu etc. ressortent finalement de préoccupations empiriques — "sociales" si l'on veut — propres à certains modes de gouvernement, c'est-à-dire d'un ensemble d'idées et de valeurs qu'il est nécessaire de spécifier et qui ne surgissent pas "toutes armées" du développement *comme concept*.

Il est possible, c'est en tout cas mon opinion, que les termes de cette discussion au premier abord un peu abstraite aient contribué à un mouvement dont, je l'espère, ce livre témoigne, qui reprend certains aspects de la discussion actuelle sur l'évaluation sur la base globale de l'analyse de l'intervention publique, et donc sans accorder au monde du développement "induit" une spécificité absolue.

L'activité d'évaluation comme être historique ; le retour des sciences humaines

Une série de « sommes » récentes, parues pratiquement en même temps, atteste de ce mouvement, qu'elles révèlent de manière plus ou moins explicite. Citons les actes du congrès *Evaluation and Development* tenu en 1994 sous les auspices de la Banque mondiale (Piccioto and Rist (eds.), 1995), qui rassembla un grand nombre de professionnels anglo-saxons de tous horizons disciplinaires ; ou le livre inspiré par le congrès l'*Evaluation des Politiques publiques* organisé en 1997 par le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques du [11] C.N.R.S. français, qui prit aussi une dimension internationale (Kessler *et al.* (eds.), 1998), et inclut des contributions relevant aussi bien de la sociologie politique, voire de l'histoire, que de la politologie dans sa tradition classique. En 1998, un livre à nouveau édité par Robert Piccioto, directeur du Département d'Évaluation des Opérations de la Banque mondiale avec l'économiste Eduardo Wiesner et intitulé à nouveau *Evaluation and Development* prenait pour sous-titre *The Institutional Dimension* ; c'est dire qu'on y trouve tout le reflet de ce qu'il est convenu d'appeler dans le monde académique "l'économie institutionnaliste" et même "néo-institutionnaliste", alors en faveur à la Banque mondiale.

On trouve en sens inverse un repère de cette évolution avec un ouvrage de synthèse au titre pratiquement analogue paru une dizaine d'années auparavant (Nioche et Poinard, 1984), introduit par Jacques Delors, alors Ministre de l'Économie, des Finances et du Budget ; il est rédigé pour l'essentiel par de hauts fonctionnaires. Tous, certes, sont évidemment pourvus de qualifications académiques ; mais ce n'est pas en cette qualité qu'ils écrivent dans ce livre (remarquons à ce propos l'intervention de deux collaborateurs du journal *Le Monde*, Pierre Drouin et Jacques Lesourne qui en sera l'un des directeurs).

Ainsi, l'évaluation de l'intervention publique est elle-même un corpus "historique", dont de multiples témoignages montrent qu'il s'est progressivement autonomisé, développé puis transformé, alors même qu'il était censé conserver la même définition : disons un diagnostic sur les rapports entre "buts" et "résultats" d'une politique publique.

L'évaluation est aussi une *activité* d'ordre historique. Il y eut certainement beaucoup de réflexions sur l'action de l'État et sur l'intervention publique depuis que ces deux êtres sont discernables ¹, mais jusque vers les années 1970 cela ne "s'appelait" pas l'évaluation. Un politologue américain spécialiste des problèmes d'évaluation de programmes sociaux note par exemple : "Aux États-Unis vers la fin des années 1960 il était pratiquement impossible de lire des documents traitant de la réalisation des programmes. Le terme /réalisation/ était pratiquement inconnu et les analystes fédéraux partageaient du principe qu'un programme mis à exécution fonctionnerait exactement comme l'analyste l'avait prévu" (F. Levy, 1984 : 30). C'est cependant pour ajouter aussitôt : "Bien entendu, la réalité était fort différente, car [12] chacun des responsables du programme l'infléchissait selon son optique personnelle" (ibid.). En France, il fallut attendre un décret du gouvernement Rocard pour que soit mise en place en 1990 une évaluation des politiques publiques au travers d'un "Conseil National de l'Evaluation" (Kessler *et al.*, 1998). Toujours pour la France, Nioche et Poinard notent la quasi absence des études d'évaluation avant 1971 (1984 : 8).

L'évaluation se cristallise lorsque l'on reconnaît *officiellement* que les décisions de l'État ou de ses services possèdent une vie propre, et que les politiques publiques sont de ce fait des êtres *sui generis*. Cette activité spécialisée donna lieu à des regroupements, puis à des associations professionnelles par pays ; elle devint une *profession*. Mais s'agissait-il d'une *discipline* ? Au cours de discussions de plus en plus sophistiquées et spécialisées, des membres éminents de ces associations elles-mêmes finirent par convenir qu'après tout, il s'agissait simplement d'appliquer les méthodes des sciences humaines, si hétérogènes soient-elles parfois, à un problème particulier. Citons ainsi Jean Leca, politologue président du Conseil National de l'Evaluation français (in Kessler *et al.*, 1998 : 347) ; à un moindre titre Eleanor Chelimsky, présidente de l'Association Américaine d'Eva-

¹. C'est-à-dire d'après J-C. Perrot, dès le XVII^{ème} siècle pour ce qui concerne l'idée d'intervention publique en France (1992 : 63).

luation (qui l'admet un peu à regret lors du congrès de la Banque mondiale cité ci-dessus) (1995 : 6). Robert Piccioto, directeur du Département de l'Evaluation des Opérations dans la même institution, fut l'auteur d'une inoubliable remarque que je ne résiste pas à citer dans cette introduction, bien que je la répète dans ma contribution : "l'état le plus charitable d'illustrer l'état de notre art est de le rapprocher du "que cent fleurs s'épanouissent" ; et Piccioto de plaider ensuite qu'il y faut "un peu d'aménagement du paysage et un peu de jardinage" (1995 : 255).

Cette ouverture vers des jardins est on ne peut plus sympathique à l'esprit de ce livre. On peut noter en passant que les "cent fleurs" en question proviennent d'un aphorisme de Mao Ze Dung qui déclencha l'une des périodes les plus tyranniques et les plus meurtrières de l'histoire de la Chine ². Il aurait fallu beau voir qu'on y parlât "d'évaluation".

[13]

L'activité d'évaluation, évidemment, est donc inséparable d'un certain degré de démocratie, et d'un certain type de rapports que des lettrés et des fonctionnaires - qui sont souvent lettrés eux-mêmes - entretiennent ; on y retrouve donc pratiquement terme à terme des discussions datant de la République platonicienne jusqu'au moins à Max Weber. De ce point de vue, l'évaluation *elle-même* relève de l'anthropologie ou de la sociologie politique, et plus généralement, comme je le soutiens ci-dessous, de l'histoire, tout "simplement".

Pour autant, je ne crois pas qu'il soit soutenable que l'évaluation ne connaisse pas de critères de vérité, du seul fait qu'elle est elle-même une activité socialisée. Je citerai ici Jean Leca (1998 : *ibid.*) visiblement irrité que certains évaluateurs s'évertuent à se différencier en des écoles "relativistes", ayant découvert par exemple qu'il existait un *feed-back* entre évaluateurs et évalués. Le fait qu'il y ait *feed back* ne préjuge pas en effet de critères de véracité. À suivre des projets et des programmes d'intervention publique, on trouve trop de preuves empiriques des variables déterminantes dans l'évolution des buts du projet et du programme pour qu'on se contente d'une position "relativiste". Ainsi parmi mille exemples de

² Bien sûr, on trouvait de l'évaluation ; dans les campagnes, dans les villes, même dans les premiers cercles du pouvoir. Voir par exemple l'admirable livre de Zhi Sui Li. *The Private Life of Chairman Mao*. Arrow Books, 1996.

l'évolution des critères d'éligibilité au programme ou au projet en question, qui ne dépendent pas à ma connaissance de la subjectivité de la personne qui l'évalue.

Citons enfin, sous forme anonyme, une conversation tenue fort brièvement à Toulouse - et donc *off the record* - lors d'une rencontre de hasard avec un interlocuteur fort éminent dans ces domaines. Je lui dis que je travaillais à l'édition de ce livre, mais que je ne me considérais pas comme un évaluateur professionnel. Il me répondit tout de go "Aucun problème ! Il n'y a pas de professionnels de l'évaluation".

Ce courant - dont je n'aurais pas la prétention de juger de sa dominance, mais dont on peut attester la réalité - replace de plein droit les sciences humaines dans une réflexion spécialisée qu'elles avaient jusqu'il y a peu de temps peu fréquentée, le cas de la politologie mis à part sans doute, bien qu'elle soit elle-même me semble-t-il une discipline plurielle, cousine de la sociologie et de l'histoire. Au fur et à mesure de l'extension de l'activité d'évaluation propre à la démultiplication des fonctions et des formes des États, les problèmes méthodologiques rencontrés par les évaluateurs spécialisés pour traiter d'objets de plus en plus multiformes sont souvent de même nature que ceux [14] présents dans les corpus généraux auxquels se réfèrent les sciences humaines.

Une brève historique de la démarche

On comprendra donc qu'il me soit particulièrement agréable de présenter ce livre, en tant que responsable d'une unité de recherche de l'I.R.D.³ étroitement associée au C.N.R.S., puisque l'apport de différentes sciences humaines à la discussion sur l'évaluation de l'intervention publique constitue précisément son propos central. Il est particulièrement heureux aussi qu'outre des membres pleins de cette unité, des professionnels de différents horizons disciplinaires et institutionnels aient voulu collaborer à une entreprise qui, on l'a noté, souhaitait fournir un ensemble de référence en fonction des disciplines concernées : en l'occurrence, politologie, anthropologie sociale et "historique", agronomie, économie, géographie. Le "cahier des charges" qui a présidé à ce livre est probablement le plus

³. Institut de Recherche pour le Développement, ex "ORSTOM".

court que j'aie jamais eu à connaître ou à formuler. Il tient pratiquement en une phrase : "comment décrire l'intervention publique dans votre discipline ?" étant entendu qu'il fut par la suite spécifié d'une insistance sur les problèmes de méthode, à l'évidence inspirée par l'adverbe "comment".

Il ne fut donc pas question *d'abord* d'évaluation, du fait des discussions précédentes sur l'autonomie relative de cette activité, mais de "description de l'intervention publique". Pour peu qu'elle soit traitée explicitement, la primauté de cette question de la méthode, posée à des esprits ouverts et compétents, me paraissait à même de faire nettement sortir la réflexion sur l'évaluation de ce qu'il faut bien appeler parfois un positivisme borné, ou d'une présentation si absconse qu'elle rebuterait les lecteurs les mieux disposés et les plus attentifs ; ceci, alors même que les documents d'évaluation au sens officiel sont censés s'adresser non pas aux autres évaluateurs, mais aux personnels responsables d'une politique publique, tout aussi bien *qu'à ses destinataires* ⁴.

[15]

Il est intéressant de noter qu'une bonne partie des contributeurs, spécialistes reconnus du sujet, ne souhaitèrent pas s'en tenir (si j'ose dire) au savoir général de leur discipline, mais illustrèrent leur réflexion par des exemples sectoriels (cette démarche, cependant a été explicitement encouragée par moi chez Jean-François Médard et Claude Raynaut à propos de la corruption d'une part, et des politiques publiques de santé de l'autre, et chez Michaël Cernea à propos des politiques de réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées). En général, d'un propos disciplinaire on glissa irrésistiblement à un propos "disciplinaire/ sectoriel". Il en va ainsi de la politologie et de la politique de coopération avec Marie-Christine Kessler, de la géographie et des politiques d'industrialisation avec Doryane Kermel-Torrès et Philippe Schar, de l'agronomie et projets de développement agricole avec Marc Dufumier, des politiques de développement (au sens de l'économie du même nom, et au sens macro-économique), qui attirèrent irrésistiblement Philippe Hugon vers les "politiques d'ajustement structurel". Ce dernier exemple me paraît

⁴ J'ai cité ailleurs les remarques extrêmement ironiques généralement adressées aux *Project Completion Reports* (POR) de la Banque mondiale par des destinataires de ces documents, remarques suscitées à l'initiative de la Présidence même de la Banque, il faut le souligner (Baré 1997b : 62). Je me demande si certains documents provenant de la Commission de l'Union européenne ne sont pas de nature à susciter des perplexités analogues.

particulièrement illustratif de ce qu'on peut appeler un tropisme vers des démarches inductives, parce que les politiques d'ajustement structurel, issues de la "crise de la dette" des années 1980 sont des cas fort particuliers de politiques de développement ; en fait, il s'agit d'un ensemble de mesures destinées à ce que par la suite, des politiques de développement puissent devenir ce qu'elles sont censées être.

On peut remarquer que dès les années 1980, Nioche et Poinard relevaient que "le domaine de prédilection de l'évaluation apparaît être celui des politiques sectorielles" (1984 : 9), ceci pour des raisons qui me paraissent évidentes : les évaluateurs des politiques globales seraient plutôt les électeurs, quand il y en a.

L'économétrie est nécessaire mais insuffisante

L'une des dimensions de cette évolution semble indéniablement résider, on l'a dit, dans le recul relatif des approches économétriques et comptables, ou plus exactement dans l'apparition dans ces domaines, *aux côtés de l'économétrie*, de diverses approches de sciences humaines pour lesquelles c'était jusqu'alors une terre relativement inconnue, le cas de la politologie mis à part répétons-le (mais cette dernière n'est pas une discipline essentiellement comptable). Ce livre, il convient d'y insister, ne se présente en aucune façon comme un manifeste anti-économétrique, d'autant plus qu'il présente par exemple la contribution de Philippe Hugon, un économiste maîtrisant [16] parfaitement l'évaluation financière, qui a pourtant porté une attention particulière aux approches « institutionnalistes » ; c'est-à-dire à des approches attentives à la manière dont des médiations institutionnelles et organisationnelles, "politiques" au sens large doivent être prises en compte pour appréhender des réalités comptables, au plan macro-économique en l'occurrence.

Il faut croire que cette manière de voir a pris de l'audience, puisque c'est un institutionnaliste notoire, Joseph Stiglitz, qui occupa ces dernières années les fonctions de *chief economist* à la Banque mondiale, avant il est vrai de les quitter récemment. Dans l'apparition des courants « institutionnalistes » en économie il me semble précisément qu'on peut voir une exigence de recherche des *causes non*

mesurées de résultats comptables, c'est-à-dire de variables propres aux processus même de l'intervention publique, qui traversent bon nombre des études réunies ici, signées la plupart du temps par des non-économistes. Pour Eduardo Wiesner, ce qui distingue l'approche "néo-institutionnaliste" de l'évaluation, c'est " (1) la nécessité de reconnaître les mélanges variés de compétition, de coopération et de hiérarchie (...) dans des contextes nationaux spécifiques" ; (2) la conviction selon laquelle il faut trouver le bon niveau de stimulation (*incentives*) pour dépasser les limitations du modèle néo-classique" ⁵. Même si les subtilités d'écoles –entre institutionnalisme et "néo" institutionnalisme", entre "classicisme" et "néo" classicisme- peuvent à bon droit échapper à des esprits non spécialisés dans l'économie contemporaine, l'attention fortement portée aux facteurs organisationnels peut finalement paraître relever d'un certain type de sociologie, ou d'histoire sociale, qui ne dit pas tout à fait son nom.

C'est probablement sous cet angle qu'on peut voir tout d'abord l'ouverture vers les variables déterminantes des faits économétriques dont je parlais ; si tant est que l'évaluation financière et comptable, si nécessaire soit elle pour des États et des collectivités publiques qui fonctionnent comme tout être institutionnel dans une certaine *rareté*, [17] ne comporte pas par elle-même de principes d'explication de ce qu'elle mesure, et, le plus souvent, agrège dans ces mesures des quantités aussi incommensurables, par certains côtés, qu'autrefois les revenus bancaires en devises du président Mobutu et les revenus, aussi libellés en devises, de tel ou tel producteur de café de l'ex-Zaïre.

Dans un ouvrage utile et classique consacré à l'évaluation financière des projets d'investissement, Serge Michailof et Michel Bridier notent avec transparence que cette dernière est « à la fois comme la langue d'Esopo (...) la meilleure et la pire des choses (...) un instrument utile pour la décision ou un simple camouflage » ; ou « la prose de Monsieur Jourdain », c'est-à-dire la systématisation d'une activité que « les hommes d'État et les hommes d'affaire du siècle dernier » pratiquaient « sans le savoir » (1995 : IX). Pour eux, la nécessité tient à celle d'un

⁵ "What distinguishes neoinstitutional economics from previous "institutional" or "historical" schools is a resilient theory grounded on two foundations : (1) the recognition that variable admixtures of competition, cooperation and hierarchy are needed to achieve positive societal outcomes in specific country circumstances, and (2) a belief that getting the incentives right is critical to overcome the restrictions that arise from the neoclassical model" (Piccioto et Wiesner 1998 : xi.)

« langage commun, d'une analyse financière suffisamment codifiée pour être admise et reconnue par tous » (ibid. : X). Ils croient cependant devoir nuancer par la suite cette constatation, dont je crois qu'il est utopique de la contester globalement. Il s'agit alors pour eux de différencier les points d'application de leur démarche et la nature de ses usagers (ibid., chap. III). Ceci, par contre, nous entraîne directement vers les orientations majeures de ce livre, qui souhaite apporter à l'exigence de mesure économétrique des points d'applications différenciés.

L'un des « points aveugles » de l'approche économétrique et comptable des problèmes est excellemment résumé ci-dessous par Michaël Cernea. Bien qu'anthropologue on ne peut dire de Cernea qu'il n'ait pas été sensible à la dimension proprement économique et économétrique des problèmes de développement, puisque lui et son équipe ont produit la première analyse argumentée, à ma connaissance, des relations entre "taux de retour" économiques et organisation sociale de projets d'intervention" ⁶. À propos des politiques de réinstallation des populations déplacées, un domaine douloureux mais tout autant susceptible de quantification que d'autres, il note :

« l'analyse coûts /bénéfices [Cost-Benefits Analysis ou C.B.I.]est tout à fait insuffisante, parce qu'elle n'est qu'un instrument macro-économique qui détermine *par agrégation* si les bénéfices dépassent les coûts dans des proportions acceptables. (...) Tout d'abord les pertes et les drames subis par les personnes déplacées ne sont pas compensés par les bénéfices agrégés du développement, parce que la distribution de ces bénéfices ne s'opère pas nécessairement vers ceux qui subissent les [18] pertes ; en fait, les personnes déplacées sont rarement bénéficiaires des projets qui les ont expulsées. La méthode coûts/bénéfices ne pouvant prévoir raisonnablement l'allocation des bénéfices futurs d'un projet, tout le raisonnement comptable cache en fait une distribution aléatoire et moralement fallacieuse de ces bénéfices. Ensuite, les pertes et coûts réels du déplacement forcé ne sont pas convenablement évalués ; de ce fait, ils ne sont pas inclus dans les analyses coûts/bénéfices par projet. ».

⁶ Voir notamment in Cernea (ed.) 1991 l'analyse de Conrad Kottak.

Tout est-il mesurable ? Le débat qualitatif/quantitatif

L'ouverture de l'activité « d'évaluation » à de nouveaux champs d'étude à première vue peu susceptibles de quantification (comme "la politique étrangère de la France" évoquée ci-dessous par Marie-Christine Kessler, en une réflexion sur "l'efficacité" et "l'efficience" de la politique de coopération) entraîne irrésistiblement ce débat ⁷. A la première question ("tout est-il mesurable" ?) on pourrait évidemment répondre *oui* ; ceci, non du fait que le monde perçu se serait soudainement réduit à une feuille de calcul, encore qu'on puisse avoir parfois cette impression ; mais parce que la mesure n'est pas consubstantielle au monde perçu (Bachelard, 1971) et qu'on peut donc mesurer n'importe quoi, sous les formes les plus sophistiquées. Sur un groupe de cinq carottes la nature n'a pas écrit "cinq" ; et personne n'a jamais vu le "1,8 enfant" en fonction duquel les Français se reproduisent en moyenne. La mesure économétrique doit être qualifiée ; elle est forcément renvoyée à des sphères d'analyses par définition non-académiques, à des arbitrages sur les différents budgets de l'État ; ceci n'implique pas pour autant qu'elle ne soit pas une mesure.

J'ai tendance à penser dans ma propre contribution ci-dessous que le soi disant dilemme entre "qualitatif" et "quantitatif" est une sorte de pont aux ânes des sciences humaines. Ceci pourrait entraîner dans un débat très vaste, qu'on ne peut qu'évoquer dans cette introduction. À propos de l'évaluation comme à propos d'autres sujets, la raison essentielle en est que la dimension quantitative des choses humaines se cache toujours (mais pas très bien) dans le qualitatif. Ainsi, des représentations françaises à l'étranger coûtent de l'argent public : voilà du quantitatif, simplement parce que l'argent est indéfinissable sans la [19] mesure. Mais ce sont des représentations *françaises* ; voilà du qualitatif, parce que pour mesurer il faut savoir ce qu'on mesure au juste. Seulement, parler *des* représentations fran-

⁷ Mon ami John Paul Heimann, haut-fonctionnaire du Département d'État des États-Unis, avait une définition très tranchée de l'évaluation de la politique étrangère . Il disait que la politique étrangère marchait bien quand on n'en parlait pas dans les journaux.

çaises, c'est parler d'*un certain nombre* de représentations françaises ; voilà du quantitatif à nouveau.

Il paraît donc tout à fait inutile de confronter ce qui serait le caractère ineffable des choses humaines à ce qui serait le caractère inhumain de la mesure, une figure de style fort répandue, et qu'on dirait faite tout exprès pour que des gens qui aiment les chiffres s'opposent à des gens qui ne s'en soucient guère. Sans dimension qualitative, la mesure perd toute pertinence ; sans mesure, l'analyse qualitative peut sembler perdre de son efficacité en matière d'évaluation, notamment parce que cette dernière est assujettie à l'institution de l'État, qui en dernière analyse se résout dans des décisions - ou des "pilotages" - budgétaires. Mais lorsqu'on en vient de ce fait aux problèmes des causalités, le problème est évidemment épineux. L'un des points communs des études réunies ici me paraît être de rappeler l'importance majeure *de savoir au juste ce qu'on mesure*, dans une évaluation. Dans ce cadre, l'activité d'évaluation entendue ici non comme une activité spécialisée mais comme une analyse sincère et argumentée, perd de sa généralité ; mais il est bien possible qu'elle y gagne en crédibilité ⁸.

L'irruption spontanée de nouvelles approches

Il peut sembler en effet que l'investissement de ce domaine par les sciences humaines a pour premier résultat de fournir une réalité plus consistante à un phénomène, l'intervention publique, que certains angles de vue tendraient à traiter de manière un peu nominaliste comme un donné immédiat, non comme un construit social. On le voit par exemple ci-dessous avec la contribution de Nassirou Bako-Arifari et Pierre-Yves Le Meur, qui considèrent des projets de développement comme des ensembles d'*interactions*, une constatation qui pourrait paraître triviale mais qui implique en fait des conséquences décisives [20] au moins pour des analyses de projets ; puisque, bien évidemment, les destinataires de projets d'intervention sont aussi des sujets sociaux où se différencient des acteurs, situés dans

⁸ Ce livre ne s'inscrivant pas dans une perspective économique au sens académique, je crois à propos de signaler la controverse entre "excès de formalisation" / "scientificité de l'économie" qui traverse actuellement l'économie française. (Supplément *Le Monde Économie* au journal *Le Monde*, 31 octobre 2000.

des relations spécifiques entre eux comme avec les gestionnaires de ces projets. Dans le même ordre d'idées Doryane Kermel-Torrès et Philippe Schar nous rappellent que "comme d'autres les initiateurs des interventions publiques se représentent l'espace". La spécificité de ces représentations spatiales représente bel et bien une dimension majeure de politiques visant à corriger des disparités régionales ; elle constitue donc une dimension majeure de leur "évaluation".

À propos du cas éminemment "sectoriel" que constituent les politiques de lutte contre le SIDA en Afrique, la contribution de Claude Raynaut montre à quel point l'usage d'une sociologie politique et historique permet, sinon une évaluation close, mais au moins un meilleur positionnement d'un problème à propos duquel ont été écrites des myriades de pages. "Il est clair" écrit-il, "qu'on ne saurait s'en tenir à des paramètres strictement techniques ou économiques" ; car non seulement "une évaluation économique du coût de l'épidémie et de la lutte à mener est extrêmement difficile en l'état actuel des comptes publics" (ce qui renvoie à la manière dont ces derniers sont constitués) mais encore "parce qu'il est impossible de dissocier les politiques de lutte contre le sida de l'ensemble des autres politiques publiques" et notamment des politiques de santé en général. On notera de même les questions méthodologiques majeures soulevées par Jean-François Médard sur la question de la corruption ; je crois là aussi qu'il s'agit plutôt du regard du politologue et du sociologue du politique érigeant ce sujet difficile en objet d'étude à part entière ⁹.

Les problèmes rencontrés dans l'activité d'évaluation telle que définie ci-dessus sont de même nature que ceux rencontrés par les sciences humaines, et peut-être bien par "la" science en général ; ainsi celui du découpage de l'objet, celui de l'expérimentation, celui de la causalité, particulièrement épineux pour le domaine qui nous préoccupe ; il est d'ailleurs considéré par Nioche et Poinard, citant Bernard Cazes, comme un problème central : "apprécier les effets d'une politique c'est procéder à des observations, et interpréter ces mesures afin de déterminer quelle variation d'une situation est due [21] spécifiquement à cette politique et à elle seule" ¹⁰. On retrouve ces interrogations dans l'ensemble des contri-

⁹ La discussion sur l'évaluation des politiques d'environnement ne figure pas dans le panorama de ce livre. Avec le texte de Catherine Aubertin *et al.*, 1997 j'aimerais rappeler ce que je crois en être un excellent exemple.

¹⁰ Nioche et Poinard, 1984 : 6 citant un document non publié de B. Cazes "l'analyse stratégique", Commissariat Général du Plan, 1974.

butions. Je les ai évoquées dans la présentation d'un autre livre collectif consacré à l'analyse des politiques de développement, et je reviens ci-dessous au problème de la causalité. En espérant ne pas trop céder à l'auto-citation je me permets de renvoyer le lecteur à ces quelques remarques (Baré, 1997a).

Je voudrais enfin remercier, bien naturellement, les contributeurs de ce livre, qui acceptèrent de bonne grâce d'y consacrer une partie d'un emploi du temps souvent fort occupé. Pour sa patience je dois une reconnaissance spéciale à Marc Dufumier, contributeur fidèle d'un premier projet de ce livre. Cet agronome de grande réputation accorde une grande attention aux formes institutionnelles du développement rural : cette démarche trouve toute sa place ici. Je remercie également Marie-Bernadette Darignac pour le travail d'élaboration du manuscrit.

Bibliographie

AUBERTIN (C.), CARON (A.) et VIVIEN (F.D.)

1997 "Une politique mondiale de l'environnement à la recherche de sa légitimité. Le G.E.F. et la notion de coût incrémental". In Baré (J.-F.) (ed.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. L'harmattan, Paris.

BACHELARD (G.)

1971 Le Nouvel Esprit Scientifique. Paris, Vrin.

BARE (J.-F.)

1987 "Pour une anthropologie du développement économique" *Etudes Rurales* n° 105-106, Paris.

1997a "Que se passe-t-il dans les politiques de développement ?" Introduction à *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*.

1997b "Le prêt et le résultat. Eléments d'une chronique de l'évaluation à la Banque mondiale". In *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*.

[22]

KESSLER (M.-C.) LASCOUMES (P.), SETBON (M.) et THOENIG J.-C. (dir.)

1998 L'évaluation des politiques publiques. L'Harmattan, Paris.

LEVY (F.)

1984 "L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis". In J.-P. Nioche et R. Poinard (eds.).

NIOCHE (J.-P.) et POINSARD (R.) (eds.)

1984 L'évaluation des politiques publiques, Economica, Paris.

MICHAÏLOF (S.) et BRIDIER (M.)

1995 Guide pratique d'analyse des projets. Evaluation et choix des projets d'investissement. Economica, Paris (5^{ème} édition).

PICCIOTO (R.) and RIST (R.) (eds.)

1995 Evaluation and Development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference. World Bank, OED, Washington.

PICCIOTTO (R.) and WIESNER (E.) (eds.)

1998 Evaluation and Development. The Institutional Dimension. The World Bank, Washington.

SEN (A.)

1991 *Éthique et économie. Et Autres Essais* P.U.F., Paris. (traduction française de *On Ethics and Economics*, Blackwell's Publishers, Oxford.)

[23]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte II

“L'évaluation de la politique étrangère.
L'exemple français au crible
de la science politique.”

Marie-Christine KESSLER *

[Retour au sommaire](#)

Des jugements ont toujours été portés sur la politique étrangère par une opinion publique d'autant plus concernée par les problèmes de cet ordre que les décisions prises en ce domaine pouvaient déboucher sur des engagements militaires et entraîner des dépenses nouvelles fortes. Les campagnes électorales sont particulièrement propices à ces débats qui concernent l'avenir d'un pays, sa place dans le monde. Depuis l'intervention des médias, certaines questions acquièrent une dimension particulièrement émotionnelle et font l'objet d'appréciations passionnées. Il y a une subjectivité certaine dans ces positions qui se prennent en fonction d'informations impressionnistes et en référence à des valeurs au contenu variable : le prestige, la sécurité, l'intérêt national. Il y a là une évaluation politique qui consiste en jugements de valeur portant sur les intentions gouvernementales et leurs retombées considérées comme bonnes ou mauvaises.

* Politologue, directeur de recherche au C.N.R.S.

Depuis les années soixante, des moyens de dépasser la subjectivité ont été recherchés à l'aide du concept d'évaluation. Sous sa forme moderne, l'évaluation a pour objet d'examiner de la façon la plus systématique possible les résultats qu'a produits ou causés une action publique. On se réfère actuellement à son acception contemporaine telle qu'elle s'est institutionnalisée dans les gouvernements centraux et territoriaux ainsi que dans les instances internationales, depuis les années soixante, après que d'importants efforts aient été entrepris aux États-Unis pour établir les effets des programmes publics et pour les améliorer sur une base méthodologique solide. La recherche évaluative s'est appuyée sur de nouvelles techniques d'aide à la décision (PPBS, analyse coût-avantage...) et a eu recours aux apports des sciences sociales. Les réflexions et les expériences conduites en la matière aboutissent à une définition de l'évaluation par [24] ses finalités. Celles-ci peuvent tout d'abord être managériales, guidées par un pragmatisme technique et financier : il faut déterminer l'efficience, c'est-à-dire mettre en rapport les moyens engagés avec les résultats obtenus. Elles peuvent également être liées à des visées démocratiques et à la nécessité pour les autorités publiques de rendre des comptes à la collectivité en l'éclairant sur les résultats exacts des politiques entreprises. Simultanément, ces démarches créent les conditions d'un apprentissage collectif en éclairant les acteurs concernés sur le dispositif dans lequel ils sont insérés et en leur permettant ainsi un meilleur pilotage de l'action collective.

La politique étrangère est une politique protéiforme. Elle est l'activité par laquelle un État établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers. Elle se décompose en une multitude de sous-politiques géographiques, sectorielles, bilatérales, multilatérales, donnant lieu à des combinaisons multiples. Une telle politique est difficile à évaluer dans son ensemble car il est bien évident que les évaluations de politiques sectorielles, ayant un objet limité, sont plus faciles que celles des « macro » politiques. En règle générale, l'évaluation est plus simple à concevoir et à réaliser dans le cas d'une action individualisée, programmatrice ou régulatrice que dans l'hypothèse d'une politique foisonnante et composite. Or la politique étrangère se trouve de plus en plus à l'intersection des politiques internes et externes et recouvre la quasi-totalité des problèmes d'un pays. Il n'y a guère de politique plus large et dont les contours soient aussi fluctuants.

C'est pourquoi c'est le secteur de l'aide publique au développement qui s'analyse essentiellement en un ensemble de programmes sectoriels de dévelop-

pement qui a été le terrain de préférence de l'évaluation institutionnalisée. Le domaine de la défense a également donné lieu, notamment aux États-Unis, à diverses études systématiques de rationalisation des choix à partir d'analyses des résultats.

L'exemple de la France sera au cœur de l'analyse conduite dans les lignes suivantes. De ce fait, l'exemple de la politique d'aide au développement sera central dans cette étude. C'est en effet sur ce secteur que s'est focalisée l'évaluation en France. L'aspect culturel et francophone ayant une place forte dans la politique française de coopération, il sera également très présent dans l'évaluation à la française.

[25]

Cette recherche permettra dans un premier temps de montrer comment l'évaluation s'est institutionnalisée en France et, dans un second temps, de poser les limites de cette entreprise : limites inhérentes à toute évaluation, mais également spécifiques à la politique étrangère.

1. L'institutionnalisation de l'évaluation

[Retour au sommaire](#)

Elle se marque par la mise en place de structures spécialisées, par un essai de rationalisation des méthodes par une tentative de typologies des actions évaluables.

La politique institutionnelle

On peut discerner trois vagues successives de mise en place d'une évaluation institutionnelle correspondant à ces causes et motivations qui interfèrent.

La première étape, intervenue très rapidement, est liée à un discours international et résulte d'un besoin interne des autorités politico-administratives d'avoir des éléments de réflexion sur leur propre action.

La deuxième étape est une mise en concordance du dispositif d'évaluation de l'APD (aide publique au développement) avec les tentatives plus générales

d'institutionnalisation de l'évaluation faites par Michel Rocard dans une perspective d'amélioration du management public et de la démocratie.

Dans un troisième temps, il s'est moins agi de rendre l'évaluation ponctuellement opérationnelle que de rationaliser l'ensemble du dispositif d'aide au développement en tentant d'échafauder un système qui corresponde à un vœu de coordination interministérielle plus qu'à une volonté d'intensifier les réalisations de terrain.

- L'évaluation a commencé à s'instituer en France dans les années 1980, tant pour des raisons techniques que politiques que sous la pression des exemples internationaux. À la base du souci d'évaluation, on trouve une préoccupation d'économies et de rationalité relevant d'un désir de renouveau managérial du service public d'inspiration anglo-saxonne ; mais on rencontre aussi un souci de démocratie : il faut donner aux citoyens des informations sur la [26] marche et le coût des services publics. L'efficacité des politiques de coopération au développement est une préoccupation des gouvernements et des organisations donateurs qui souhaitent donner de la crédibilité à leurs interventions. A l'origine, l'évaluation de l'aide au développement a plutôt été une idée de gauche en France : au ministère de la Coopération, lors de l'entreprise de rénovation politique lancée au moment de l'arrivée de la gauche au pouvoir, le ministre Jean-Pierre Cot se préoccupa de créer un système d'évaluation. Cette tâche fut donnée à la sous-direction des études et du développement mais disparut lors de l'arrivée de la droite au pouvoir en 1986 avec le gouvernement de Jacques Chirac. En 1988, le gouvernement Rocard confia à un service rattaché au cabinet du ministre une mission d'évaluation permanente. Avec le ministre de la Coopération de l'époque, M. Pelletier, l'évaluation s'institutionnalise réellement. Mais la préoccupation était en fait assez générale et liée à un besoin administratif de guider des actions que leur éloignement et leur coût rendent hasardeuses. On la retrouve dans d'autres lieux où se pratiquait l'aide au développement : la direction du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances et la Caisse centrale de développement.

L'évaluation apparaît aussi et surtout comme une nécessité moderne requise par un type d'activité spécifique, engageant des fonds publics, dans des opérations coûteuses à l'étranger, dans un milieu dominé par des *organisations internationales*.

les qui pratiquent l'aide au développement, à une grande échelle, et prônent l'évaluation depuis de longues années. Une impulsion indirecte mais forte a été donnée par l'exemple de la Banque mondiale qui a utilisé l'évaluation dès qu'elle est apparue, sous sa forme moderne : en 1970, un groupe d'évaluation était mis en place par le président d'alors, Robert McNamara, et localisé au sein du département de la Planification et du Budget. Un système d'évaluation autonome a été créé en 1975 lorsqu'un département de l'Evaluation des Opérations (ou OED) a été créé et rattaché au président puis au conseil d'administration.

Le PNUD (programme des Nations Unies pour 1975) a mis en place un département de l'évaluation rétrospective des opérations dans la même logique que la Banque mondiale. L'OCDE, par l'intermédiaire de son comité d'aide au développement, a, dès 1980, contribué à diffuser le concept d'évaluation. Le Comité d'aide au développement (CAD) réunit deux fois par an un groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide publique au développement afin de multiplier les échanges entre les responsables de l'évaluation des divers pays. Le [27] CAD a défini en 1991 des principes que ses divers membres, dont la France, se sont engagés à respecter.

- Une tentative de généralisation et d'institutionnalisation des dispositifs est intervenue au début des années 1990 avec le décret du 22 janvier 1990, pris à l'initiative du Premier ministre Michel Rocard. Ce décret a créé une procédure d'évaluation interministérielle et un conseil scientifique de l'évaluation, installé par le Président de la République lui-même, et dont la mission était de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière. Ceci s'inscrit dans un système de management public évolutif lié à un espoir de rénovation administrative inspiré par la gauche rocardienne. Le texte de présentation du décret 90.82 du 22 janvier 1990 déclare que « l'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui nécessaire... elle constitue un élément de la modernisation de l'État car une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'administration exerce sur cette dernière une pression analogue à celle que le marché fait peser sur les entreprises ».

En concordance avec ce texte, des aménagements sont intervenus dans le domaine de l'évaluation de la politique étrangère dans les années 1990. Les cellules

d'évaluation existantes ont été rénovées. De nouvelles entités ont été créées. C'est ainsi que le dispositif du ministère de la Coopération, dont les premières bases stables ont été posées en 1988, a été repensé (note de service du 4 janvier 1992). En 1994, un système à peu près analogue a été créé de toutes pièces aux Affaires étrangères. Dans le secteur économique et financier, les dispositifs en place depuis la fin des années 1980 ont été remaniés en 1992-1993 tant à la direction du Trésor qu'à la Caisse centrale de développement. Toutes ces formules tendent à donner un caractère plus officiel à l'évaluation.

- Les modifications ultérieures intervenues sous l'égide des gouvernements Juppé et Jospin sont le fruit d'un souci de réorganisation globale du système d'aide publique au développement en France, s'encadrant dans une nouvelle définition de la politique étrangère et des priorités diplomatiques de la France. La critique faite depuis des décennies au système politico-administratif français d'aide au développement consistait en une analyse des méfaits de sa dispersion entre plusieurs organismes différents, voire concurrents : ministère des Affaires étrangères, ministère de la Coopération, ministère des Finances, divers établissements publics. Ce diagnostic a amené à une fusion d ministère des Affaires étrangères et du ministère de la [28] Coopération et à la transformation en « agence » de la Caisse française de développement, banque de développement amenée à faire des dons en raison des évolutions économiques africaines et des positions politiques françaises. Sur le plan de l'évaluation, cette coordination s'est également inscrite dans des organigrammes nouveaux destinés à recentrer le dispositif. Des structures de concertation rassemblant les diverses autorités politico-administratives qui ont à leur disposition des crédits et des personnels impliqués dans l'aide au développement sont mises en place à des fins d'évaluation et de prospective.

La nécessité souvent évoquée de procéder à une évaluation de l'aide publique française dans sa globalité s'est concrétisée en 1996. Dans la perspective d'une réforme de l'organisation administrative et institutionnelle de l'aide publique au développement, un comité interministériel de l'aide au développement (CIAD) a été créé par décret du 21 mars 1996. Il coiffait l'ensemble des dispositifs régissant l'aide publique française au développement et avait la charge de définir les orientations de la politique d'aide bilatérale et multilatérale de la France et de dévelop-

per les mécanismes interministériels d'évaluation de la politique de coopération. Le texte stipulait explicitement que l'évaluation de l'efficacité de l'aide serait renforcée : « Un rapport annuel sur l'évaluation de l'aide publique au développement serait préparé par un groupe de travail interministériel et soumis au CIAD pour approbation. » L'intérêt de ce texte est plus symbolique que réel, dans la mesure où il ne s'analyse que comme un moment dans une évolution générale, allant vers une synthèse des mécanismes décisionnels de la politique étrangère.

Il existe un comité interministériel destiné à coordonner au plus haut niveau la politique extérieure de la France et dont une des tâches est éventuellement l'évaluation de celle-ci : un comité interministériel de la coopération et du développement, dit CICID, a été installé par le Premier ministre le 28 janvier 1999. Dans son enceinte, un groupe de travail interministériel investi de la tâche de produire un rapport d'évaluation annuel, a été mis en place. Un deuxième groupe de travail a été instauré par le comité de management présidé par le ministre des Affaires étrangères. Il y a de surcroît un groupe de travail de l'évaluation, présidé par le secrétaire général adjoint, qui s'occupe de définir l'évaluation, de recenser ce qui a été fait dans le secteur et de travailler sur la méthodologie. Toutes les directions du ministère y sont représentées par certains de leurs membres qui ne sont pas forcément des spécialistes de l'évaluation. Cet organisme n'a donc pas un caractère véritablement professionnel.

[29]

Une nouvelle direction de la coopération culturelle, scientifique et technique, élargie aux pays du champ, est créée au sein du ministère des Affaires étrangères neuf, issu de la fusion des anciens ministères de la Coopération et des Affaires étrangères. Elle s'intitule DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement).

Elle a été effectivement mise en place le 1^{er} janvier 1999 et regroupe *de facto* les cellules d'évaluation antérieures en une nouvelle entité. Il y a une confirmation officielle de l'existence de l'évaluation qui se traduit par des symboles écrits : l'évaluation fait partie des tâches officielles d'un des sous-directeurs. L'évaluation est une des missions de la direction la plus importante au sein du nouvel organigramme (voir schéma ci-après).

Le souci d'une coordination au plus haut niveau de l'évaluation de l'ensemble de la coopération française trouve une illustration dans un dispositif à deux étages.

[30]

**DIRECTION DE LA STRATÉGIE,
DE LA PROGRAMMATION
ET DE L'ÉVALUATION**

SPE

Sous-direction de la programmation et de l'évaluation PM/P

Bureau des études prospectives et de la programmation PM/PEP

Service de la programmation, des moyens et de l'évaluation SPE/PM

Bureau de l'évaluation PM/PEV

Rationalisation des méthodes

Parallèlement, les *méthodes* mises au point pour formaliser l'évaluation lui ont donné un caractère procédural tout en voulant garantir une certaine souplesse spécifique des principes de l'évaluation à la française. On y trouve également un écho des préoccupations internationales.

- Les principes d'évaluation retenus sont consignés dans des fascicules méthodologiques (Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Coopération, OCDE). Chaque institution a le sien, mais il existe également un guide général réalisé par le Conseil scientifique de l'évaluation. Les principes clés y sont à peu près les mêmes et sont largement inspirés des règles énoncées par les organisations internationales, notamment la Banque mondiale et, surtout, le Comité d'aide

au développement de l'OCDE, qui joue le rôle de mentor international en la matière par un texte édité en 1991 et remanié par la suite. Un cadrage prévoyant le déroulement progressif des opérations est dessiné. Il vise à définir les conditions de la commande de l'évaluation, le champ qu'elle doit couvrir, la [31] chronologie à respecter. La déontologie de base est la suivante : il faut assurer l'impartialité, l'indépendance, la crédibilité, la légitimité des rapports d'évaluation.

- Des structures à peu près analogues se superposent les unes aux autres, tentant de concilier le principe de l'autonomie de l'évaluateur tout en laissant leurs zones de pouvoir aux politiques et aux administrations qui risqueraient de ne point prêter leurs concours aux évaluateurs si ceux-ci se montraient des juges impitoyables.

Les responsables politico-administratifs se réunissent une à deux fois par an, arrêtent le programme des années à venir, décident de la suite à donner aux conclusions faites lors des évaluations. Le travail d'organisation et le suivi des évaluations est fait par des services spécialisés permanents peu étoffés qui réunissent de deux à six personnes et font appel à des évaluateurs extérieurs. Ici des nuances existent : l'appel à des cabinets privés et à des universitaires, à des fonctionnaires des grands corps est le plus classique et est préconisé par les organisations internationales. La Caisse, devenue « agence », est la seule à faire effectuer elle-même, par ses propres agents, les évaluations. En principe, l'appel à des opérateurs extérieurs aux services opérationnels doit garantir l'objectivité de l'évaluation. Une méthodologie se met au point et se généralise. Les évaluations sont des évaluations « ex-post ». Elles ont comme caractéristiques de se situer dans le cadre d'objectifs prédéterminés. Ces objectifs sont censés être suffisamment précis pour être confrontés rigoureusement à l'examen à travers le filtre des résultats obtenus. L'idée de base est que ces objectifs doivent avoir un aspect opérationnel marqué et se situer hors du domaine des valeurs subjectives et de l'idéologie. Les interrogations posées se réfèrent à la causalité et concernent l'adéquation entre les moyens et les résultats et le niveau de réalisation des objectifs.

Les mots « efficacité » et « efficience » sont au cœur de ces opérations. L'efficacité se mesure à l'aune d'une comparaison des effets réels aux objectifs fixés. L'efficience est plus difficile à aborder que l'efficacité car elle suppose un bilan « coût-avantage ». Elle est utilisée dans son sens le plus restreint, celui de l'approche « coût-efficacité », qui consiste à comparer les coûts nécessaires à la réalisation d'un certain niveau de résultats pour différentes politiques : les ressources mobilisées ont-elles été bien utilisées dans tel ou tel cas précis ? Les moyens utilisés peuvent être variés : à défaut du [32] quantitatif et des statistiques, on peut se référer aux entretiens et à l'observation.

L'expérience française a été marquée de façon indirecte par les réflexions élaborées dans le périmètre du Conseil scientifique de l'évaluation, création du gouvernement Rocard. Elle est « participative ». Elle s'impose d'impliquer dans les opérations, à divers stades de l'évaluation, les acteurs qui ont œuvré dans la réalisation des projets examinés. Elle insiste sur la prise de conscience des modes de réalisation et de déroulement de l'action publique par ceux qui la font. C'est une évaluation « pluraliste », qui permet aux différents points de vue de se confronter. Elle s'inscrit dans une perspective éducative.

L'association des agents à l'évaluation est constamment recherchée, comme le montre cette phrase contenue dans le *Guide des principes de l'évaluation au ministère de la Coopération* : « Tous les services et sous-directions du ministère ainsi que la plupart des missions de coopération ont été concernés par les travaux d'évaluation conduits par la mission d'évaluation et se sont impliqués pour fournir les directeurs d'études, participer aux comités de pilotage, rechercher et mettre à disposition l'information disponible, participer aux travaux et discuter des conclusions » (guide précité, p. 44).

Le même souci se retrouve au ministère des Affaires étrangères : l'évaluation, dit le guide, doit être « cognitive », elle implique l'acquisition de connaissances sur les politiques, leur mise en œuvre et leurs effets. Les acteurs doivent être confrontés aux résultats de leurs actions, doivent mieux comprendre les processus auxquels ils participent.

Il y a un perfectionnement certain de la technique et de la philosophie du système d'évaluation qui transparaît à travers les guides et les rapports d'évaluation.

Une véritable ingénierie de l'évaluation de la coopération au développement s'est mise en place essentiellement dans les années 1989-1997. Elle se caractérise par son caractère institutionnel qui se manifeste dans le rôle dévolu aux comités de pilotage, dans la formulation des questions, le suivi des travaux, la discussion des recommandations, qui constituent les traits communs des guides [33] d'évaluation français ¹¹. Le schéma dessiné par le guide méthodologique du ministère des Affaires étrangères donne un bon exemple de cette formalisation.

Méthodologie de l'évaluation

Définition de la politique à évaluer
 Explication des attentes du commanditaire
 Eléments de diagnostic provisoire
 Questionnement précis
 Dispositif d'évaluation
 Bilan des informations mobilisables
 Critères d'interprétation des informations
 Procédures de restitution et de valorisation des résultats et conclusions

Affaires étrangères, *Guide méthodologique pour la préparation d'un projet d'évaluation*, p. 8.

Typologie des évaluations

La typologie des évaluations donne une illustration de la variété des techniques. De nombreux rapports d'évaluation ont été réalisés par les quatre institutions clefs responsables de la coopération : ministères des Finances, de la Coopération, des Affaires étrangères, des Finances, Caisse centrale. Une liste officielle permet de dénombrer 101 rapports entre 1989 et 1999. Chaque organisme avait traditionnellement sa spécificité : évaluation de projets pour la direction du Trésor et la Caisse ; évaluation de « quatre types » pour la Coopération : par pays sur une

¹¹ Voir « Analyse comparée de neuf guides d'évaluation », in : Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport 1997, La Documentation Française, mai 1998.

longue durée, par secteur, par moyens, par projet. Les Affaires étrangères se concentraient sur des politiques de coopération géographiques sectorielles, sur des instruments et des moyens.

Pour résumer ce tableau, on peut dire que les ministères les plus généralistes comme les Affaires étrangères et la Coopération faisaient se côtoyer les très vastes évaluations concernant une politique à large spectre examinée sur une période pouvant être assez longue et les évaluations de projets à portée réduite et bien circonscrite. Les financiers et techniciens du Trésor et de la Caisse préféraient les objets bien [34] identifiés, les opérations à portée étroite.

Une évolution générale se fait - notamment à la direction du Trésor - vers l'évaluation de *programmes* sectoriels plus que de projets. On trouve ici l'influence de la Banque mondiale, au sein de laquelle existe une réflexion tendant à élargir le champ des évaluations. Des examens trop ponctuels amèneraient à négliger des éléments contextuels essentiels pour la réussite de la coopération au développement : « Programs and projects are now measured against multiple goals, including economic governance, private sector development and the promotion of participatory, equitable and environmentally sustainable development ¹² ».

Par ailleurs, des progrès suffisants auraient été faits dans les méthodologies de l'évaluation et permettraient de s'attaquer à des ambitions plus larges, donc à des politiques : « We can take on more complex, ambitious policy questions than in the past », écrit Eleonor Chelinski dans ce même volume.

Ces perfectionnements des normes évaluatives n'empêchent pas une certaine stagnation des pratiques. On observe un désinvestissement politique administratif se marquant au niveau des réalisations.

L'évaluation est certes devenue un instrument officiellement reconnu du management public. Il est impossible d'y renoncer en raison du contexte international. L'évaluation est donc officialisée dans les organigrammes. Elle semble se transférer vers le niveau interministériel, en étant en partie confiée à des comités ou groupes de travail transversaux communs à plusieurs ministères ou également rassemblant plusieurs acteurs au sein d'un même ministère. Sur le terrain, elle

¹² *Evaluation and Development*. Proceedings of the 1994 World Bank Conference, OED, World Bank, 1995 : IX.

semble sinon déperir, du moins être en panne. Il demeure une évaluation opérationnelle traditionnelle faite par les services eux-mêmes. Mais, à la place du double dispositif existant au ministère de la Coopération et du ministère des Affaires étrangères, il n'existe plus qu'un service situé dans le nouveau ministère des Affaires étrangères au sein de la DGCID qui continue son travail sur les bases antérieures. Les crédits qui lui ont été attribués ne sont pas très élevés (10 millions sur le FAC et 2,7 millions au titre 3). Au début de l'an 2000, le service [35] responsable du ministère des Affaires étrangères vit sur l'acquis et la lancée de la mission d'évaluation de l'ancien ministère de la Coopération. Un programme intérimaire est en préparation et les divers services et postes diplomatiques sont circulairement interrogés pour fournir des indications sur les points qu'ils souhaiteraient voir éclairer par une évaluation. Le futur dispositif d'évaluation du nouveau ministère des Affaires étrangères (auquel est désormais adjoint le ministère de la Coopération) est encore à l'étude.

Il existe donc un ralentissement qui traduit sans doute un certain désintérêt politique pour l'évaluation qui n'a plus la même portée mobilisatrice qu'à l'époque de Michel Rocard. Mais sans doute cet appauvrissement traduit-il aussi une véritable difficulté d'opérationnaliser l'évaluation de la politique étrangère, comme va le montrer la seconde partie.

2. Spécificité de l'évaluation de la politique étrangère

L'évaluation de la politique étrangère peut se faire au sein d'un système d'objectifs dont on juge la réussite. Mais on peut imaginer d'aller plus loin et de s'attaquer à une analyse de la valeur même des buts recherchés. Dans un chapitre consacré à l'évaluation de la politique étrangère, Gregory A. Raymond pose clairement le problème à la lumière d'une citation tirée de *Don Quichotte* :

« In his epic novel, *Don Quixote*, Cervantes describes a conversation between his protagonist and the owners of a large estate. One of the topics they discuss is the ability of Don Quixote's squire, Sancho Panza, to govern Barataria... Don Quixote predicts Sancho will be a good governor, for the main thing "is to mean well and desire to do right... ».

Embodied in this prediction is a distinction *between judging government actions good or bad on the basis of their INTENTIONS, versus judging them according to their effectiveness in achieving intended result.* ».

Les deux alternatives vont être successivement prises en compte et, à leur lumière, une certaine spécificité de la politique étrangère va apparaître.

L'évaluation par rapport aux buts

Elle prend les buts des politiques et programmes comme des données de base, et recherche si et comment ils ont été atteints. Les [36] buts sont la source des standards et des critères mis au point par les évaluateurs.

Les systèmes d'évaluation mis en place en France et utilisés essentiellement dans le cadre de l'aide publique au développement entrent globalement dans ce schéma. A la base se trouve l'idée d'une certaine rationalité de la décision qui s'effectue en fonction de buts déterminés. L'idée de la rationalité de la décision a subi beaucoup d'interprétations et d'avatars. Sous son incarnation la plus radicale peut s'inscrire la tentative de rationalisation des choix budgétaires qui, sous sa forme américaine, le PPBS - *planning programming and budgeting system* -, a donné lieu dans les années 1970 à des expériences extensives au département de la Défense des États-Unis, sous la direction de William Gorham.

Les expériences actuelles se réclament plutôt d'une rationalité limitée telle qu'elle découle des travaux de Herbert Simon, approfondis par la suite (Meny Y. et Thoening J.-C.). La meilleure décision est celle « qui satisfait et qui suffit ». On se situe donc à un niveau moins général – celui de l'utilité maximum ou efficacité. Le meilleur choix ou le plus efficace est celui qui apporte une satisfaction suffisante. La comparaison des différents guides d'évaluation français et internationaux effectuée par le Conseil scientifique de l'évaluation dans son rapport offi-

ciel de l'année 1997 montre que c'est généralement dans ce cadre de l'analyse de l'efficacité que se sont construits les modèles actuels d'évaluation¹³.

Dans cette perspective, des difficultés en grande partie liées à l'international surgissent cependant.

- On peut d'abord dire qu'il n'existe aucun objectif précis en matière de politique étrangère. Les décisions prises le seraient de façon relativement anarchique sous le poids du hasard, de l'événement, des relations momentanées d'un acteur avec un autre. On se réfère aux propos célèbres de l'ambassadeur H. Nicolson :

« Few indeed are the occasions on which any statesman sees his objective clearly before him and march toward it with indeviating stride ; numerous indeed are the occasions when a decision or an event, which at the time seemed wholly unimportant, leads almost fortuitously to another decision which is no less incidental, until little by little link, the chain of circumstances is forged (Nicolson H.) ».

[37]

Au niveau de la théorie, ce phénomène peut relever de ce qui est baptisé par la théorie la « tyrannie des petites décisions ». Mais cette objection n'est pas réellement convaincante. Elle ne recouvre qu'une part de la réalité.

Dire qu'une politique est faite de petites décisions apparemment désordonnées ne signifie pas qu'elle soit sans buts. La politique étrangère est sans aucun doute plus qu'une autre marquée par l'événement, par des évolutions qui peuvent être brutales. Ceci ne signifie pas que les réactions des gouvernements et des postes diplomatiques se fassent dans le désordre et n'obéissent pas à une certaine logique. On peut retrouver une trame générale dans le dessein d'une politique étrangère. Le désordre et le hasard n'y règnent pas en maîtres.

¹³. *L'Evaluation en développement, 1997*, rapport du Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation Française, 1998, chap. IV, p. 73-107.

- Ceci ne signifie pas, par contre, que les buts soient identifiables de façon précise et puissent servir de référence à une évaluation scientifique.

Les concepts globaux qui servent de référence à une politique ne sont pas faciles à décliner de façon précise. Les objectifs qui y sont liés sont difficiles à rendre précis, techniques, incontournables.

Ainsi, le concept même de développement n'est pas clair et reflète en grande partie la philosophie du pays ou de l'institution qui le met en œuvre (Rist G.). On reproche couramment à la Banque mondiale de conduire des évaluations centrées sur des objectifs de développement concentrés sur une rationalité économique libérale, sur une rentabilité construite sans tenir compte de la pauvreté intense des bénéficiaires.

Parallèlement se pose la difficulté d'évaluer l'aspect humanitaire d'une aide. Lorsque une situation d'urgence intervient, la question est pratiquement insoluble (Ristre D.).

Les freins traditionnels de l'aide humanitaire viennent de l'idéologie inhérente à cette aide : elle est vitale pour les bénéficiaires... De plus, l'aide humanitaire a évolué, devenant de plus en plus périlleuse et nécessitant des montants financiers de plus en plus importants. « Les opérations humanitaires se caractérisent par l'instabilité, l'incertitude, l'insécurité, les différentes sensibilités politiques [38] des groupes de bénéficiaires, la multiplicité des opérations et des bailleurs de fonds ¹⁴.

Les tentatives d'évaluation de l'aide humanitaire reflètent ce problème fondamental. On a tenté d'effectuer un contrôle de la gestion des fonds et de la réalisation des objectifs, notamment en créant en 1994 un fonds pour la promotion des études et évaluations (F3SE), association de la loi de 1901 ¹⁵ associant les pouvoirs publics et un certain nombre d'ONG. Un des principaux rôles du F3SE était d'aider les ONG à construire leurs appels d'offres pour l'évaluation d'un ou plusieurs de leurs programmes. Les spécificités de l'aide humanitaire engendrent des

¹⁴ *L'Evaluation en développement, 1997*, rapport du Conseil scientifique de l'évaluation, *op. cit.*, p. 168.

¹⁵ *Ibid.*, p. 166.

conséquences pratiques comme le coût élevé de l'évaluation par rapport à celui du programme, le découragement des petites ONG devant la lourdeur des évaluations.

L'évaluation devient dramatique lorsque l'aide intervient dans des conditions chaotiques, dans des moments de catastrophes. En plein milieu d'une ère de guerre ou de guérilla, comment trouver le moindre justificatif, comment savoir si une dépense a atteint son but, si les produits ou les fonds n'ont pas été détournés ?

- Lorsque la situation est normale, voire banale, les objectifs poursuivis ne sont forcément plus structurés et sont difficiles à prendre en considération et en référence.

On sait que les rapports d'évaluation du ministère de la Coopération - pour quatorze d'entre eux - ont pris pour objet la politique de coopération de la France avec un pays d'Afrique. Ces rapports se situent dans une perspective très vague. Ils sont bâtis en termes généraux se basant sur les orientations officielles de la coopération française au développement en Afrique sub-saharienne. Ils dressent un tableau de l'évolution économique et sociale de ces pays, résumant en termes très globaux la teneur de l'aide française. La synthèse et les conclusions qui sont censées résumer l'évaluation se situent au début du rapport et tiennent en quelque dix pages.

La doctrine générale est très vague. L'introduction d'un des rapports la définit de la façon suivante :

[39]

« Il convient de procéder à l'évaluation de l'aide française envers un État. Elle vise à observer et à décrire les ressorts de la coopération française sur une période de dix ans. Ceci dans ses dimensions multiples : la coopération est une expression des relations d'État à État et a des dimensions politiques, culturelles, économiques ».

L'objectif est d'autant plus mal identifié que les contours de l'objet sont flous. Il s'agit souvent d'une politique sectorielle couvrant toute une zone...

L'incertitude est d'autant plus grande que les périodes incriminées sont longues : l'aide française au Mali (1980-1992), l'aide française au Togo (1980-1990).

Les buts poursuivis s'énoncent par exemple de la façon suivante au terme d'un rapport d'évaluation :

« La stratégie de présence de la France conditionne seule la politique française. Elle s'appuie sur la spécificité des relations entre deux pays. La politique d'aide publique au développement française dans ce pays n'a pas d'objectifs propres clairement définis... Les conversations sur les objectifs de cette présence, les conditions de sa relève n'ont pas débouché sur des décisions opérationnelles... ».

Même dans le cas d'évaluation de programmes sectoriels sur le moyen terme, à visibilité bien définie, les idées forces ne sont pas exemptes d'un certain flou. Qu'il s'agisse de micro - ou de macro-politiques, elles s'analysent toujours dans des décisions non exemptes d'incertitude, qui laissent bien des portes ouvertes. Ainsi, les politiques d'éducation conduites dans le cadre de la coopération française doivent intégrer :

- un appui aux systèmes éducatifs avec une conception et des moyens renouvelés ;
- une nouvelle forme de partenariat dans l'enseignement supérieur et la recherche ;
- des formations techniques et professionnelles plus ouvertes sur le monde du travail et de la production (Ministère de la Coopération).

Le flou est particulièrement accentué lorsque les décisions sont le fruit de compromis internationaux qui font intervenir simultanément les points de vue de plusieurs acteurs, États ou organisations internationales. Les ministères des Affaires étrangères ou de la Coopération proposent aux États concernés des politiques qu'ils discutent avec eux dans des commissions mixtes. Dans d'autres cas, des actions sont incluses dans des programmes d'ajustement structurels qui font intervenir plusieurs bailleurs de fonds. Les objectifs sont le fruit de [40] discussions

entre plusieurs partenaires et sont des compromis susceptibles de plusieurs interprétations.

- Un autre problème, qui existe toujours dans le cadre des évaluations mais qui a une spécificité particulière en matière de politique étrangère, est celui des variables. On peut toujours choisir des moyens techniques, financiers, humains destinés à atteindre les buts fixés. Mais si le système est instable et conditionné par des variables diverses, le lien de causalité entre les moyens et les résultats est difficile à apprécier. Dans le cadre de la politique d'aide au développement ou de la politique étrangère, les variables sont extrêmement nombreuses.

Non seulement il existe, comme dans tout processus de décision, des variables internes - notamment liées aux résistances bureaucratiques ou aux pressions des groupes d'intérêt -, mais il y a également de fortes variables extérieures au système décisionnel interne, liées au contexte mondial et à la situation dans le pays extérieur concerné. Toutes les décisions subissent des transformations importantes lors de leur mise en œuvre. Mais, en matière de politique étrangère, le fossé entre le désiré et le réalisé est particulièrement important. Les processus de causalité sont particulièrement difficiles à établir et sont d'autant plus contestables que les buts choisis et les moyens employés pour les atteindre reposent sur une interprétation cognitive des faits élaborée par les décideurs et fortement imprégnée de leurs idéaux ou basée sur une vision nécessairement partielle de la réalité.

Plusieurs exemples sont fournis par Gregory A. Raymond dans son article consacré à l'évaluation de la politique étrangère :

« Kissinger recommended using economic rewards and sanctions to modify Soviet behavior and linking cooperation in one policy area to further cooperation in related areas. While many detente had lapsed through history, he believed one based on a web of vested material interests and linkages would damp competition and forest all crises ».

- Un autre problème lié à la politique étrangère de façon spécifique est celui de son « feed back ». L'évaluation à la française a comme principale originalité d'insister sur l'analyse de la politique en tant que processus au niveau de sa mise en œuvre, de ses mécanismes d'action, de ses conditions. Or la politique étrangère

a comme principal champ d'application l'étranger et traite des relations de la France à l'extérieur.

[41]

Bien souvent, les évaluations même participatives et éducatives suscitent appréhension et rejet chez les évalués, qui y ressentent un contrôle et un jugement. Les difficultés sont décuplées lorsque les évalués ne sont pas uniquement des nationaux et que le cadre diplomatique exige des égards particuliers envers des autorités et des ressortissants des autres pays. L'évaluation elle-même peut se révéler pleine d'embûches lorsqu'elle se situe à l'étranger et que toute enquête suscite la méfiance. Donner une suite à une évaluation est également malaisé lorsqu'un partenaire étranger est en cause. Il en réfute les conclusions, s'oppose à ce qu'elles soient portées à la connaissance des gouvernants.

La notion de temps intervient également beaucoup plus que dans une évaluation nationale. Un projet peut, dans le domaine de la coopération au développement, apparaître réussi dans les deux ou trois ans qui suivent l'opération, puis périlcliter par la suite faute de suivi en personnel et en argent et en raison du départ des protagonistes de l'opération vers d'autres destinations.

Ainsi, dans le cas de la création par la France d'un centre universitaire au Cameroun, l'évaluation montre sur le long terme deux vagues de difficultés. Dans une première étape (1970-1982) et après huit ans de travaux, on se trouve en face du retrait des autres donateurs, d'un changement politique important (le départ du Président camerounais qui avait voulu l'opération). Dans un second temps (1982-1990), le directeur de l'établissement, Français expatrié, retourne en France, les difficultés budgétaires du Cameroun amènent une baisse du budget. Les élèves, face à une conjoncture économique difficile, ne trouvent pas d'emploi...

Ceci explique les grandes précautions institutionnelles prises par le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires étrangères dans les années précédant leur fusion, qui virent la mise en plan d'un système d'évaluation à peu près stable et organisé de façon sensiblement identique dans les deux institutions. Au ministère des Affaires étrangères, la pièce essentielle du dispositif était constituée par des « réunions de restitution », cette étape permettant « la confrontation entre des acteurs et des évaluateurs ». Elle révèle « les différences entre les évalués et

les évaluateurs. Le débat contradictoire est source de légitimation de la démarche d'évaluation... ».

Par la suite, les rapports écrits sont transmis à la mission d'évaluation. Ils ne peuvent être communiqués qu'avec l'autorisation [42] du ministre et ne sont alors transmis qu'aux responsables du ministère et des ambassades à l'étranger impliqués par les opérations d'évaluations.

Des réunions finales ont lieu au plus haut niveau sous la présidence du ministre ou du directeur général entre les évaluateurs, la mission d'évaluation, les directeurs concernés. Le comité directeur de l'évaluation doit prendre acte des travaux d'évaluation effectués et de leur suivi.

Au ministère de la Coopération, les réunions qui avaient lieu à la fin des évaluations étaient appelées « réunions de rétroaction ». Des notes de réponse pouvaient être rédigées à l'attention des évaluateurs. Des rapports étaient ensuite effectués et classés en trois catégories, dont une totalement secrète.

En ce qui concerne le pays évalué, les pays partenaires, les précautions étaient encore plus grandes :

« On a eu une réunion avec les Tchadiens pour leur donner *une partie des résultats de l'évaluation*. Le directeur du projet l'a eue mais ne l'a jamais transmise officiellement à ses autorités » (interview concernant une évaluation ancienne).

« On se couvre vis-à-vis d'eux si cela leur déplaît en disant que c'est une équipe indépendante du ministère qui a effectué le travail ».

Ces précautions importantes prises pour ne pas choquer les évalués expliquent que les conséquences des évaluations des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération aient des conséquences effectives peu visibles. Leurs effets sont indirects. Elles alertent les ministres sur des problèmes aigus et les mettent en face de leurs responsabilités. Elles permettent d'écrire des choses sues mais non vraiment dites. Elles peuvent autoriser un certain recentrage des opérations ultérieures et avoir une influence sur la teneur des commissions mixtes, dans les meilleurs des cas.

« Les évaluations peuvent avoir un poids mais à condition de s'inscrire dans la durée, de s'ajouter les unes aux autres ».

Mais, d'une façon générale, l'exploitation des résultats d'une étude est toujours délicate. L'appropriation de son contenu par les services, sa mise en œuvre sur le terrain sont difficiles. La traduction en termes opérationnels des conclusions ou des propositions d'orientation sont d'autant plus compliquées que l'objet des études est [43] souvent vaste, lorsqu'elles abordent notamment une « politique pays » ou une « politique sectorielle ». De surcroît, la lecture de ces rapports montrent qu'ils sont souvent très lucides et très critiques et mettent souvent en cause l'opportunité même des démarches de coopération. Les leçons qui peuvent en être tirées sont politiquement « incorrectes ».

Les évaluations brèves et ponctuelles de la Caisse centrale, devenue Agence, et de la direction du Trésor se situent souvent sur un plan plus modeste et dans une dimensions plus étroite. Elles ont davantage de chances d'avoir un impact direct, étant plus opérationnelles et touchant une action conduite dans un pays donné par une entreprise ou un groupe d'entreprises à la suite d'une initiative conjointe de deux directions du ministère des Finances, la direction du Trésor et la direction des Relations économiques extérieures. Les leçons qui peuvent en être tirées sont plus visibles et ont des conséquences moins lourdes. Mais le ministre lui-même est alerté lorsque le problème est sérieux. Il lui appartient de juger de son point de vue de la suite des événements. Lorsque les conséquences d'une évaluation ou d'un bloc d'évaluation sont « franco-françaises », elles peuvent être plus efficaces. C'est ainsi que les procédures de mise en œuvre ainsi que les conditions d'accès des « protocoles du Trésor » ont été réformées en 1998 à la suite des suggestions d'évaluateurs. Les résultats de l'évaluation touchent donc des procédures françaises et ne mettent pas en cause les pays étrangers.

On peut se demander si, dans le cadre de la politique étrangère ou de coopération, ces évaluations concrètes ont un sens. Les buts réels ne sont-ils pas autres que les buts officiels ? Une coopération peut avoir une portée essentiellement symbolique. La simple signature d'un protocole d'accord, l'initiation d'une opération commune ont une importance intrinsèque. Les acteurs de ces politiques ne se situent pas tant sur le plan des résultats effectifs que des implications latentes de leurs décisions. Le but poursuivi peut être simplement de « faire plaisir », de montrer sa sympathie, de renouer une relation distendue par le temps ou les événements. Lancer une coopération traduit une attitude positive à l'égard d'un pays donné. Le même phénomène explique les difficultés que l'on peut avoir à inter-

rompre une opération même lorsque son échec est patent. Les implications diplomatiques de la rupture d'engagement, de l'arrêt, peuvent être estimées trop lourdes.

[44]

L'évaluation des buts eux-mêmes

Dans d'autres schémas d'analyse (House E.R.), les approches évaluatives portent aussi et d'abord sur les *buts* d'une politique. L'évaluateur peut estimer qu'il doit intervenir dans un débat où il a à juger des objectifs d'une politique : travailler dans un cadre balisé par une définition préalable et immuable des buts, fausse les résultats d'une évaluation. En effet, il existe une connexion directe entre les processus décisionnels et les choix des décideurs qui doivent être examinés de concert. Par ailleurs, les buts poursuivis peuvent, selon les classifications traditionnelles en relations internationales, relever soit des intérêts, soit des idéologies. En fait, comme le montrent Judith Goldstein et Robert Keohane, les idées comme les intérêts façonnent l'action publique et ses buts, notamment en matière internationale (Goldstein et Keohane).

Les objectifs poursuivis sont rarement indépendants d'une perspective stratégique ou morale. Ils sont flous et imprécis et susceptibles d'interprétations diverses, quand bien même un certain accord règne autour de leur définition générale. Les théoriciens actuels ont essayé de les classer et se retrouvent toujours autour d'un certain nombre de catégories qui varient peu d'un auteur à l'autre : ce sont la sécurité, l'autonomie (indépendance du pays), le bien-être (*welfare*), le statut et le prestige (Holsti). Le tableau de G.A. Raymond faisant une synthèse des buts de la politique étrangère montre que ce sont toujours les mêmes types de valeurs qui sont invoqués (voir ci-après).

Il faut bien admettre que ces thèmes n'ont pas un caractère opérationnel, qu'ils renvoient tous à un discours sur l'intérêt national qui permet de légitimer une grande variété de valeurs conflictuelles. La seule façon de lever cet obstacle est de poser comme hypothèse qu'il existe des terrains, des instruments de mesure qui permettent de justifier le discours sur l'intérêt national de façon non arbitraire,

en fonction de critères qui ont une logique collectivement reconnue et acceptée. C'est notamment la position retenue par Friedrich Kratochwill. L'intérêt national fait partie d'un système de validation représentatif de la « *community* » qui est structuré par certains mots clés du vocabulaire politique en vigueur.

Ce raisonnement amène à une réflexion proche de celle de Pierre Muller sur le référentiel. Il existe des valeurs et des principes généraux qui définissent une vision du monde particulière. Il s'agit de [45] principes abstraits qui balisent le champ des possibles dans une société donnée (Muller, Surel).

AN INVENTORY OF COMMON FOREIGN POLICY GOALS

Gregory A. Raymond

Category	Components	Inventory sources
Security	Physical survival, territorial integrity, political independence	Osgood, 1953, p. 5 ; Organski, 1958, p. 63 ; Wolfers, 1962, p. 82 ; Aron, 1966, p. 72 ; Puchala, 1971, pp. 74-9 ; Yost, 1972, p. 21 ; Crabb, 1972, p. 5 ; Rosecrance, 1973, pp. 202-6 ; Finlay and Hovet, 1975, p. 87 ; Rainey, 1975, p. 5 ; Holsti, 1977, p. 145 ; Frankel, 1979, p. 98 ; Lerche and Said, p. 30 ; Reynolds, 1980, p. 49 ; Wendzel, 1981, pp. 75-8 ; Stremlau, 1982, p. 1 ; Hartmann, 1983, p. 75 ; Pearson and Rochester, 1984, p. 147 ; Spanier, 1984, p. 57.
Welfare	Prosperity, economic development, well-being	Organski, 1958, p. 63 ; Puchala, 1971, pp. 79-84 ; Yost, 1972, p. 23 ; Finlay and Hovet, 1975, p. 87 ; Rainey, 1975, p. 6 ; Thompson and Macridis, 1976, p. 16 ; Holsti, 1977, p. 148 ; Lerche and Said, 1979, p. 30 ; Reynolds, 1980, p. 49 ; Wendzel, 1981, p. 79 ; Stremlau, 1982, p. 1 ; Pearson and Rochester, 1984, p. 147 ; Spanier, 1984, p. 61.
Prestige	Recognition, status, respect, honor	Osgood, 1953, p. 6 ; Morgenthau, 1960, pp. 72-85 ; Aron, 1966, p. 73 ; Puchala, 1971, pp. 84-8 ; Yost, 1972, p. 22 ... Rosecrance, 1973, p. 201 ; Rainey, 1975, p. 6 ; Holsti, 1977, p. 149 ; Lerche and Said, 1979, p. 30 ; Wendzel, 1981, p. 80 ; Hartmann, 1983, p. 76 ; Pearson and Rochester, 1984, p. 148 ; Spanier, 1984, p. 59.

Category	Components	Inventory sources
Ideological self-extension	Promotion of values, conversion	Organski, 1958, p. 63 ; Morgenthau, 1960, pp. 60-3 ; Wolfers, 1962, p. 92 ; Rosecrance, 1973, p. 201 ; Finlay and Hovet, 1975, p. 87 ; Holsti, 1977, p. 150 ; Lerche and Said, 1979, p. 31 ; Reynolds, 1980, p. 49 ; Wendzel, 1981, p. 80 ; Spanier, 1984, p. 62.
Material self-extension	Power, territorial expansion, exclusive access	Osgood, 1953, p. 6 ; Morgenthau, 1960, pp. 55-8 ; Wolfers, 1962, p. 91 ; Aron, 1966, p. 73 ; Rosecrance, 1973, p. 201 ; Thompson and Macridis, 1976, p. 15 ; Holsti, 1977, p. 150 ; Lerche and Said, 1979, p. 31 ; Spanier, 1984, p. 63.

De manière complémentaire, la notion de référentiel sectoriel (Muller) comporte une dimension spatiale en montrant que la [46] déclinaison des principes généraux peut se faire au sein d'un domaine particulier, permettant de définir une image du secteur, de la discipline, de la profession.

Dans le cas de la politique étrangère, ceci signifie que la définition de la politique d'un pays peut se faire au travers de certains mots clés et de valeurs qui répondent à certains impératifs à un moment donné. On peut estimer qu'un référentiel français a été forgé par le Général de Gaulle, qui a balisé la politique étrangère par des mots clés et des notions fortes (indépendance, présence dans le monde...) que ses successeurs ont conservé, quoiqu'ils leur aient donné des interprétations pratiques très différentes de celles qu'elles avaient dans l'esprit de leur initiateur.

La notion de système donne une cohérence à cet ensemble. Elle est capable d'amener une certaine régularité des actions au sein des frontières d'un système international dont les règles du jeu sont comprises et partagées par les participants et exercent sur eux une certaine contrainte. L'acceptation de ces valeurs dépend de leur capacité de persuasion, sinon de leur nécessité pour le futur collectif. Elles ont un aspect déontologique plus qu'utilitaire. On pense ainsi à l'impératif des droits de l'homme qui sert de référentiel collectif à l'heure actuelle dans le monde et guide les interventions des organisations internationales des divers pays et a abouti à la création de plusieurs juridictions internationales. On sait également que cette règle, bien qu'acceptée et proclamée par tous, a des difficultés à s'imposer dans les politiques réelles et à devenir effective dans la pratique !

Il est évident que les interactions que ces normes peuvent engendrer au niveau international sont fragiles, que les contraintes qu'elles sont censées imposer sont limitées et dépendent en dernier ressort de considérations utilitaires et de leur utilisation particulière par chaque pays.

Pour en revenir à l'évaluateur, l'imprécision de ces impératifs est un sérieux handicap pour l'objectivité de sa réflexion. Les buts poursuivis sont suffisamment larges et vagues pour permettre des interprétations différentes. La pertinence de la décision prise au regard de ces objectifs qui se résument en valeurs est délicate à évaluer.

On se retrouve devant le schéma weberien et la distinction faite entre le savant et le politique : il est impossible de trouver à la [47] décision pratique dans une situation concrète une légitimation suffisante grâce à la raison.

Évaluation nouvelle, évaluations anciennes

Existe-t-il, en définitive, une différence fondamentale entre l'évaluateur moderne « à la française » et des pratiques antérieures exercées dans ce même pays ? Ceci pose la question des différences entre l'évaluation et d'autres systèmes proches.

On sait que l'évaluation se différencie des contrôles et de l'audit par le type de point de vue adopté pour apprécier l'action publique. Le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes au système analysé (règles comptables, juridiques, normes fonctionnelles), tandis que l'évaluation recherche, d'un point de vue externe, les effets ou la valeur de l'action considérée. Dans la pratique, les deux concepts peuvent interférer, dans la mesure où certaines institutions peuvent remplir les deux types de missions. Des exemples nombreux de chevauchement existent.

Au Ministère des Affaires Etrangères, des évaluations ponctuelles concernant des opérations bien identifiées ont toujours été pratiquées par les services. Ainsi, on peut demander à un préfet ou à un universitaire d'évaluer le bien fondé des opérations de coopération administrative conduites par la France en direction de

tel pays d'Amérique latine. Il se rend sur place, procède à des entretiens, essaie d'apprécier le degré de satisfaction des intéressés.

Par ailleurs, des contrôles et audits ont toujours été faits par l'inspection générale du ministère des Affaires étrangères, qui procède à des enquêtes destinées à vérifier si les normes internes au système sont bien respectées, mais ses attributions se sont étendues au fil des années. Créée en 1920, l'inspection contrôlait alors le fonctionnement et la gestion budgétaire des postes français à l'étranger. A partir de 1963, elle a acquis le pouvoir de porter un jugement sur la qualification des agents et sur l'adéquation des structures à leurs fonctions. Un texte du 2 novembre 1979 reprend tous ces éléments et les complète : l'inspection assure toute mission d'étude et d'enquête que le ministre lui confie ; elle examine « la bonne marche de nos services à l'étranger ». Les inspections sont régulières, au rythme de tous les cinq ans, et sont effectuées par zones.

[48]

La Cour des comptes française considère que la mission de veiller au « bon emploi » des fonds publics, dont elle est chargée officiellement, lui impose d'aller au-delà des contrôles de conformité : elle s'interroge sur la manière dont les administrations atteignent les objectifs qui leur sont fixés. Par le biais de son rôle de juridiction financière, elle peut parfaitement aboutir à faire des suggestions en matière d'opportunité administrative. Elle a atteint cet objectif à plusieurs reprises en matière de politique extérieure. Ainsi, elle a critiqué le système d'action et l'organisation de la direction générale des Affaires culturelles, scientifiques et techniques du ministère des Affaires étrangères. Ce fut elle qui fut à l'origine de la découverte du scandale du « Carrefour du développement ». Son point de départ était certes uniquement celui de la régularité financière, mais elle devait déboucher sur une mise en cause des méthodes de la politique africaine de la France, toiles de fond de l'affaire : en 1985, la Cour des comptes s'intéressa aux finances de l'ACAD (Association Carrefour du développement). Les fonds publics détournés par cette association avaient été débloqués pour l'essentiel par le Fonds d'aide et de coopération (FAC), destiné à financer les projets de développement. Or, écrit la Cour des comptes, « le FAC est presque entièrement dans les mains du ministre de la Coopération, qui est maître de l'ordre du jour et rassemble facilement la majorité nécessaire à ses visées. Des échappatoires qui sont autant de manipulations budgétaires lui permettent sans entraves de couvrir les dépassements

de crédits. » Les ouvertures de crédit obtenues par « Carrefour du développement » ne se faisaient pas ouvertement au nom de l'association, mais comportaient cette seule indication laconique : « intérêt général ». Cette formule recouvrait des opérations financières délicates et discrètes en Afrique.

Ce sont les travaux des commissions d'enquête et de réforme qui se révèlent les plus proches des rapports d'évaluation. A vrai dire, la différence est difficile à faire entre les deux types d'exercices.

Divers Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères ont demandé à des personnalités et à des commissions réunies autour de celles-ci de leur remettre un rapport sur des problèmes concernant l'action de l'État dans tels ou tels domaines de la politique extérieure de la France. Les secteurs les plus fréquemment analysés ont été ceux de la politique africaine et de la coopération au développement, du commerce extérieur, de la politique culturelle et audiovisuelle de la France en direction de l'étranger. Dans plusieurs de ces rapports, il y a eu une véritable évaluation de politiques faite à partir d'une collecte [49] d'informations effectuée auprès des acteurs par des experts, au moins en partie extérieurs au système. Des préoccupations normatives ont existé (a-t-on bien fait ?) ainsi que des préoccupations instrumentales (comment faire mieux ?). Les structures administratives ont été mises en cause dans le cadre plus vaste d'un jugement portant sur la réalisation des objectifs fixés au départ. Les rapports Jeanneney, Abelin, Hessel ont clairement porté un jugement sur la valeur de la politique française de coopération (Nouaille-Degorce).

Le rapport Rigaud sur la politique culturelle extérieure de la France, réalisé en 1980, s'est situé dans une perspective d'analyse de la cohérence de la conception et de la mise en œuvre de l'action publique en ce domaine ; il a tenté de voir dans quelle mesure les objectifs qui sont ceux de la France (par exemple la défense de la francophonie) étaient ou non atteints et a cherché à analyser la pertinence des moyens engagés. Ce rapport, longtemps cité en exemple par le sérieux de ses observations et de ses critiques ainsi que par la pertinence de ses suggestions, est un véritable rapport d'évaluation.

La différence qui existe entre un rapport du type du rapport Rigaud et les documents réalisés dans le cadre des missions d'évaluation repose sans doute essentiellement dans l'aspect cumulatif des rapports d'évaluation. Le fait de procéder à

des études évaluatives répétées et programmées crée une culture de l'évaluation dans les administrations concernées et peut avoir à terme un aspect didactique. L'existence de structures évaluatives engendre des habitudes, des réflexes, et contribue à atténuer le choc que peut créer une évaluation dans un système administratif et politique. C'est sans doute ainsi que l'évaluation deviendra à terme un des instruments de l'action publique.

[50]

Bibliographie

CHEMLIMSKI (E.)

« New dimensions in Evaluation » in R. Picciotto ed. *Evaluation and Development*. The World Bank, Washington.

GOLDTEIN (J.) et KEOHANE (R.)

« Ideas and foreign policy : an analytical framework », in : *Ideas, beliefs, institutions, foreign and political change policy*, Cornell University Press.

GREGORY (A.R.)

« Evaluation : A reflect task for the comparative study of foreign policy ». In : Hermann C.E., Kegley C.W. et Rosenau J., *New directions in the study of foreign policy*, Boston, Allen and Unwin.

HOLSTI (K.J.)

1993 *International politics. A framework for analysis*, Prentice Hall, International edition, chap. 4, 3^e partie : « The purposes of states. Foreign policy goals and strategies ».

HOUSE (E.R.)

1980 *Evaluating with validity*, Sage Publications, Beverly Hills, London.

KRATOCHWIL (L.F.)

1981 « Alternative criteria for evaluating foreign policy ». In : *International interactions*, 8 (1, 2), p. 105, 122.

MENY (Y.) et THOENIG (J.-C.)

1997 *Politique publique*, Thémis-Sciences Po, 1989.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, SERVICE DE LA PROGRAMMATION DES
AFFAIRES FINANCIERES ET DE L'EVALUATION, DIRECTION GENERALE
DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

1995 Guide méthodologique pour la préparation d'un projet d'évaluation.

MINISTERE DE LA COOPERATION

1993 *Évaluation* n° 16.

MINISTERE DE LA COOPERATION-Meep

1997 Guide des principes de l'évaluation au ministère de la Coopération. Pour évaluer plus
et mieux.

MULLER (P.)

1987 *Politiques publiques*, PUF.

[51]

MULLER (P.) et SUREL (Y.)

1999 *Analyse des politiques publiques*, Coll. « Clefs », Montchrestien, p. 48.

NICOLSON (H.)

1946 *Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press.

NOUAILLE-DEGORCE (B.)

1978 « La politique française de coopération à travers les rapports au gouvernement », *Année
Africaine*, A. Pedone, p. 68-116.

OCDE, COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

1991 Principes pour l'évaluation de l'aide au développement. Paris, Diffusion générale
OCDE/GD, (91) 208.

RIST (G.)

1996 Le développement. Histoire d'une croyance occidentale, Presses de Sciences Po.

RISTRE (D.)

1999 « L'aide humanitaire de l'UE est-elle efficace ? ». In : *Revue des questions humanitaires*, reproduit in : *Problèmes économiques*, (2) 627.

THOENIG (J.C.) (dir.)

1997 L'évaluation en développement. Rapport annuel sur l'Evolution des Pratiques d'Evaluation des Politiques Publiques. La Documentation Française, Paris.

[53]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte III

“L'évaluation de la corruption : approches et problèmes.”

Jean-François MÉDARD*

[Retour au sommaire](#)

La question de l'évaluation de la corruption est rarement soulevée ¹⁶. Pourtant l'évaluation de l'intervention publique devrait nécessairement poser celle de l'évaluation de la corruption et ceci pour trois raisons. La première, c'est que la corruption a pour conséquence de fausser les résultats des interventions publiques par rapport aux objectifs poursuivis : elle est l'une des causes du décalage inévitable entre les objectifs affirmés de l'intervention publique et ses résultats. En deuxième lieu, face aux dangers que présente la corruption pour les interventions publiques, des politiques publiques sectorielles ont, depuis longtemps, été menées en ordre dispersé afin d'en limiter l'extension. Ce n'est que depuis le début des années 90, qu'un effort systématique, global, multidimensionnel¹ contre la corruption a été entrepris au plan national comme au plan international. Enfin, en cher-

* Politologue, professeur à l'I.E.P.-Bordeaux.

¹⁶ Deux textes publiés tout récemment dans Blundo ont abordé cette question pour la première fois à notre connaissance. Il s'agit de G. Blundo, Olivier de Sardan, de L. Dartigues et E. de Lescure.

chant à évaluer la corruption, on débouche sur une évaluation du fonctionnement des institutions publiques.

Une façon d'aborder la question de la corruption pour mieux l'évacuer consiste à ne l'approcher qu'à partir du phénomène du scandale. Certains considèrent que l'important, ce ne sont pas les pratiques de corruption, mais les représentations de la corruption, et la façon dont les acteurs politiques jouent sur ces représentations pour échanger des coups dans le contexte de la compétition politique. Il est vrai que c'est le plus souvent au travers du scandale politique répercuté par les médias que les grosses affaires de corruption sont mises à jour. Le scandale est par là un objet de recherche en lui-même tout à fait légitime. Mais il ne faudrait pas que, sous prétexte [54] d'objectivisme, on réduise l'étude de la corruption au scandale qui la révèle, ou à la construction sociale qui permet de la constituer en tant que corruption. Malgré les difficultés particulières de l'entreprise, il faut bien chercher à l'évaluer en tant que phénomène objectif. La corruption renvoie en effet à une réalité objective qui met en question la réalité et la nature même de l'autorité publique, sape la démocratie et ruine les fondements de l'intervention publique. Elle peut même vider cette dernière de tout contenu et la rendre illusoire. On estime ainsi que, dans le cas de l'Afrique, les politiques de développement étaient vouées à l'échec dans le contexte d'une corruption à la fois systémique et généralisée et d'un État néo-patrimonial (Médard, 1998). Dans le cas français, on pourrait montrer comment la corruption a rendu la loi Royer, qui visait à limiter les implantations de grandes surfaces, totalement inopérante, puisque la France est le pays qui a la plus forte implantation de grandes surfaces en Europe. Il est donc impensable de faire l'impasse sur la corruption, lorsqu'on s'intéresse à l'intervention publique.

On peut montrer que la corruption est par nature un objet impossible à évaluer de façon rigoureuse et cumule toutes les difficultés : elle est indéfinissable, difficile à observer, impossible à mesurer directement. Nous nous trouvons ainsi coincés entre deux exigences contradictoires, d'un côté la nécessité d'évaluer la corruption pour pouvoir l'étudier, de l'autre la quasi impossibilité de le faire scientifiquement. Face à une telle contradiction, le salut est dans la fuite en avant, c'est-à-dire s'efforcer d'évaluer malgré tout la corruption, en partant des pratiques de recherche qui sont suivies, en les soumettant à la critique, et en repérant systématiquement les pièges de cette évaluation. Au demeurant, il existe d'excellentes

études empiriques qualitatives de la corruption (Le Vine, 1975) qui n'auraient jamais pu voir le jour, si leurs auteurs, paralysés par le terrorisme de la Méthode, avaient renoncé à leur entreprise.

Évaluer la corruption, c'est donc d'abord évaluer les méthodes d'évaluation de la corruption. Il s'agit donc en premier lieu de procéder à l'identification du phénomène. En second lieu, nous examinerons les conditions de l'observation empirique et de la mesure de la corruption qui sont difficilement dissociables. En dernier lieu, nous aborderons la question de l'analyse comparative de la corruption.

[55]

1. L'identification de la corruption

[Retour au sommaire](#)

Pour identifier la corruption, il faut d'abord la définir. Il faut ensuite en préciser les types.

Définition de la corruption

La notion de corruption fait l'objet de débats sans fin dont il faut saisir les tenants et aboutissants. Il me semble, qu'à défaut d'une définition précise, on peut cependant se mettre d'accord sur une notion commune.

Commençons par quelques distinctions préalables afin de mieux cerner le sujet. Il faut distinguer en premier lieu la corruption publique et la corruption privée. Pour les juristes et les économistes, cette distinction n'est pas centrale. La définition de la corruption dans le code pénal français ne fait pas la distinction, même si en pratique, le droit français, le droit public notamment, se préoccupe particulièrement de la corruption publique. La définition la plus couramment admise chez les économistes est formulée à partir de la notion juridique de *mandat*. Les politologues se réfèrent quant à eux à la distinction du public et du privé. Cette dernière approche ne doit pas faire oublier pour autant qu'il existe des interactions et mê-

me des déplacements de la corruption publique à la corruption privée comme le montrent les effets de la libéralisation économique et des privatisations dans les pays d'Europe de l'Est et en Afrique.

Il faut en second lieu distinguer la corruption au sens juridique de la corruption au sens moral. La corruption se définit par rapport à des normes juridiques et/ou morales. Mais la notion de corruption morale est souvent ambiguë, dans la mesure où il ne faut pas confondre la corruption morale des hommes politiques et la corruption considérée d'un point de vue moral. C'est faute de les distinguer clairement, que les Anglais, en utilisant le mot de « *sleaze* », ont tendance à mélanger tous les scandales, qu'il s'agisse de corruption ou de sexe, lorsqu'ils touchent des hommes publics. La corruption en ce sens se réfère aux mœurs qu'ils soient publics ou privés. Si l'idée de corruption se réfère en dernière analyse à un jugement d'ordre moral, l'immoralité privée ou publique à laquelle elle renvoie, va bien au-delà de la corruption au sens précis du terme. La corruption, par nature étant ressentie comme un mal, elle est spontanément abordée dans une perspective morale, d'où la tentation [56] du moralisme, c'est-à-dire d'une approche exclusivement morale du phénomène. Cette approche est insuffisante, car seule une approche analytique peut nous éclairer sur la nature du phénomène, mais cette recherche analytique ne peut prétendre exclure tout rapport aux valeurs et de façon plus générale toute référence à des normes.

Lorsqu'on évoque la corruption publique, il faut ensuite bien distinguer la corruption qui se réfère à des pratiques dites de corruption, de la corruption des institutions publiques, au sens de la philosophie politique classique. Cette dernière se réfère à l'idée de décomposition, de dégénérescence des institutions publiques. Ici encore, on observe des interactions entre les deux phénomènes : la « corruption de la République » (Mény, 1992) entraîne la « corruption dans la République » et inversement.

L'étude de la corruption est à l'intersection de plusieurs disciplines. Or, chaque discipline a son approche spécifique du phénomène. Aussi faut-il distinguer les définitions juridiques, socio-politiques et économiques. Les définitions juridiques, tout en étant prises en compte par l'analyse politique, ne sont pas utilisables directement ni exclusivement par elle. Elles renvoient à une définition des délits qui peut être trop large, ou plus souvent, trop étroite. Ces définitions juridiques ont le mérite de la précision mais elles sont relatives aux différents droits des

États. Au Royaume-Uni, les membres du Parlement peuvent être payés par des lobbies sans encourir de poursuites. En Allemagne, les hommes politiques, contrairement aux fonctionnaires, ne peuvent pas être poursuivis, s'ils touchent un pot de vin. Si l'on s'en tient à un point de vue étroitement juridique, il n'y a pas alors de corruption. Si l'on prend le cas du droit français, la définition de la corruption renvoie à un délit, précisément mais trop étroitement défini, pour servir de base à une définition de type sociologique. Le droit de la corruption va d'ailleurs bien au-delà de la définition stricte de la corruption en tant que pacte de corruption et prend en considération toute une série de délits connexes, comme l'abus de bien social ou la concussion. Aussi parle-t-on parfois du « complexe de la corruption »¹⁷. Du point de vue juridique, on ne peut se contenter d'ailleurs de se référer au droit pénal, et il faut aussi inclure le droit public. Ceci dit, la référence au droit est impérative pour le politologue. Le droit renvoie au noyau dur de la corruption, caractérisé par des sanctions sociales organisées et fondées sur [57] la contrainte publique, et pas seulement à des sanctions sociales informelles et morales. Au-delà de la relativité des définitions juridiques, l'analyse comparée nous montre que se dégage un large consensus sur la notion générale de corruption dans les différents droits contemporains. En réalité, les définitions juridiques restent à l'arrière plan de la plupart des définitions, et les délits de corruption constituent la matière première principale de l'analyse empirique de la corruption. Le problème réside en définitive, davantage dans la non application du droit, que dans les différences entre les droits.

Dans un texte classique, Arnold Heidenheimer se référait à trois types de définitions de la corruption publique, en termes d'intérêt public, de marché, ou de devoirs liés à une position publique. Dans le premier cas, existe à l'arrière-plan une connotation morale implicite : la corruption est définie comme un acte qui va à l'encontre de l'intérêt public au profit d'un intérêt privé. Les idées d'intérêt public ou général, ou encore de bien commun ou public, renvoient à une norme morale, même lorsqu'on cherche à les définir objectivement. Il paraît difficile de se passer de la notion d'intérêt public, mais cette définition a pour inconvénient d'être beaucoup trop large et imprécise. Elle se heurte à la difficulté de définir l'intérêt public : où commence et où s'arrête l'intérêt public ? L'intérêt public est-il réductible ou non à la somme des intérêts particuliers ? Les conceptions améri-

¹⁷ Olivier de Sardan Jean-Pierre.

caine et française s'opposent radicalement à ce sujet. Comment trancher ? Le second type de définition proposé par des économistes interprète la corruption publique comme une pénétration de la logique du marché dans la sphère du secteur public : « La corruption implique le passage d'un modèle de fixation obligatoire des prix à un modèle de marché libre ». Pour certains économistes libéraux, cela favorise une meilleure allocation des ressources... Cette définition, comme toutes les définitions économiques qui abordent le phénomène de la corruption à partir de l'idée de marché, a non seulement l'inconvénient de réduire la corruption à l'échange, mais à un certain type d'échange, l'échange marchand. De façon caractéristique, l'interprétation économique dominante de la corruption, en terme de la relation principal/agent, renvoie en fait à une notion juridique. Partant de Banfield, Cartier-Bresson définit la corruption, comme « une transaction correspondant à une trahison d'un mandant (la victime), et opérant par un échange illégal entre un mandataire et un tiers, dont les gains et les pertes dépendent de l'action du mandataire » (Cartier-Bresson, 1997). Une autre définition économique caractérise la corruption en termes de rentes. Le [58] troisième type de définition est centrée sur la notion d'office ou de fonction publique : selon Nye, il s'agit « d'un comportement qui dévie des règles formelles de conduite qui président aux actions d'une autorité publique, pour des raisons privées, comme la richesse, le pouvoir et le statut » (Nye, 1967). Cette définition, dont l'arrière-plan est manifestement juridique, a pour inconvénient de ne pouvoir être utilisée qu'à partir du moment où la notion d'office public est reconnue par la loi. Elle a l'avantage de correspondre le mieux à ce que l'on considère généralement comme des pratiques de corruption. C'est la raison pour laquelle c'est celle qui rallie la majorité des suffrages. La définition adoptée par les organisations internationales, « l'abus d'une position publique en vue d'un bien privé » se situe dans cette ligne, mais avec une connotation moins formelle.

Les définitions que nous avons citées sont toutes normatives à des degrés divers, que l'on se réfère à des normes juridiques, éthiques et plus généralement culturelles. Ces normes étant relatives aux divers droits, sociétés et cultures, comment se référer à une définition universelle, c'est-à-dire applicable à toutes les sociétés, la seule qui serait utilisable d'un point de vue comparatif ?

Le problème est important sur le plan culturel général encore plus que juridique. Sur le plan juridique, au-delà des différences de législation, à partir du mo-

ment où la plupart des États se réfèrent à un modèle légal-rationnel de l'État, on observe une convergence frappante au travers de cultures juridiques pourtant aussi différentes que l'anglaise ou la française. Mais dans les pays africains, ces normes juridiques d'importation se trouvent souvent en contradiction avec les normes culturelles d'origine traditionnelle. N'est il pas alors ethnocentrique de se référer à la notion de corruption ? Nous reviendrons sur ce point. Mais serait-il pensable de définir la corruption d'une façon positive sans se référer à des normes ? À première vue non : par essence, la corruption n'est pas neutre, elle est considérée comme un mal. James Scott nous offre une porte de sortie sinon une solution. Elle consiste à considérer comme des pratiques de corruption, « les transactions par lesquelles une partie échange de la richesse ou des biens plus durables comme les relations de parenté et l'amitié, contre de l'influence sur les décisions du gouvernement » (Scott, 1972). Cette définition, qui a cependant l'inconvénient de réduire la corruption à l'échange, a l'avantage du point de vue comparatif, d'être positive et non plus normative, et donc de nous permettre d'identifier des pratiques de corruption, même lorsqu'elles [59] ne sont pas considérées comme telles par les intéressés. Elle permet ainsi de surmonter l'objection si fréquente du relativisme culturel. Mais peut-on accepter une telle définition alors que la référence à la norme est partie intégrante de la notion même de corruption ? Pour trouver une issue, le mieux est d'adopter une notion de corruption à deux niveaux. Le premier niveau, positif et non normatif, se réfère à des pratiques objectives, observables, qu'elles soient considérées ou non comme de la corruption par les intéressés. Le second niveau prend en compte la dimension normative en se posant la question, importante du point de vue empirique, de savoir, si les intéressés considèrent ou non que telle pratique relève de la corruption. Cette distinction permet d'inclure dans l'analyse comparative de la corruption, le cas du patrimonialisme traditionnel, qui renvoie à des pratiques que l'on pourrait qualifier de corruption par rapport aux normes de l'État légal-rationnel, mais non pas par rapport à l'État traditionnel, qui ignore largement la distinction entre les secteurs public et privé. Dans ce dernier cas, le domaine du privé et le domaine du public sont confondus, alors même qu'ils sont objectivement différenciés, puisqu'un chef commande à des gens qui ne sont pas ses parents. Cette distinction permet aussi de recourir sans états d'âme à la notion de corruption en Afrique contemporaine, alors que la pertinence de son usage est fréquemment mise en question. Il n'est alors pas nécessaire de se poser la question de savoir, si les pratiques qualifiées de corruption

perçues ou non comme de la corruption, pour les considérer comme des objets légitimes d'analyse. C'est dans un deuxième temps seulement, qu'il faut poser le problème des représentations de la corruption.

La problématique des représentations de la corruption doit ainsi être incluse dans l'analyse de la corruption et faire l'objet de recherches empiriques. C'est indispensable pour mettre à jour les mécanismes de la corruption (Oliver de Sardan, 1999). L'évaluation des pratiques objectives de corruption devrait être prolongée le plus possible par l'évaluation du degré de conscience de la corruption par les intéressés, c'est-à-dire par l'évaluation de la dimension subjective. A cet égard, la distinction proposée par Arnold Heidenheimer entre corruption, noire, grise et blanche, selon que l'opinion et les élites ont conscience de la corruption, ouvre une voie intéressante de recherche (Heidenheimer A.). Ce genre de recherche se prête parfaitement à des enquêtes de type classique sans rencontrer les mêmes obstacles que l'investigation empirique rencontre concernant l'évaluation des pratiques de corruption.

[60]

En réintégrant ainsi l'analyse des normes dans l'évaluation empirique de la corruption, il faut bien distinguer les normes juridiques et les normes éthiques. Les normes juridiques et éthiques (ou culturelles) ne coïncident que d'une façon imparfaite, dans les sociétés occidentales. Dans nos sociétés, il existe un décalage variable, et qui joue dans les deux sens, entre le droit et la morale. Il en résulte qu'il n'est pas suffisant de prendre en considération seulement la corruption au sens pénal, même si elle constitue le noyau dur de la corruption et le moins difficile à repérer. Le politologue ne peut être uniquement lié non plus par la qualification légale, il doit tenir compte de la qualification morale et culturelle. Cette dernière peut être en deçà ou au-delà de la qualification pénale. En deçà, lorsque l'opinion est plus laxiste que le droit, au-delà lorsque le droit est en retrait par rapport à l'opinion. Le politologue n'est pas non plus lié par la qualification des juges. Il n'est pas soumis aux mêmes exigences de preuves. Les preuves au plan pénal, se doivent d'être très restrictives, car le doute doit profiter à l'accusé, puisque sa liberté est en jeu. Pour le politologue ou le sociologue, l'important n'est pas tant d'aboutir à une certitude absolue sur chaque affaire, mais à une conclusion plausible en fonctions des indices existants. Il doit pouvoir se former un jugement sur les différentes affaires, en extraire la logique et généraliser de façon

crédible à partir d'un nombre limité mais convergent de cas d'observation. Ainsi, que l'on puisse prouver ou non que Jacques Chirac était au courant des emplois fictifs à la mairie de Paris au point d'être mis en examen et éventuellement condamnable, n'est pas l'essentiel. L'essentiel est d'estimer que les informations dont on dispose sont suffisamment nombreuses, concordantes et crédibles, pour qu'on puisse raisonnablement affirmer que la Mairie de Paris constituait la base logistique principale du parti de Jacques Chirac. Sur un plan plus général, on dispose maintenant de suffisamment de données irréfutables, au-delà des faits concernant telle ou telle affaire précise, pour constater qu'en France, la corruption est au cœur du financement des partis politiques, et qu'inversement, le financement de la politique est au cœur de la corruption (Médard, 1998).

Dans le contexte africain, il est fréquent d'affirmer que la corruption est une notion occidentale inapplicable à l'Afrique. Selon Philippe Decraene, « l'Africain » ne connaît pas la corruption » (Decraene, 1984). Pour Jean-François Bayart, il vaut mieux parler de la « gouvernementalité du "ventre" » (Bayart, 1989). Parler de corruption en Afrique serait ethnocentrique. Si tel était le cas cet article n'aurait pas lieu d'être. Mais nous ne partageons absolument [61] pas ce point de vue. Le relativisme culturel doit être lui même relativisé. En affirmant l'universalité du problème de la corruption, Le malais Alatas a critiqué avec raison cet espèce d'ethnocentrisme à rebours qui consiste à considérer que seules les sociétés occidentales ont conscience de la corruption (Alatas, 1990). Ce qui est vrai, c'est que là où n'existe pas de différenciation du politique, la notion de corruption est sans objet, et que c'est avec l'émergence de l'État moderne, que cette différenciation est poussée le plus loin. Comme Jean-Pierre Olivier de Sardan l'a montré, la généralisation des pratiques de corruption va de pair en Afrique avec la généralisation de sa dénonciation (Olivier de Sardan, 1996). La corruption est devenue une véritable obsession sur ce continent, elle constitue l'un des premiers sujets de conversation. Cette dénonciation n'est donc pas seulement à usage externe, mais elle correspond à une sensibilité très profonde qui a tendance à s'exacerber, comme chez nous, dans un contexte de crise économique qui empêche la redistribution, seule à même de légitimer le recours à ces pratiques. Il ne s'agit pas de nier qu'il existe le plus souvent une contradiction entre le droit africain largement importé et certaines normes culturelles d'origine traditionnelle, dont la loyauté à l'égard de la famille élargie, qui s'oppose bien évidemment à la

loyauté envers l'État. Mais les normes culturelles occidentales ont été partiellement intériorisées, et le simple fait qu'on s'y réfère largement, autorise à parler de corruption. Le problème n'est pas seulement la contradiction évidente entre des normes culturelles, mais aussi la double structure normative qui oppose des normes qui relèvent du symbolique et des normes qui relèvent du pratique, du stratégique (Becquart-Leclerc, 1984). A quoi il faut ajouter un phénomène d'anomie croissante, c'est-à-dire l'absence de références à des normes éthiques quelconques, qu'elles soient traditionnelles ou modernes. On se trouve alors en présence de ce que Max Weber qualifiait de « sultanisme » plutôt que de « patrimonialisme » ou même de « néo-patrimonialisme »¹⁸. C'est ce qui se passe dans les pays africains atteints simultanément par la criminalisation et la privatisation de l'État (Bayart J.F., Hibou B. et Ellis S.).

Les types de corruption

La confusion du public et du privé qui est au cœur de la corruption s'exprime de différentes façons, qu'il importe d'identifier [62] pour évaluer la corruption de façon précise. La corruption est un phénomène hétérogène. Lorsqu'on pense à la corruption, on a généralement tendance à penser uniquement à l'échange corrompu. Il ne faut pas oublier pourtant que la corruption n'implique pas nécessairement un échange, qu'il soit marchand ou social : c'est le cas du détournement de fonds. Cette forme de corruption, relativement bien contrôlée dans les pays occidentaux, prend en Afrique une dimension considérable : puiser dans la caisse est un comportement banal du haut en bas de la hiérarchie politico-administrative. Aux sommets de l'État, les sommes en jeu peuvent être considérables, au point de mettre les banques en faillite et ruiner l'économie.

Alatas distingue la corruption transactive qui repose sur un simple échange corrompu et la corruption-extorsion, où les termes de l'échange sont modifiés par une position de force¹⁹. Il peut s'agir de force physique, comme lorsque des policiers ou des soldats extorquent de l'argent aux barrages routiers, de la prédation

¹⁸ Le sultanisme correspond à un patrimonialisme anémique, c'est-à-dire qui n'est pas fondé sur la tradition.

¹⁹ Alatas, op. cit.

directe sous des menaces plus ou moins explicites de la part de dirigeants puissants. Il s'agit là de cas de figure plus fréquents en Afrique qu'en Europe. Il peut s'agir aussi de l'abus d'une position de monopole. Du point de vue des rapports de force, Jean Cartier-Bresson distingue la corruption transactive lorsque l'offre et la demande trouvent un avantage réciproque dans des transactions réglées par des codes stabilisés ; l'extorsion, lorsque l'offre essaye de dominer la demande ; et le cas où la demande essaie de dominer l'offre (Cartier-Bresson).

Il faut enfin distinguer la corruption-échange-social de la corruption-échange économique (Padioleau, 1967). La corruption économique, pensons au pot de vin, est assimilable à un marché où les biens et services s'échangent contre des biens et services médiatisés par la monnaie, ou à un échange troc dans lequel les biens s'échangent directement. La corruption-échange social (ou corruption relationnelle ou de proximité), ne peut s'analyser en termes marchands, même si elle comporte toujours une dimension économique. La personne des échangistes modifie les termes d'un échange informel qui s'étale dans le temps, n'est pas monétarisé et où la dimension sociale l'emporte sur la dimension économique. Cette forme de corruption est très répandue en Afrique, sous la forme du népotisme, du clientélisme ou du patronage, du copinage ou du « tribalisme », ceci, même si ces pratiques ne sont pas toujours [63] considérées comme de la corruption par les intéressés eux-mêmes. Contrairement à ce que l'on dit souvent, la pratique du pot de vin en Afrique, n'est pas toujours un simple prolongement des pratiques traditionnelles d'échange de dons. Inversement, dans les pays occidentaux, la pratique du dessous de table dans la mesure où elle est occulte, repose le plus souvent sur une organisation en réseaux de corruption, qui fonctionnent en partie à l'échange social, en vue d'assurer la sécurité des transactions. Les formes modernes de corruption en Occident, s'enracinent dans des échanges sociaux qui interdisent de les réduire à des échanges marchands au sens élémentaire du terme. La petite corruption, qui a tendance à être généralisée en Afrique, est surtout individuelle, alors que la grande corruption est nécessairement organisée en réseaux et fonctionne donc à l'échange social. Enfin, la corruption-échange économique est directe, elle relève du *quid pro quo* ou *tit for tat*, alors que la corruption-échange social est indirecte, car ni la contrepartie ni le moment du contre don, ne sont déterminés à l'avance. Plus l'échange économique se socialise, plus il devient indirect ²⁰.

²⁰ Sur la distinction entre corruption directe et indirecte, voir Francesco Kjellberg.

L'opposition entre corruption indirecte et corruption directe correspond à l'opposition entre corruption-échange social et corruption-échange économique.

Une autre distinction oppose la corruption personnelle, entre des personnes, et la corruption institutionnelle (ou organisationnelle), comme dans le cas du financement politique occulte, de la corruption des partis politiques et des entreprises. Le responsable partisan, comme le cadre d'entreprise, n'agissent alors qu'en tant que représentant de leur organisation, même s'il est vrai que la corruption personnelle se surajoute souvent à la corruption institutionnelle.

Il faut tenir compte d'autre part des secteurs et des niveaux de l'État touchés par la corruption. On distingue la corruption politique et la corruption administrative, même si au niveau de la grande corruption, elles s'articulent ensemble sous la forme d'une corruption politico-administrative. On oppose la petite et la grande corruption, c'est-à-dire la corruption à petite échelle d'un côté, qui ne concerne que de petites sommes et de petits fonctionnaires, et la corruption à grande échelle qui implique les sommets de l'État et des montants élevés. Elles n'ont pas la même signification ni les mêmes effets. On passe insensiblement de l'une à l'autre, mais aux deux extrêmes, il [64] s'agit d'une différence de nature. La première est une question de survie plus que d'enrichissement. Elle repose souvent sur une agrégation de comportements individuels, dont la résultante peut paralyser le fonctionnement de l'État. La seconde est plutôt une question d'enrichissement même si, à ce niveau, la richesse devient une question de survie. Elle est nécessairement organisée en réseaux qui mettent en œuvre des complicités actives mais aussi passives. La petite corruption est plutôt interne, alors que la grande corruption est généralement liée à la corruption internationale et se branche sur la mondialisation. Leurs effets économiques dépendent des montants absolus et surtout relatifs des sommes en question. Leurs effets politiques et administratifs respectifs doivent aussi être pris en compte. Il n'existe donc pas d'un côté une petite corruption, la corruption des « petits » qui serait anodine et excusable et de l'autre une grande corruption, « la corruption des 'grands' » qui serait nuisible.

Il est enfin nécessaire de prendre en considération les secteurs de l'appareil d'État qui sont particulièrement stratégiques du point de vue économique et politique, et surtout du point de vue du contrôle de la corruption. Pensons d'un côté à l'administration fiscale, de l'autre, à la Justice et à la Police, aux divers organismes de contrôle financier, administratif et politique de l'État qui en sont directe-

ment responsables. Pensons aussi aux sommets politiques de l'État qui, souvent à la source même de la corruption, sont censés donner l'impulsion à la lutte anti-corruption. L'impunité de la corruption va de pair avec la corruption systémique et généralisée. Certains secteurs sont plus particulièrement sensibles et difficiles à contrôler comme celui des marchés publics notamment internationaux ou celui des Douanes ou des Impôts. La corruption dans d'autres secteurs, comme celui de la santé publique, met en question la finalité même de la santé publique qui est le respect de la vie humaine.

Le repérage, l'observation et l'interprétation de la corruption doivent tenir compte de toutes ces distinctions. Avant même de songer à toute évaluation globale et précise de la corruption, il faut donc prendre conscience clairement de la nature du phénomène, de son ubiquité, et de son hétérogénéité. « La » corruption n'existe pas.

[65]

2. L'observation et la mesure de la corruption

[Retour au sommaire](#)

L'observation et la mesure de la corruption sont complexes. Sa mesure n'est pas réductible à une seule dimension. D'autre part, ses conditions d'observation, sont particulièrement difficiles en raison de la nature occulte de ses pratiques ; d'où l'impossibilité de la mesurer directement. Seule une enquête, fondée sur une observation systématique et recourant à diverses méthodes, peut permettre, dans une certaine mesure, de l'évaluer.

Les dimensions de la mesure

Lorsqu'on affirme qu'il y a beaucoup de corruption dans un pays, ou qu'un pays est plus corrompu qu'un autre, ce que l'on veut dire semble aller de soi. L'expression 'beaucoup' est pourtant trompeuse car elle est polysémique, et jamais, même dans les travaux scientifiques, ceci n'est clairement précisé. Il suffit

d'un gros scandale, bien médiatisé, pour affirmer qu'il y a beaucoup de corruption. En réalité, sans même s'en rendre compte, on télescope et on confond dans la même expression trois types de mesures différents et hétérogènes. Or ces mesures ne varient pas de façon concomitante. Il en résulte une grande imprécision et des malentendus qu'il faut dissiper. S'agit-il du montant d'un pot de vin, de la fréquence de sa pratique dans un secteur particulier, par exemple, les Douanes ou le BTP, ou de son extension à un grand nombre de secteurs. Il faut donc distinguer le montant, la fréquence et l'extension de la corruption.

Le montant de la corruption

Ce montant concerne les dessous de table aussi bien que les détournements de fonds. Lorsqu'un exportateur d'articles de sports se plaignait de la corruption au Zimbabwe lors des jeux interafricains, il faisait allusion au montant élevé des pots de vin par rapport à des pays avec lesquels il avait l'habitude de faire affaire, comme le Sénégal. C'est le montant du pot de vin qui est alors en cause. Il est évident que lorsqu'on passe d'un pot de vin se montant à 2 % de la valeur du marché, comme c'était le cas dans le système de financement Urba du parti socialiste, à des pots de vin de 30 ou 40 % des marchés, comme c'est courant dans les contrats d'armement, un seuil est franchi dans la dimension et les incidences du phénomène. Il faut distinguer les incidences politiques et économiques. Sur le plan politique, dans le cas d'Urba, si l'on met entre parenthèse la question de la morale [66] politique, les incidences ne deviennent importantes, que lorsque les faits sont portés à la connaissance du public. Sur le plan économique, les incidences sont loin d'être nulles dans la mesure où elles faussent la concurrence et peuvent influencer des choix économiques. Un petit pourcentage sur de gros marchés engendre des sommes qui peuvent être considérables. Mais c'est sans commune mesure avec de gros pourcentages sur de gros pots de vin. Pensons au barrage d'Inga au Zaïre ou à celui de Turkwell au Kenya. Dans ce dernier cas, le pot de vin donné au gouvernement kenyan par une firme française a doublé le prix du barrage en le faisant passer de 150 à 300 millions de dollars. Pour le Kenya, il en est résulté un « éléphant blanc » de plus avec les conséquences qu'on peut imaginer sur l'environnement. Pour la France, cela signifie que c'est au contribuable,

via la Coface, de faire les frais de l'opération dans la mesure où on peut douter que le pays soit solvable. Il s'agit d'une subvention indirecte à nos exportations. Il faut aussi considérer les incidences économiques du montant de la corruption, par rapport à l'activité économique du pays considéré. À cet égard les conséquences économiques de la corruption sont beaucoup plus graves dans les pays en développement que dans les pays développés. À noter que le montant des pots de vin est quantifiable par nature. On peut le connaître à condition d'avoir accès aux informations. Ce qui reste beaucoup plus difficile à évaluer, c'est le montant total de la corruption.

La fréquence de la corruption

Dire qu'il y a beaucoup de corruption, c'est aussi dire qu'il est difficile de fonctionner dans un certain secteur d'activité sans pratiquer la corruption. La fréquence de la corruption est difficilement mesurable, mais elle peut être évaluée de façon grossière, à partir de l'idée de corruption endémique, épidémique, et systémique (ou encore institutionnalisée). On doit se poser en premier lieu la question de savoir si, dans tel secteur, la corruption est systémique ou non, c'est-à-dire si elle constitue la règle ou l'exception. Dans le premier cas, concrètement, cela signifie qu'on a aucune chance d'emporter un marché sans payer un pot de vin. C'est ce qui se passe dans certains secteurs et dans certains pays. C'est le cas du secteur du BTP, secteur particulièrement sensible en France, comme partout ailleurs dans le monde. C'est une chose que les hommes d'affaires savent d'expérience, et une enquête peut permettre d'obtenir des informations à ce sujet. Quand la corruption est systémique, elle est banalisée. On ne peut alors fonctionner sans recourir à la corruption : [67] on n'a aucune chance d'obtenir un financement politique, donc de pouvoir mener campagne et être élu, ou encore, pour un homme d'affaire, d'obtenir un marché, sans recourir à la corruption. Dans un contexte de compétition politique exacerbée et de guerre économique larvée, c'est bien le sentiment que partagent les entrepreneurs politiques et économiques. Seules des mesures visant à établir une concurrence véritablement loyale pourrait les inciter à y renoncer. À cet égard la convention de l'OCDE visant à réprimer la corruption internationale va dans le bon sens, même si elle est interprétée par les

milieux économiques français comme un complot économique « anglo-saxon ». Ce premier seuil peut être évalué même grossièrement à l'aide d'enquêtes. Mais la mesure reste extrêmement imprécise : sans être exactement systémique, la corruption peut-être très répandue. La corruption n'est alors pas la règle, mais elle n'est pas non plus l'exception. C'est le cas, de la corruption dite épidémique : la corruption sans être obligatoire est pratiquée fréquemment : on peut s'en passer, mais y recourir facilite les transactions, et il est possible de le faire sans trop de risques, si l'on prend des précautions et qu'on connaît les bons réseaux. On distingue enfin la corruption endémique, incidente et individuelle : dans ce cas, la corruption est l'exception. On pourrait introduire un autre seuil qui correspondrait au cas où le recours à la corruption est obligatoire mais sans garantie d'obtenir ce que l'on demande : c'est ce qui se passe lorsqu'il y a rupture des codes stabilisateurs de la corruption comme en Russie, en Chine et dans certains pays africains ²¹. Ceci conduit à distinguer la corruption régulée et dérégulée. Rien n'empêche dans certains cas précis, de raffiner la mesure en rallongeant l'échelle. Prenons l'exemple de l'obtention du permis de conduire : premier seuil, la corruption est systémique et dérégulée : il n'est pas possible d'obtenir son permis sans payer un pot de vin et on n'est pas sûr de l'obtenir même en payant. Deuxième seuil, on ne peut obtenir le permis sans payer et on l'obtient en payant. Troisième seuil, on peut être obligé de payer, mais il ne faut pas être trop mauvais conducteur. Quatrième seuil : il est difficile, parce que trop risqué, d'obtenir son permis en payant un pot de vin. Dernier seuil, il est pratiquement impossible d'obtenir son permis en payant. Ce type d'évaluation de la fréquence, peut se faire sur la base d'enquêtes qualitatives, ou à partir d'enquêtes sur sondage.

[68]

L'extension de la corruption

Dire qu'il y a beaucoup de corruption, c'est enfin dire que la corruption épidémique ou systémique est pratiquée dans toutes les sphères ou dans les secteurs clés de l'État : à la limite, on dira qu'elle est généralisée à l'ensemble de

²¹ Sur cette notion, voir Cartier-Bresson (J.), « Quelques propositions... », art. cit., p. 273-374.

l'appareil d'État et qu'elle touche donc l'ensemble de la vie politique, administrative et économique. À la corruption systémique généralisée s'opposera la corruption systémique sectorielle, c'est-à-dire limitée à certains secteurs de l'appareil d'État, ou encore à certains niveaux de cet appareil. Évaluer la corruption, suppose qu'on détecte les secteurs particulièrement sensibles. Ainsi en France, on peut dire qu'au moins jusqu'à ces dernières années, la corruption était systémique dans le secteur du financement politique et, corrélativement dans celui du BTP, de l'eau et de l'urbanisme commercial, mais pas dans celui du fisc, de la santé ou de l'enseignement ou de l'administration générale ²². D'autre part, le secteur de l'administration locale est plus atteint que celui de l'administration nationale, alors que paradoxalement, la petite corruption touchant la vie quotidienne est très réduite et n'a guère d'incidence sur la vie des administrés, qui peuvent passer leur vie sans la rencontrer. Mais c'est parce que la grande corruption liée aux marchés publics transite pour une bonne part par le niveau local. Rien n'empêcherait d'affiner l'analyse davantage pour chaque pays par des enquêtes menées de façon systématique. En France, contrairement à bien des pays en développement, la corruption, malgré le niveau important qu'elle atteint dans certains secteurs, est loin d'être généralisée. Elle reste encore sectorielle, même si bien des secteurs sont atteints. Lorsque la corruption est à la fois systémique et généralisée, on se trouve en présence d'une véritable « culture de la corruption » : un seuil qualitatif est franchi, la corruption est auto-reproductible, ce qui en rend l'éradication quasi impossible dans le court terme.

Ainsi lorsqu'on dit que la corruption augmente, on ne précise jamais, si c'est le montant des pots de vin qui augmente, si c'est sa fréquence, ou si c'est qu'elle gagne des secteurs jusque là réputés indemnes. On a tendance plus particulièrement à confondre la fréquence et l'extension de la corruption.

²² Pour un bilan récent de la corruption en France, voir « La corruption au quotidien », *Le Capital*, n° 102, mars 2000.

[69]

Les difficultés de la mesure

La corruption partage avec l'ensemble des phénomènes criminels et illégaux (ou même immoraux), d'être un phénomène social occulte, c'est-à-dire qu'il est soigneusement caché par les acteurs, en raison des risques que le dévoilement de la vérité leur fait courir. Ces risques sont de nature et de gravité variable, et vont de la sanction administrative et surtout judiciaire, à la réprobation, qui peut être sanctionnée politiquement par la non réélection.

La corruption étant un phénomène occulte, la connaissance de son ampleur dépend des conditions sociales et politiques de sa mise à jour. Sauf le cas limite où, la corruption étant systémique et généralisée, le chercheur a directement accès à l'information, la connaissance qu'il a des pratiques de corruption est médiatisée par les institutions dont la responsabilité est de les faire connaître ou de les sanctionner. C'est la raison pour laquelle on ne peut jamais inférer l'ampleur véritable de la corruption, dans son intensité ou son extension, de la corruption connue. On dit souvent que la corruption connue n'est que le sommet de l'iceberg. Mais contrairement à l'iceberg dont on peut évaluer la dimension à partir de la partie émergée, il n'est pas possible de mesurer la corruption directement.

La corruption au sens pénal du terme, constituant, nous le savons, le noyau dur de la corruption, c'est au travers de la violation du droit qu'elle est d'abord abordée. La connaissance qu'on en a dépend donc en premier lieu de sa qualification juridique, et en second lieu de l'efficacité de sa répression. On rencontre ici le problème bien connu des criminologues pour l'interprétation des statistiques criminelles : comment évaluer le niveau réel des délits à partir des infractions répertoriées, puisque les variations statistiques ne dépendent pas seulement de l'évolution objective de leur ampleur, mais aussi des efforts qui sont investis dans sa mise à jour et sa répression. Une politique plus stricte ou plus active de répression contre n'importe quel type de criminalité se répercute directement sur les statistiques criminelles. En comparaison avec d'autres types de délit, comme le vol, la victime ne peut même pas porter plainte puisqu'elle ignore qu'elle est victime. Il est impossible face à une augmentation des chiffres de la criminalité, de

faire la part de ce qui relève de l'augmentation objective des pratiques ou de l'efficacité de leur répression. Dans le cas de la corruption, rien ne permet non plus de prouver que les affaires de corruption qui défrayent la chronique en [70] France et partout ailleurs, correspondent à une augmentation réelle de ces pratiques. Cette impression ne pourrait être que la conséquence d'une meilleure connaissance de ces pratiques, liée à une intolérance croissante à leur égard. La corruption, dans un contexte de crise économique, d'insécurité et d'inégalité croissantes, serait devenue difficilement tolérable par l'opinion, ce qui aurait entraîné une réaction institutionnelle. L'arrivée de nouvelles générations de juges, l'apparition d'un journalisme d'investigation, et la complicité qui les a réunis face aux efforts des gouvernements pour les empêcher de faire leur travail, a permis de mettre à jour les mécanismes de financement politique occulte et de corruption, secrets de polichinelle pour les initiés, mais largement ignorés du grand public. Jusque-là, le secret était respecté par la classe politique, qui s'abstenait d'exploiter la corruption de ses adversaires en vertu du principe du « je te tiens, tu me tiens ». Lorsque des scandales éclataient malgré tout, le Ministère de la Justice était là pour étouffer les affaires et empêcher que justice soit faite. Mais « les codes stabilisateurs de la corruption » n'ont plus été respectés : la droite n'a pu s'empêcher de s'efforcer de tirer profit des affaires du Parti Socialiste. A son tour, elle a crié au « complot politique » lorsque les scandales l'ont atteint. Sous la pression de l'opinion, stimulé par les médias, le gouvernement a été obligé à renoncer, pour le moment, à donner des directives aux parquets. Il a dû se lancer dans une réforme de la justice. Il y a eu ainsi interaction entre les institutions judiciaires chargées de la répression, les politiques ayant intérêt à étouffer les affaires, ou au contraire à les révéler, et les médias dont la vocation est l'information.

Grâce aux médias, la connaissance de la corruption va au-delà de celle fournie par la répression institutionnalisée et les statistiques criminelles. Mais cette connaissance est difficilement traduisible en chiffres. Les statistiques à partir des journaux prêtent le flanc aux mêmes critiques que les statistiques criminelles. A cet égard et en dernière analyse, la connaissance qu'on peut avoir de la corruption dépend de la transparence des institutions politiques, donc de la nature plus ou moins démocratique du régime. L'impression que la corruption est plus répandue dans les régimes démocratiques que dans les régimes autoritaires est d'abord liée au fait qu'elle est mieux connaissable et mieux connue. Autre facteur de distor-

sion dans la perception, en dehors de la sensibilité changeante de l'opinion, et de la détermination variable des autorités à réprimer la corruption, le scandale, par l'intermédiaire duquel la grande corruption est connue, s'inscrit dans des échanges de coups qui sont l'essence même de la [71] vie politique ²³. Dans l'Afrique des régimes autoritaires, l'accusation de corruption relève de la pure opportunité politique, pour se débarrasser élégamment de quelqu'un qui est tombé en disgrâce. Dans l'Afrique du pluralisme, l'accusation de corruption par le journaliste ou le politicien peut être un moyen de se créer un capital politique et une réputation d'incorruptible.

Faut-il conclure de ces remarques qu'il faille renoncer à évaluer la corruption parce ce serait une entreprise impossible. Je ne le pense pas. Si l'on raisonnait ainsi, à partir d'une conception maximaliste de la méthode scientifique, il faudrait renoncer pratiquement à toute recherche en science sociale. On peut progresser dans la connaissance du phénomène, en recourant parallèlement à d'autres méthodes d'investigation, qu'il s'agisse d'observation participante, de dépouillement de la presse et des archives, d'enquêtes systématiques qualitatives et quantitatives, de recherches historiques et comparatives. En recoupant toutes ces informations, on peut aboutir à des conclusions plausibles même si elles demeurent impressionnistes. Le recours à l'enquête monographique qualitative peut compenser en partie les défaillances de l'observation quantifiée.

L'enquête monographique et l'observation de la corruption

En raison de la rareté jusqu'à présent, du recours aux enquêtes directes, la plupart des travaux scientifiques sur la corruption reposent sur l'analyse secondaire de données recueillies par d'autres. Lorsque le chercheur devient lui-même enquêteur de terrain, il s'appuie de façon complémentaire sur les données fragmentaires, les indices et les témoignages plus ou moins fragiles, recueillis par d'autres enquêteurs professionnels, qu'il s'agissent de policiers, de juges et surtout de journalistes, sans parler des autres chercheurs.

²³ Il faut bien distinguer la corruption et le scandale qui correspond à « l'utilisation en politique d'allégations de corruption », comme l'écrit F. Marengo.

C'est la presse, au moins lorsque elle est libre et professionnelle, qui constitue la source première d'information du chercheur. Les journalistes apportent au chercheur une information de base qu'il n'a pas les moyens de collecter par lui-même. Le sérieux et la crédibilité de l'information ainsi recueillie dépendent de l'honnêteté et de l'indépendance de la presse, et aussi de sa politique [72] éditoriale. Les interférences politiques et économiques, y compris dans les régimes démocratiques, constituent des contraintes qu'il ne faut pas sous-estimer ²⁴. Cette dépendance quasi exclusive du chercheur à l'égard de la presse pose certains problèmes. Le plus important, c'est que la finalité de la presse et celle de la recherche scientifique diffèrent. Le journal obéit à une logique d'abord médiatique et mercantile : il doit se vendre. Or le scandale fait vendre. Il en résulte que la corruption ne nous est connue surtout que grâce et par la scandalisation. On parle alors des "affaires". Le déclenchement du scandale n'est pas seulement la simple résultante du travail d'investigation et d'information du journaliste, mais résulte en grande partie de la logique d'échange de coups entre entrepreneurs politiques ou économiques concurrents. Le journal sert alors de simple caisse de raisonnement. La mine d'informations crédibles qu'est le *Canard Enchaîné* est en partie alimentée par les hommes politiques eux-mêmes ²⁵. Mais parfois, le journaliste va plus loin et se transforme en journaliste d'investigation. Comme nous le savons, il a fallu l'alliance entre la presse d'investigation et les juges d'instruction pour permettre de dévoiler au grand public, l'étendue du phénomène de corruption en France. Une des conséquences importantes de cette médiatisation de la corruption par le filtre du scandale, c'est le danger de la recherche du scandale pour le scandale, dont la presse, dite à scandale, se fait une spécialité. Une autre conséquence, c'est que la question de la corruption n'est abordée que sous l'angle moral, perspective à laquelle le travail du chercheur ne peut, sans pour autant l'ignorer, se réduire. Enfin, le scandale ne nous donne accès qu'à la corruption qui scandalise et donc plutôt à la grande corruption qu'à la petite qui ne fait pas les grands titres.

La presse dans les régimes autoritaires ou moins démocratiques, comme les régimes africains, peut constituer aussi une source d'information sur la corruption, à condition qu'elle s'exerce dans un contexte de liberté relative. La presse est

²⁴ Pensons à la corruption de la presse en France, sous la Troisième République.

²⁵ Le *Canard enchaîné* est crédible dans la mesure où il ne prend pas à la légère le risque d'être poursuivi pour diffamation.

cependant elle même souvent corrompue, et peu professionnelle. Pour des raisons d'ordre historique, elle est davantage crédible en Afrique anglophone que francophone. Sa crédibilité a varié selon les journaux et les pays. Ainsi, pendant longtemps, le Nigeria, y compris sous régime militaire, [73] a connu une liberté de la presse sans commune mesure avec le reste du continent. Au Kenya, dans les années 80, la presse quotidienne et hebdomadaire²⁶ était une mine d'informations sur la corruption des hommes politiques jusqu'au niveau des ministres compris. Par contre, elle était beaucoup plus discrète en ce qui concernait le président et son entourage immédiat. Depuis la transition politique et même auparavant de façon épisodique, une presse d'opposition a pu s'exprimer au Kenya, à ses risques et périls, et a contribué à l'éclatement de scandales atteignant les sommets de l'État.

Le chercheur complète ces données par des enquêtes personnelles. Sa démarche n'est pas différente de celle d'un anthropologue²⁷. Plus qu'à des enquêtes formelles de type classique, partant de l'observation-participation, il la prolonge par des enquêtes systématiques, plus qualitatives que quantitatives. L'observation-participation lui permet en particulier d'appréhender directement la petite corruption liée à la vie quotidienne, au travers de ses interactions avec les divers secteurs de l'Administration. À partir du moment où cette corruption est systémique et banalisée, elle n'est plus véritablement clandestine et devient observable directement. On rencontre en effet la petite corruption quotidienne dès qu'on débarque dans des pays comme le Nigeria ou le Cameroun, alors qu'on peut vivre toute sa vie en France, sans en faire l'expérience personnelle. Le chercheur complète ses observations personnelles, par celle de ses relations et connaissances. Enfin, il poursuit des enquêtes informelles auprès de personnes considérées comme bien informées en raison de leur position dans l'appareil d'État et dans la société. Il peut orienter ses investigations vers des milieux plus ciblés, comme les milieux d'affaires, ou inversement plus différenciés, sans oublier l'homme de la rue. À partir de là, le chercheur peut se construire une image relativement fidèle de la

²⁶ Les quotidiens, comme le Standard, le Daily News et le journal du parti unique (la KANU), le Kenya Times qui se trouvait dans une situation de concurrence, et surtout l'hebdomadaire, Weekly Review.

²⁷ Sur l'approche anthropologique appliquée à l'étude de la corruption par des anthropologues, voir les travaux de l'équipe de SHADYC-EHESS à Marseille, autour de Jean-Pierre Olivier de Sardan et Giorgio Blundo et plus particulièrement, des mêmes auteurs, « La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique », in Giorgio Blundo, dir., op. cit.

corruption sur son terrain. On peut reprocher à ce type de recherche d'être nécessairement subjectif et impressionniste, de manquer de rigueur, de reposer uniquement sur [74] les qualités personnelles de l'observateur, en bref de n'être que du bricolage. On ne peut le nier, mais la recherche dépend toujours, qu'on le veuille ou non, des qualités personnelles du chercheur et tous les bons travaux sur la corruption reposent sur ce genre de démarche. Le problème est de savoir s'il s'agit de bon ou de mauvais bricolage. Le professionnalisme et aussi l'expérience comparative du chercheur accroît sa crédibilité. Il importe en particulier que l'enquêteur s'efforce de bien distinguer les questions de fait et d'opinion, en ne se contentant pas seulement de demander aux personnes interrogées leur jugement sur l'ampleur de la corruption, mais d'explicitier leur expérience personnelle en la matière. La plupart des études monographiques sur la corruption sont le plus souvent individuelles, qualitatives et peu systématiques. Elles n'en sont pas moins précieuses et indispensables, et constituent la base principale de nos connaissances sur le sujet. Mais un chercheur individuel ne dispose que rarement des moyens financiers, matériels et humains pour mener tout seul le genre d'enquête systématique qu'il faudrait pour évaluer véritablement la corruption dans un pays. À condition d'obtenir des financements, rien n'empêcherait cependant de mener des enquêtes collectives quantitatives ou qualitatives plus ambitieuses. C'est ce qui a été tenté pour le Kenya, grâce à l'aide d'une ONG danoise, Clarion (K. Kibwana, S. Wanjala, Okech-Owiti) ²⁸. Il s'agissait d'une première qui a eu un grand retentissement. Malheureusement l'échantillon n'était pas représentatif, et la méthodologie suivie n'était pas toujours convaincante. Les résultats en sont donc quelque peu décevants.

La recherche qualitative de type monographique est irremplaçable et constitue en même temps le point de départ et le passage obligé de toute recherche systématique sur la corruption. A un certain stade de la recherche il faut déboucher sur la comparaison. Dans la mesure, où l'on ne peut évaluer la corruption dans l'absolu, c'est par la comparaison qu'on peut prétendre évaluer la corruption d'une façon relative, en confrontant systématiquement les pays les uns avec les autres. La comparaison apporte alors du « relief » à l'observation et elle permet de poser des questions qu'on n'aurait pas l'idée de poser sans elle, de formuler des hypothèses,

²⁸ Plus récemment, une enquête, « *De la corruption au Cameroun* », réalisée par GERSSES-Cameroun, a été publiée par la Friedrich EBERT Stiftung, juin 1999.

et éventuellement de proposer des explications. La comparaison constitue l'instrument d'évaluation par excellence.

[75]

3. L'analyse comparative de la corruption ²⁹

[Retour au sommaire](#)

L'étude de cas, au contraire de la simple monographie, se situe expressément dans une perspective comparative, tout en se focalisant sur un seul pays. Comme la monographie, elle aborde la corruption dans un seul pays mais avec, à l'arrière plan, le souci constant de comparer avec les autres pays, qu'il s'agisse de comparaison rapprochée ou contrastée. Une forme plus particulière de l'étude de cas est l'étude de cas déviant ³⁰. L'exceptionnalité en Afrique d'un pays comme le Botswana, qu'il s'agisse, du régime démocratique, de la bonne gestion ou de la faiblesse de la corruption, a ainsi attiré l'attention des chercheurs ³¹. Mais l'étude de cas ne permet pas de procéder à une comparaison aussi systématique, que dans la comparaison diachronique et la comparaison internationale.

La comparaison diachronique

La comparaison dans le temps est une forme de comparaison indispensable pour approfondir une étude de cas. Nous avons vu à quel point il était difficile de conclure avec certitude à une augmentation de la corruption en France. Pourtant, le recours à l'histoire et à la comparaison dans le temps, permet d'observer le développement ou la disparition de la corruption dans certains secteurs. A partir du moment où certaines formes de corruption deviennent systémiques ou au contraire résiduelles, la recherche historique permet d'en rendre compte. On remarque ainsi

²⁹ Sur la comparaison en science politique, voir Mattéi Dogan et Dominique Pelassy.

³⁰ Le Botswana, exception en Afrique sur le plan de la démocratie, de la gestion comme de la corruption, a été l'objet de plusieurs études de cas déviant, dont celle de J.-F. Médard.

³¹ Voir Charlton Roger, Kenneth Good et J.-F. Médard, « Corruption et non corruption au Botswana », op.cit.

qu'aux débuts du suffrage universel, la corruption électorale, au sens d'achat du vote des électeurs, ou encore le clientélisme électorale, sont très répandus. Ce fut le cas en Europe et c'est maintenant le cas en Afrique où l'introduction du multipartisme a créé de nouvelles opportunités de corruption chez les électeurs. Avec l'institutionnalisation progressive du multipartisme et des procédures électorales, l'achat de vote au sens purement marchand du terme devient marginal. Le clientélisme électorale, sans disparaître, se déplace et se [76] limite à certaines catégories sociales plus ciblées. Le type de corruption systémique lié au financement politique, que nous connaissons actuellement en France n'a pas toujours existé de cette façon. Le financement politique a de tous temps reposé largement sur la corruption, mais ses mécanismes et ses formes, les sommes en jeu ont changé. Il s'agit d'une nouvelle corruption.

On peut repérer l'apparition de cette nouvelle corruption, en datant ses origines et distinguer les étapes de son développement. On peut même avancer des hypothèses explicatives. Cette corruption apparaît au tournant des années soixante et soixante dix ³². Elle correspond à l'explosion des dépenses électorales liée à l'avènement du système « médiocratique », caractérisé par l'articulation entre les médias dominés par la télévision, les sondages, et le marketing politique. Au même moment, l'essor du BTP en France, puis les gros contrats d'exportation d'équipement ou d'armement au Moyen Orient après la crise du pétrole, offrent de vastes opportunités de financement aux partis politiques. Les partis de gauche qui n'ont pas un accès aussi direct et « naturel » aux fonds des entreprises, et qui doivent, au même moment, faire face au déclin du militantisme politique, mettent alors au point un système de racket systématique par le biais de sociétés d'études et d'une véritable industrie de la fausse facture ³³. Le changement dans les valeurs ambiantes relatives à l'État, au marché et à l'argent, au cours des années quatre vingt, le déclin corrélatif du sens du service public, diminue le « coût moral » de la corruption. L'absence de différenciation des élites, l'érosion des barrières entre secteur public et privé, le déclin du militantisme politique, tout convergeait dans la même direction. C'est la raison pour laquelle, même s'il est difficile de prouver qu'il y ait eu augmentation globale de la corruption en France, on ne peut se contenter d'affirmer simplement qu'il y a toujours eu de la corruption et qu'il y en

³² Voir J.-F. Médard, "Financement politique et corruption : le cas de la France", op. cit.

³³ Le système Urba du Parti socialiste.

aura toujours. Nous ne sommes pas seulement les victimes d'une illusion d'optique.

Dans le cas de l'Afrique, il existe un consensus pour affirmer que la corruption est beaucoup plus importante qu'elle ne l'était dans les années soixante dix, pour ne pas mentionner les années soixante, et qu'elle a littéralement explosé à la suite de la libéralisation [77] économique et des transitions politiques. Là encore, on ne peut rien prouver. On doit se méfier, dans un contexte de crise économique, de la tendance de l'opinion à enjoliver le passé : la corruption, et la grande corruption en premier lieu, deviennent insupportables, alors qu'auparavant on la tolérait tant qu'on pensait pouvoir en profiter. On a tendance à oublier à quel point la corruption était répandue avant la crise et qu'elle a contribué à sa manifestation ³⁴. Mais la crise économique n'a pas seulement pour effet de jouer sur les représentations de la corruption, générant une diminution des ressources à tous les niveaux, elle exacerbe la lutte pour la vie. Les opportunités de corruption liées aux positions dans l'administration diminuent, au moment même où les impératifs de survie, donc de corruption, deviennent plus contraignants. Comme le montrent une multitude d'indices, il en résulte une intensification des pratiques de corruption qui conduisent « à manger vite et seul », une généralisation de ces pratiques à des secteurs qui étaient encore relativement épargnés, et surtout à un déplacement de la corruption du secteur public au secteur privé, dans la mesure où le secteur public se trouve dépourvu de ressources. On observe ce phénomène avec les privatisations qui ont permis aux *nomenklatura* de mettre directement la main sur les entreprises privatisées. On le remarque aussi avec la substitution des ONG à l'État, qui offrent d'autres opportunités de corruption et de capture de rentes aux élites politico-administratives sinistrées par la crise économique et l'ajustement structurel. On l'observe enfin à la limite dans certains pays, avec les phénomènes de criminalisation et de privatisation de l'État, qui représentent le stade ultime de la patrimonialisation de l'État. L'État, ayant été dévoré par ses propres agents, finit par se dissoudre et renaître sous forme de réseaux privés (Reno W., 1998). A force de privatiser l'État en le patrimonialisant, on a fini par détruire la poule aux œufs d'or. La prédation devient alors plus directe et plus violente. On passe de la corruption transactive à l'extorsion et à la prédation systématique.

³⁴ La tendance à enjoliver le passé nous a frappé en retournant au Cameroun après dix sept ans, juste après la dévaluation de 1994.

Tout en admettant que ces remarques ne reposent que sur des impressions plus ou moins bien étayées, il semble difficile d'admettre qu'il ne s'agisse là aussi, que d'illusions d'optique ³⁵. La mise en perspective historique permet ainsi, sinon de démontrer au sens strict [78] qu'il y ait eu augmentation générale de la corruption, mais au moins de le suggérer. Surtout, elle permet de repérer les déplacements du phénomène. À partir de là, on peut chercher à se faire une représentation globale de son évolution. On voit alors que la corruption qui était déjà systémique et plus ou moins généralisée, est devenue véritablement incontrôlée. Les îlots sectoriels qui étaient relativement épargnés par la corruption systémique sont maintenant touchés. Ainsi, à l'Université de Nairobi, il faut maintenant payer certains chefs de département pour obtenir la signature permettant d'obtenir un permis de recherche. Le pire paraît même toujours possible, si l'on en juge par la dégradation de la situation des universités francophones. Le mode de régulation patrimonial fondé sur la redistribution ne fonctionne plus. La comparaison internationale montre qu'il s'agit d'une situation à portée mondiale. Même les pays qui étaient épargnés jusque là, sont confrontés, toutes proportions gardées, au phénomène.

La comparaison internationale

Les comparaisons internationales, c'est-à-dire transnationales et même transcontinentales constituent l'instrument par excellence d'évaluation de la corruption. Faute de possibilité de mesurer la corruption dans l'absolu en référence à de normes universelles, il faut recourir à des comparaisons relatives des pays les uns par rapport aux autres. Ceci permet de procéder à des évaluations à la fois quantitatives et qualitatives, d'élaborer des typologies, et de déboucher éventuellement sur de véritables comparaisons statistiques à prétention explicatives. Les comparaisons n'ont pas la même visée, selon qu'il s'agit de comparaisons binaires, de comparaisons statistiques entre un grand nombre de pays ou de comparaisons rapprochées ou éloignées entre un petit nombre de pays ³⁶.

³⁵ Voir le numéro spécial d'IDS qui corrobore ces impressions hors du continent africain : B. Harris-White and G. White (eds.).

³⁶ Il existe peu de comparaisons binaires. Voir comme exemple de comparaison contrastée, Jean-Pascal Daloz et Man-Ho-Heo. Pour une comparaison analogue, voir Jean-William.

La mesure internationale de la corruption : les indices de perception de la corruption de Transparency International.

Le classement annuel réalisé par Transparency International (TI) rencontre chaque année un plus grand retentissement dans les médias et l'opinion. C'est ainsi qu'en 1998, on a appris que le Cameroun s'était vu attribuer le moins bon score dans le classement [79] (85e rang sur 85 pays examinés). Ce rang a été confirmé en 1999 (99e rang sur 99 pays). La France, quant à elle, s'est trouvée très mal placée par rapport aux autres pays occidentaux (21e rang)³⁷. La portée de ce classement dépasse la simple connaissance scientifique : il est devenu un véritable enjeu politique, comme le montrent les véhémentes protestations du Cameroun, à la suite de sa publication. TI est en effet une ONG internationale dont la vocation est de lutter contre la corruption internationale. La publication de cet indice n'est pas seulement un instrument de connaissance visant à orienter l'action anti-corruption, mais constitue en elle-même un instrument de lutte anti-corruption, en jouant sur l'amour propre national et le ressort de la « honte ». Il s'agit d'émettre un signal d'alarme afin d'aider les pays concernés à prendre conscience de l'étendue du phénomène. Il ne faut donc pas exagérer la portée de tels classements dont l'intérêt est d'abord médiatique et instrumental. Un des problèmes réside dans le fait que les médias, contrairement à TI, ne prennent pas toutes les précautions méthodologiques nécessaires dans la présentation du classement. Cet indice, pourtant, est loin d'être dépourvu d'intérêt du point de vue scientifique, et il est trop commode d'en rejeter les conclusions sous prétexte de subjectivisme. Une multitude de perceptions convergentes peut prétendre à une certaine objectivité. On ne peut certes en tirer la conclusion que le dernier rang du Cameroun signifie qu'il soit le pays le plus corrompu de la planète, puisque l'enquête ne porte que sur 99 pays sur 185 représentés à l'ONU, et qu'un pays comme l'ex-Zaïre en est absent. Mais le fait que sa performance soit jugée moins bonne que celle du Nigeria, pays dont la notoriété en matière de corruption est bien établie, confirme pour ce pays l'explosion de corruption que remarquent tous les observateurs. Un représentant de la Banque mondiale, justifiant le classement de TI, a pu ainsi dire qu'au Cameroun, la corruption étant devenue incontrôlée, il y avait « corruption de la corruption ». C'est d'ailleurs au point que les victimes d'abus de confiance dans le pacte de corruption vont demander réparation au commissaire de police ou au

³⁷ La Lettre de Transparence, n° 1, mars 1999.

juge. Ces derniers ont pour instruction d'obtempérer et de faire rendre gorge au corrompu malhonnête.

Comme le souligne TI, cet indice n'est pas un indice de mesure de la corruption, mais de perception de la corruption. Malgré ces précautions, il faut cependant reconnaître que cet indice fait figure, qu'on le veuille ou non, de substitut à un indice mesurant [80] directement la corruption. L'indice de perception, faute de mieux, fait fonction d'indicateur de la corruption. Comment cet indice est-il fabriqué ?

L'indice de TI, se présente comme un sondage de sondages ³⁸. Il regroupe les résultats d'un certain nombre d'enquêtes sur la corruption par des instituts indépendants et spécialisés dans l'intelligence économique et l'évaluation des risques-pays ³⁹. En 1999, le classement a été établi à partir de 10 sondages émanant de 10 organismes. Cette recherche aboutit à un indice chiffré de zéro (corruption maximale) à 10 (corruption minimale) qui permet de classer les pays par ordre de corruption décroissante. La comparaison n'est donc pas ici un moyen d'évaluation de la corruption, mais la résultante d'une observation par pays. Les sondages utilisés vont de 3 au minimum à 10. Ils intègrent les moyennes des trois dernières années afin d'éviter les variations trompeuses. La colonne de l'écart type, qui reflète le niveau de consensus observé à l'égard des niveaux de corruption dans un pays donné, est essentielle pour l'interprétation. Plus l'écart type est important, plus il y a divergence d'appréciation. Ainsi plus le nombre de sondages est grand et plus la dispersion est faible, plus, on peut penser que la perception se rapproche de la réalité. Chaque année, le nombre de pays pris en compte s'accroît ⁴⁰. Les enquêtes s'adressent en premier lieu au personnel des multinationales, mais aussi des ambassades, aux journalistes, aux fonctionnaires internationaux, aux spécialistes du risque pays, et jusqu'au grand public en général. Les questions posées sont variables : les pratiques impropres utilisées dans la sphère publique, comme les

³⁸ Sur la méthodologie, voir *TI Newsletter*, septembre 1996, p. 5-8.

³⁹ Les organisations sont les suivantes : World Competitiveness, Institute for Management development, Lausanne(WCR) ; Political and Economic Risk Consultancy, Hong Kong (PERC) ; Impulse, Peter Newman ; DRI/McGraw-Hill Global Risk service (MGH) ; Political Risks Services, East Syracuse, NY (IRIS) ; Internet Corruption Ranking, Goettingen University (ICR). Pour le Cameroun, l'enquête de 1998 repose sur des sondages réalisés par Global Competiveness Survey, Political Risks Services, la Banque Mondiale et l'Economic Intelligence Unit.

⁴⁰ 41 pays en 1994, 54 en 1995, 85 en 1998, 99 pays en 1999.

pots de vin (World Competitiveness, WCR) ; le niveau de corruption (Political and Economic Risk Consultancy, PERC) ; l'étendue et le montant de la corruption dans les sphères publiques et privées (Impulse) ; l'estimation des pertes causées par la corruption (Mac Graw Hill Global Risk Service, MGH) ; la probabilité de se voir demander des [81] pots de vin dans les différents échelons du gouvernement (Political Risks Services, IRIS) ; le degré de corruption (Internet Corruption Ranking, IRC). Dans le cas de l'enquête sur le Cameroun, les questions posées étaient les suivantes : « les paiements irréguliers et supplémentaires liés à l'attribution de permis d'import-export, d'autorisation pour réaliser des affaires, aux opérations de change, à l'évaluation des impôts, à la protection policière ou à l'obtention de prêts, sont ils courants ou non » ? (Global Competiveness Survey, GCS) « Quelle est l'étendue de la corruption dans le pays où vous résidez qui est nuisible au climat des affaires pour les compagnies étrangères ? » (Political Risks Services, PRS). « Etablissez sur une échelle de six, combien la corruption pose problème pour faire des affaires » et « est-il habituel pour les entreprises de devoir effectuer des versements irréguliers pour faire avancer leurs affaires ? Cela est-il vrai toujours, souvent, fréquemment, quelquefois, rarement, ou jamais ? » (Banque Mondiale). *L'Economic Intelligence Unit* demande quel est le niveau de corruption dans la fonction publique à des fins d'enrichissement de personnes ou de partis politiques afin d'établir ses risques pays et sa prospective économique ⁴¹.

Cet indice a fait l'objet d'un certain nombre de critiques plus ou moins fondées. La critique la plus courante est de reprocher la subjectivité d'un tel indice, qui repose sur les évaluations des personnes interrogées. Il s'agit en d'autres termes d'une mesure réputationnelle qui ne permet de mesurer que la représentation de la corruption et non la corruption elle-même de façon directe et objective. Mais la mesure objective et directe de la corruption étant impossible, on est bien obligé de se contenter d'une mesure subjective et indirecte. Les personnes interrogées sont dans l'ensemble, de par leur activité, les mieux à même d'apprécier le niveau de corruption dans les pays qu'ils fréquentent. Qui mieux qu'un homme d'affaires international sait à quoi s'en tenir sur le montant des pots de vin dans les différents pays où le conduisent ses affaires. Il est tout à fait légitime de chercher les informations auprès de ceux qui, par profession, les connaissent. Un problème se

⁴¹ *Jeune Afrique Économie*, « Comment Transparency International mesure le degré de corruption », JAE 19 octobre au 1er novembre 1998.

pose cependant, c'est que la nature des personnes interrogées varie selon les enquêtes utilisées. Peut-on véritablement amalgamer ces opinions qui renvoient à des expériences différentes de la corruption ? D'autre part, les personnes interrogées, appartenant à des cultures différentes, peuvent avoir une [82] perception différente de ce qu'est la corruption : la perception de la corruption diffère selon qu'une personne se réfère à des normes éthiques exigeantes ou non. Enfin on remarque que les personnes originaires de pays riches sont davantage sensibilisées à la corruption dans les pays pauvres que dans leur propre pays. Les pays ayant de bonnes performances économiques et une forte corruption, sont mieux notés que ceux ayant le même niveau de corruption mais une faible croissance. Aussi, pour mieux cerner ce qui relève de l'opinion et de la réalité, il serait utile de mieux distinguer les questions relatives à l'opinion et celles relatives à l'expérience directe de la corruption. Il faudrait aussi prendre en considération les différents types de corruption, plutôt que de prétendre construire un indice global amalgamant les diverses formes de corruption.

Une deuxième critique fait observer qu'il n'est pas toujours évident de savoir si l'indice mesure la perception de la corruption internationale ou de la corruption en général. TI s'intéresse en priorité à la corruption internationale, et il en est de même de la plupart des sources sur lesquelles il fonde son indice. Mais il subsiste une ambiguïté, car certaines des questions posées dans les sondages sont de portée plus générale, ou s'adressent à d'autres catégories que les hommes d'affaires internationaux. Un journaliste n'aura pas la même perception qu'un homme d'affaire ou qu'un diplomate, ni le même niveau d'information selon les secteurs de corruption. Un résident national n'aura pas la même expérience de la corruption qu'un expatrié. Un homme d'affaire, sauf s'il est résident et encore, est mal placé pour juger de la petite corruption quotidienne de survie. Un étranger au pays n'est pas exposé au même type de corruption qu'un autochtone. Le fait d'être étranger peut jouer dans l'un ou l'autre sens, en inhibant, ou au contraire, en incitant à la corruption. C'est pourquoi les enquêtes sur la corruption en général ne devraient pas faire l'économie d'enquêtes auprès des nationaux. Pour mieux apprécier l'indice de TI, il faudrait pouvoir se reporter à chaque enquête qui a servi de base à sa constitution, afin d'apprécier la nature des questions posées, la qualité des personnes interrogées etc. Enfin, l'alchimie finale qui permet de parvenir à un indice global sur la base d'enquêtes hétérogènes reste mystérieuse. En définitive,

cet indice n'a de crédibilité véritable que si l'on peut préciser qu'il ne mesure que la corruption internationale à partir des estimations de ceux qui la connaissent d'expérience.

[83]

Troisième critique, formulée par les ressortissants des pays pauvres, cet indice fait apparaître la corruption passive, celle des pays corrompus mais ne mesure pas la corruption active, celle des pays corrupteurs, ce qui tend à fausser l'appréciation au profit des pays riches. Mais corrupteurs et corrompus se renvoient la balle : pour les hommes d'affaires des pays corrupteurs, les responsables sont les dirigeants des pays corrompus qui les extorquent, alors que pour les ressortissants de ces pays, les responsables sont les hommes d'affaires corrupteurs qui les achètent. Les termes de corruption passive et de corruption active sont, il est vrai, trompeurs car ils laissent entendre que les corrompus ne font que subir la corruption... Quoiqu'il en soit, TI, très conscient du problème, à mis au point, lors de son dernier classement de 1999 un indice des pays corrupteurs où la France figure là aussi en « bonne » position. On observe d'ailleurs une corrélation entre la corruption active et la corruption passive. J. Lambsdorff, de l'Université de Goettingen, qui collabore avec TI, poursuit des recherches sur la relation entre pays corrupteurs et corrompus ⁴².

Dernière remarque, cet indice tombe sous les critiques que nous formulions concernant la mesure de la corruption : il est très grossier dans la mesure où il ne distingue pas nettement les différentes dimensions de la mesure de la corruption. On ne sait pas si la réponse renvoie à l'extension du phénomène, à son niveau, ou à son montant ou encore à une sorte d'impression générale.

En définitive, et le constat est à la fois décevant et encourageant, le résultat des enquêtes est relativement sans surprise et corrobore les impressions générales que toute personne qui voyage et s'intéresse à la question peut avoir. Ce qui fait problème, c'est la fausse précision des chiffres. Des améliorations de l'indice restent possibles, mais, en raison de sa subjectivité, il ne sera jamais à l'abri des cri-

⁴² Johann Graf Lambsdorff, "An Empirical Investigation of Bribery in International Trade", Séminaire d'IDS, Nous avons esquissé une comparaison qualitative des corrupteurs concernant la corruption internationale en Afrique (voir J-F Médard).

tiques. L'approche la plus féconde est pour nous la comparaison internationale qualitative.

[84]

Comparaison internationale qualitative

G. Blundo et J-P Olivier de Sardan exposent dans leur article précité, la méthode qu'ils ont suivi en s'inspirant de l'expérience du premier dans son enquête sur la corruption au Sénégal, et de l'un et l'autre dans leur enquête comparative sur la petite corruption au Niger, au Mali et au Bénin. En passant de l'une à l'autre enquête, on passe de la monographie qualitative à la comparaison qualitative. En recourant à un programme de recherche collectif, ils ont pu donner une orientation résolument comparative à leur recherche. Cela suppose que les méthodes de travail et les problématiques soient harmonisées. Contrairement aux enquêtes quantitatives, « en recherche qualitative, l'harmonisation relative des données passe par l'harmonisation relative des postures des chercheurs sur le terrain, et non par la standardisation statistique »⁴³. En recourant à la procédure ECRIS, ils reprennent l'essentiel des méthodes anthropologiques tout en les harmonisant. Elle comprend une première phase collective suivie par une phase individuelle. Dans la phase collective l'ensemble des chercheurs devant travailler dans les divers pays se regroupent et mènent des enquêtes de terrain intensives. Ils en discutent ensuite les résultats pour formuler de nouvelles hypothèses. Les enquêtes sont faites sur la base de petites équipes de deux ou trois personnes, s'attachant à un groupe d'acteurs particulier, et les positions respectives de ces différents types d'acteurs sont confrontées. La phase individuelle ultérieure bénéficie de l'investissement collectif préalable. Chaque enquêteur dispose alors d'une base de référence partagée acquise précédemment. Des données partageant une certaine comparabilité sont ainsi produites. Ce type de démarche illustre que l'impressionnisme qui entache le plus souvent la recherche qualitative monographique peut être corrigé par le recours à une procédure systématisée sans pour autant être quantitative.

⁴³ art. cit., p. 41.

Comparaison internationale et explication de la corruption

Expliquer la corruption, c'est-à-dire en analyser les causes et les conséquences, est ce vers quoi tend in fine, l'évaluation de la corruption. On peut distinguer deux types de recherche qui visent à l'explication : les recherches statistiques comparatives qui prennent en considération le maximum de pays, et les recherches qui comparent un échantillon réduit de pays. Les travaux les plus poussés [85] sur les causes et conséquences de la corruption ont été réalisés par les économistes (Cartier-Bresson, 1998). Les recherches économiques sur la corruption, reposent sur deux types d'analyse économique. Le premier, à partir de modèles fondés sur une approche hypothético-déductive et microéconomique, étudie le marché de la corruption. Le second, d'apparition plus récente, se situe dans une perspective macroéconomique, et repose sur des analyses statistiques des causes et des effets de la corruption.

Dans le premier type d'analyse, la question de l'évaluation de la corruption en tant que telle, ne se pose pas à proprement parler, au moins dans un premier temps. Il devrait se poser dans un second temps lorsqu'il s'agit de valider le modèle. Mais ce second temps de la validation empirique du modèle est le plus souvent escamoté. La grande limite de ce type d'analyse, largement développée par Jean-Cartier Bresson, c'est de faire largement abstraction du contexte politique et social dans lequel s'insère le « marché » de la corruption (Cartier-Bresson).

Le deuxième type d'analyse fondé sur la comparaison statistique et l'analyse multivariée, s'appuie sur les indices subjectifs de corruption que nous connaissons. Les développements précédents ont posé, sans la résoudre, la question de la fiabilité des sources. Le traitement des données pose problème dans la mesure où il s'inscrit dans une démarche causaliste et linéaire, qui ne prend pas en considération, les interactions entre des variables multiples, le rapport au temps, et surtout le fait que les associations statistiques ne donnent pas la direction des effets. Ces méthodes ne permettent pas de mettre à jour les mécanismes de causalité circulaire ou complexe. On en trouve une illustration caractéristique dans les travaux sur la relation entre corruption et développement. Autrefois, selon l'interprétation dominante, la corruption était considérée comme la conséquence du sous-

développement ⁴⁴. Actuellement, c'est l'interprétation inverse qui l'emporte, et on considère que c'est la corruption qui freine le développement. Ainsi, les travaux de P. Mauro montrent les effets négatifs de la corruption sur la croissance et l'investissement (Mauro P.). Une chose est sûre, c'est que lorsqu'on examine l'enquête de TI, il apparaît nettement une association entre corruption et sous-développement, mais son interprétation n'en est pas simple ; la corrélation est grossière, le sens de la causalité n'est pas évident, et la [86] hiérarchisation des causes s'avère difficile ⁴⁵. Ce type d'approche comparative à dimension planétaire est trop ambitieux et il vaut mieux être plus modeste. En recourant à des échantillons plus réduits ⁴⁶, La comparaison peut porter sur des régions géographiques, ou des aires socio-culturelles, en comparant les pays d'une même région (comparaison rapprochée), ou en comparant des régions entre elles, (comparaison éloignée). Cela permet de prendre en considération davantage de variables, de mieux cerner la variété des trajectoires historiques, et d'être plus près du terrain ⁴⁷. On peut combiner la comparaison entre des aires socio-culturelles et des variables comme le développement. C'est ce que fait Alice Sindzingre qui aborde la relation entre corruption et développement à partir de la comparaison entre l'Afrique et l'Asie de l'Est (Sindzingre A., 1997). Au lieu de postuler que la corruption est incompatible avec le développement, elle part du constat, difficile à contester sérieusement, bien qu'impressionniste, qu'en Afrique, du moins la corruption est incompatible avec le développement, alors qu'en Asie du Sud-Est, elle paraît davantage compatible. À partir de là, elle formule un certain nombre d'hypothèses stimulantes. Ce genre de comparaison qualitative plus modeste, nous semble plus heuristique que le recours aux modèles économiques ou à l'analyse statistique.

En conclusion, chaque cas est unique et doit être abordé dans sa singularité, il n'est jamais réductible à des causes à portée universelle. D'un autre côté, un cas n'est pas compréhensible s'il est considérée de façon isolée : la comparaison est la seule façon à la fois, d'observer, de percevoir les similitudes et les différences,

⁴⁴ Plus précisément, pour Samuel Huntington, elle était l'effet de la modernisation sur des sociétés peu développées.

⁴⁵ Laurent Dartigues et Emmanuel de Lescure, art. cit., p. 330-331.

⁴⁶ Jean Cartier-Bresson, « Les analyses économiques... », op. cit., p. 37.

⁴⁷ Il existe un grand nombre de recherches comparatives qui portent sur des régions, qu'il s'agisse, de l'Afrique, de l'Asie du Sud Est, ou de l'Amérique latine. La plus systématique que nous connaissons est celle de Jean Cartier-Bresson sur l'Europe de l'Ouest, « Quelques propositions... », op. cit.

mais aussi la seule démarche heuristique qui puisse éventuellement déboucher sur des explications. Suivre une démarche de sociologie historique comparative pourrait s'avérer fructueux. Les progrès de la connaissance de la corruption supposent qu'on pratique et qu'on confronte tous les types de recherche que nous avons mentionnés.

[87]

L'évaluation de la corruption, malgré les difficultés que nous avons soulignées, reste indispensable si l'on veut évaluer l'intervention publique elle-même. Dans la mesure où des politiques anti-corruption systématiques se développent tant sur le plan national qu'international, l'évaluation de l'efficacité de ces politiques suppose l'évaluation de la corruption avant et après la mise en œuvre de la politique. Ce n'est pas la première fois qu'une lutte anti-corruption est mise en œuvre, mais c'est la première fois qu'un effort de lutte anti-corruption aussi concerté, systématique et global, est entrepris. Sans pour autant y renoncer, il ne faut pas se cacher la difficulté de la tâche qui implique, à la limite, un remodelage radical et quasi révolutionnaire de la société qui échappe largement à un volontarisme naïf et à une approche purement instrumentale de l'intervention publique.

Bibliographie

[Retour au sommaire](#)

ALATAS (S.H.)

1990 Corruption : its nature, causes and functions, Aldershot, Avebury.

BANFIELD (E.-C.)

1975 « Corruption as a Feature of Government Organization ». *Journal of Law and Economics*, vol. 18, n° 3, pp. 587-606.

BAYART (J.-F.)

1989 L'État en Afrique, la politique du ventre, Fayard.

BAYART (J.-F.), HIBOU (B.) et ELLIS (S.)

La criminalisation du politique. Bruxelles, Editions Complexe.

BECQUART-LECLERC (J.)

1984 « Paradoxes de la corruption politique. *Pouvoirs*, 31 : 19-36.

BLUNDO (G.) (dir.)

1999 Monnayer les pouvoirs, espaces, mécanismes, et représentations de la corruption. Paris, PUF, et IUED, Genève.

CARTIER-BRESSON (J.)

1995 « L'économie de la corruption ». In Dellaporta (D.) et Mény (Y.) (dir.), *Corruption et démocratie en Europe*, Paris, La Découverte, 147-163

[88]

1995 « Les réseaux de corruption et la stratégie des trois "S", Sleep, Silence, Smile ». In Borgi et Meyer-Bisch, *La corruption, l'envers des droits de l'homme*, Editions Universitaires de Fribourg, 81-106.

1997 « Quelques propositions pour une analyse comparative de la corruption en Europe de l'Ouest ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, n° 2, p. 268-275.

1998 Les analyses économiques des causes et conséquences de la corruption : quelques enseignements pour les PED, Mondes en Développement. tome 26-102, p. 25-40.

CHARLTON (R.)

1990 « Exploring the byways of African Political Corruption : Botswana and deviant case analysis ». *Corruption and Reform*, vol. 5, n° 1, 1-28.

DALOZ (J.-P.) et MAN-HO-HEO

1997 « La corruption en Corée du Sud et au Nigeria : quelques pistes de recherche comparative ». *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 4, n° 2, 361-412.

DARTIGUES (L.) et LESCURE (E.)

La « corruption, de l'économie de bazar » au bazar de l'économie. pp. 315-344.

DECRAENE (P.)

1984 « La corruption en Afrique ». *Pouvoirs*, « La corruption », 31.

DEREYMEZ (J.-W.)

1997 « Les socialistes français, les socialistes espagnols et la corruption (années 1980-années 1990) ». *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 4, n° 2, 297-332.

DOGAN (M) et PELASSY (D.)

1982 Sociologie comparative, problèmes et perspectives. Paris, Economica.

GOOD (K.)

1992 « Interpretating the exceptionnality of Botswana ». *The Journal of Modern African Studies*. 50, (1), march 1992.

HARRIS-WHITE (B.) et WHITE (G.) (eds.)

1996 *Liberalization and the new corruption*. IDS Bulletin, vol. 27, n° 2, april 1996.

HEIDENHEIMER (A.)

1989 « Terms, concepts, and definitions : an introduction ». In Heidenheimer (A.), Johnston (M.) et Le Vine (V.) (eds.) *Political Corruption : a handbook*. New Brunswick, N.J.

[89]

HEIDENHEIMER(A.)

« Perspectives on the perception of Corruption ». In Heidenheimer (A.) *et al.*, op cit., pp.149-164.

HUNTINGTON (S.)

1968 Political order in changing societies, Yale University Press.

KIBWANA (K.), WANJALA (S.) et OKECH-OWITI

1996 The anatomy of corruption in Kenya, legal, political and socio-economic perspectives. Nairobi, Clarion Press Ltd.

KJELLBERG (F.)

1992 « Corruption as an analytical problem : some notes on research on public corruption ». *Indian Journal of Administrative Science*. Vol. III, n°s 1 et 2, January-December 1992.

LE VINE V.

1975 *Political corruption : the Ghana case*. Stanford, Hoover Institution Press.

MARENGO (F.)

« The linkage between political corruption and political scandal ». *Corruption and Reform*, Vol. 3, 65-79.

MAURO (P.)

« Corruption and Growth ». *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 3, 442, 681-712.

MEDARD (J.-F.)

1998 « La crise de l'État néo-patrimonial et l'évolution de la corruption en Afrique subsaharienne ». *Mondes en développement*, tome 26, 102, pp. 55-68.

MEDARD (J.-F.)

1998 « Financement politique et corruption : le cas français ». Communication au colloque international sur « Le financement de la politique et la corruption », Faculté de science politique, Università degli studi « La Sapienza », Rome, 14 décembre 1998.

MEDARD (J.-F.)

« Corruption et non corruption au Botswana », à paraître dans Compagon D. et Mogcopakosi, B. (dir.), *Le Botswana contemporain*, IFRA-Karthala

MEDARD (J.-F.)

1997 « La corruption internationale et l'Afrique subsaharienne : un essai d'approche comparative ». *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 4, n° 2.

MENY (Y.)

1992 Paris, Fayard.

[90]

NYE (J.S.)

1967 « Corruption and political development : a cost benefit analysis ». *American Political Science Review*. LXI, 2, pp. 417-27.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

1996 « L'économie morale de la corruption en Afrique. *Politique africaine*, 63, 97-116, octobre 1996. Une version plus complète de cet article a été publiée sous le titre « A moral economy of corruption ? », art. cit.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique. pp. 21-46.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

1999 « A moral economy of corruption ? ». *Journal of Modern African Studies*, vol. 37, n° 1.

PADIOLEAU (J.)

1975 « De la corruption dans les démocraties pluralistes ». *Revue française de sociologie*.

RENO (W.)

1998 *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner.

SCOTT (J.S.)

1972 *Comparative Political Corruption*, Prentice Hall, p. 21.

SCOTT (J.)

1967 « An Essay on the Political Function of Corruption ». *Asian studies*. vol.5, n° 3, p. 513.

SINDZINGRE (A.)

1997 « Corruptions africaines : éléments d'analyse comparative avec l'Asie de l'Est ». *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 4, n° 2, 377-412.

[91]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte IV

“L'évaluation de l'intervention
publique comme exercice
d'anthropologie historique.”⁴⁸

Jean-François BARÉ *

[Retour au sommaire](#)

L'argument central de ce texte est assez simple : l'intervention publique se présente comme un processus social qui se déploie dans la durée, produit par des acteurs sociaux parmi lesquels il faut inclure les institutions publiques elles-mêmes. Dans cette mesure, les problèmes posés par l'évaluation ex-post relèvent des problèmes généraux de l'écriture de l'histoire (par exemple Veyne, 1971). L'emploi de la locution d'anthropologie historique, étrangement plus usuelle chez certains historiens que chez les anthropologues (Izard et Wachtel, 1991), tient tout d'abord à ce que cette histoire-là est l'histoire de formes organisationnelles spécifiques : celles des institutions impulsant l'intervention, celles des sociétés ou collectivités concernées, enfin celles de leur « rencontre ». Cette dernière peut être

⁴⁸ Ce texte développe notamment certaines des orientations exposées au *panel* « The role of Anthropologists in the Design and the Implementation of Development Projects », XIV^e congrès de l'International Union for Anthropological and Ethnological Sciences, Williamsburgh (USA), juillet 1998, organisé par Michaël Cernea et Paolo Palmeri.

* Anthropologue, directeur de recherche à l'I.R.D.

approchée par la sociologie « interactionniste » comme le montrent ici même N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur, c'est-à-dire par une démarche moins directement assujettie à la dimension diachronique ; mais tout ensemble d'interactions est lui-même le résultat d'un processus.

La locution d'anthropologie historique implique aussi l'idée d'une mémoire populaire - quand bien même cette expression pourrait surprendre s'agissant de fonctionnaires aux positions plus ou moins élevées - et donc l'idée d'une mémoire orale, si tant est que cette dernière n'est pas l'apanage d'ainsi-nommées « cultures orales ».

[92]

Cet argument a lentement émergé d'une expérience empirique concernant le suivi de différents processus d'intervention publique, y compris de politiques et projets dits « de développement » qui constituent finalement des cas particuliers de cette déjà ancienne dimension de l'économie politique que constitue l'option « interventionniste » (Perrot, 1992)⁴⁹. Ainsi de projets d'aide aux petites entreprises, de projets de réformes foncières et de « développement rural », ainsi encore du suivi de cette intervention par excellence que constitue la réforme d'une institution publique par elle-même, la Banque Mondiale en l'occurrence (par exemple 1997). Il implique donc un certain nombre de positions que l'on voudrait présenter ici.

⁴⁹. J.-C. Perrot repère cette option dès le XVII^e siècle face à l'hypothèse dominante de la régulation spontanée des intérêts privés, généralement retenue par les physiocrates et encyclopédistes (1992 : 63). Dans un ordre d'idées connexe Y. Meny et J.-C. Thoenig notent que l'organisation de services, aussi rudimentaires fussent-ils (...) apparaissent dès le XVI^e-XVII^e siècle en Europe (1989 : 25).

1. Conditions d'émergence d'une réflexion anthropologique sur l'évaluation

[Retour au sommaire](#)

Il faut souligner tout d'abord que la notion même d'évaluation, entendue dans son sens le plus neutre, celui d'un diagnostic sur l'adéquation entre buts et résultats, est-elle même d'ordre historique. La Banque mondiale créée en 1944 sous sa première spécialisation de Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement n'a comporté par exemple un département autonome - et donc plus crédible - qu'en 1975 (le département de l'évaluation des opérations ou O.E.D. rattaché au président puis au conseil d'administration). Des politologues ont souligné cette évolution générale. Un politologue américain spécialiste des problèmes d'évaluation de programmes sociaux note par exemple : "Aux États-Unis vers la fin des années 1960 il était pratiquement impossible de lire des documents traitant de la réalisation des programmes. Le terme /réalisation/ était pratiquement inconnu et les analystes fédéraux partageaient du principe qu'un programme mis à exécution fonctionnerait exactement comme l'analyste l'avait prévu" (Lévy F., 1984 : 30). C'est cependant pour ajouter aussitôt : "Bien entendu, la réalité était fort différente, car chacun des responsables du programme l'infléchissait selon son optique personnelle" (*ibid.*).

[93]

La reconnaissance progressive, dans les années 1960-1970 d'un décalage récurrent entre buts et résultats est sans doute coextensive de la fin d'une phase économique d'après-guerre axée sur la « reconstruction » (l'une des fonctions assignée à la B.I.R.D.) et les infrastructures, et d'un raffinement des missions des États, qui vont se démultiplier. Elle a conduit à la reconnaissance, par les différentes communautés les plus concernées (hauts fonctionnaires et hommes politiques, économistes, politologues) de l'existence d'une spécificité du processus d'intervention lui même, et donc d'une temporalité particulière. C'est de cette reconnaissance que semble avoir découlé la diversité des procédures « techniques » relevant de différentes sciences humaines ou de ce que l'américain contemporain appelle *administrative science*. Citons par exemple la notion de

timely monitoring of projects, de « pilotage des projets dans le temps » avancée par l'expert de la Banque mondiale A. Choksi (1995). On a abouti par là même à la constitution de corps spécialisés d'évaluateurs, les Organisations Non Gouvernementales donnant au moins pour ce qui concerne la France l'exemple le plus actuel de ce mouvement.

Dans son cours, l'évaluation s'est rapidement professionnalisée, ce dont témoigne par exemple la création d'associations par pays, ou internationales.

Cependant, l'autonomisation de la notion d'évaluation comme activité spécialisée ne semble pas avoir abouti à un corpus relativement homogène de propositions, bref à une « discipline ». L'évaluation semble rester une *spécialisation*, à la réflexion fort riche, nourrie des diverses approches disciplinaires qui y trouvaient leur reflet : politologie bien sûr, mais aussi droit et gestion, administration publique, économétrie et économie. Les approches de l'évaluation se présentent ainsi comme un large éventail d'angles de vue disciplinaires différents et d'approches théoriques de plus en plus sophistiquées, mais parfois irréconciliables. Pour s'en convaincre il suffit de feuilleter la synthèse du remarquable congrès récent⁵⁰. *L'évaluation des politiques publiques* (Kessler, Lascoumes, Setbon Thoenig, 1998) ou, un peu antérieurement, les actes d'un congrès international organisé par la Banque mondiale en 1994 (Piccioto and Rist 1995). « La manière la plus charitable d'illustrer l'état de notre [94] art est de le rapprocher du « que cent fleurs s'épanouissent »⁵¹, note ainsi le directeur du Département de l'Evaluation des Opérations de la Banque mondiale, qui plaide ensuite pour « quelque travail paysager et quelque jardinage » (1995 : 255).

Il serait bien arrogant de ma part de prétendre survoler de manière critique la richesse des débats présentés par la synthèse éditée par M.-C. Kessler et ses collaborateurs, si l'hétérogénéité des approches n'était évoquée par ces spécialistes eux mêmes. « Une définition simple est unique/de l'évaluation/ est impossible », note ainsi M.-C. Kessler (1998 : 2) ; et si « la méthodologie est au cœur de l'évaluation (...) les procédures et instruments utilisés, les évaluateurs choisis confèrent à une évaluation sa physionomie (*ibid.* : 3) ». Pour Jean Leca⁵²

⁵⁰. Organisé en 1997 par le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques du C.N.R.S.

⁵¹ Allusion quelque peu sarcastique à l'un des nombreux aphorismes de Mao Ze Dung.

⁵² Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation français.

« l'évaluation varie selon l'action publique étudiée » (cité par M.-C. Kessler, 1998 : 2). Dans le même ouvrage, H.-T. Chen (ibid.) milite pour une « perspective contingente » sous-entendu à la spécificité de l'action publique étudiée (*a contingency perspective*), pour cette raison que ce qu'il appelle « l'approche universaliste de l'évaluation » entraîne « des débats intenses et émotionnels sur des points méthodologiques et conceptuels majeurs » par exemple dans ce que l'auteur de ces lignes aurait tendance à appeler le pont aux ânes des débats en sciences humaines, c'est-à-dire l'opposition entre « méthode expérimentale » et méthode qualitative » (1997 : 161-162). Certaines approches relèvent de ce que l'on aurait tendance à appeler la sociologie ou l'anthropologie politique : ainsi de l'approche que Paul Sabatier qualifie de *advocacy coalition perspective*, fort proche de considérer un projet ou un programme public comme « l'arène » d'interactions évoqué ici par N. Bako-Arifari et P.-Y. Le Meur. Pour les juristes, l'évaluation ce peut être purement et simplement le contrôle de gestion ; mais pour certains économistes comme A. Piveteau promoteur de méthodes d'évaluation novatrices sur les ONG, : "Les outils standards de l'analyse économique (...) postulent implicitement un comportement des agents économiques fondé sur une logique "fin/moyen" que le cadre comptable, par exemple décrit parfaitement. Si ces approches de la performance résumant de façon opérationnelle les dispositifs évalués (...) elles n'autorisent pas la compréhension des systèmes d'action collective, pierre angulaire des dispositifs d'intervention étudiés" ⁵³.

[95]

Pour notre propos, l'enseignement majeur à tirer de cette hétérogénéité de point de vue est que l'évaluation professionnelle peine à constituer un corpus unique de référence - une théorie - du fait de la variété des situations observables ou, plus profondément, de la variété des corpus conceptuels qui donnent de l'action publique une image kaléidoscopique.

La position soutenue ici est que l'anthropologie, entendue a minima comme la restitution de situations d'interaction au travers des catégories même des acteurs - ce que l'on appelle en fait l'ethnographie - peut conduire à une plus grande homogénéité d'approche de l'intervention publique. Cette démarche a son prix : elle semble robuste à l'auteur de ces lignes, mais on y perd peut-être en sophistication

⁵³ Rapport de l'UMR CNRS-IRD REGARDS, 1997.

ce que l'on gagne en robustesse. Le problème est qu'il faut savoir ce que l'on veut : décrire plus globalement en indiquant des incompréhensions et des manques, ou sélectionner des aspects partiels susceptibles de théorisation ⁵⁴ ? Les approches juridique, économétrique, ou gestionnaire - et, bien sur l'approche de la science politique, qui semble présenter de nombreux aspects communs avec la démarche anthropologique au sens large - ont évidemment toute leur place dans l'évaluation, puisque les politiques publiques sont des êtres juridiques, comptables et... politiques ; mais la variabilité des approches peut simultanément apparaître « diviser la difficulté en autant de parties nécessaires pour ne pas la résoudre » pour paraphraser Sahlins (1980). « S'il y a une méthodologie de l'évaluation » note J. Leca, elle réside tout simplement dans la possibilité d'appliquer les méthodes de sciences sociales existantes à cette opération » (in Kessler *et al.*, 1998 : 347) rejoignant ainsi pratiquement terme à terme les propos de E. Chelimski, présidente de l'Association Américaine d'Evaluation (1995 : 6).

Lors des débats du congrès organisé par le G.A.P.P. en 1997 le Président du Conseil Scientifique de l'Evaluation crut nécessaire de rappeler aussi que « l'évaluation comporte des critères de vérité ». L'une des contributions possibles de l'enquête anthropologique à cette vérité là tient à ce que les institutions publiques sont des organisations [96] spécifiques, procédant de « schèmes conceptuels déterminés, qui ne sont jamais les seuls possibles » (Sahlins, 1980) et dans cette mesure constituent des objets anthropologiques par excellence.

⁵⁴ Bruno Dente notait en 1997 lors du congrès organisé par le G.A.P.P. que l'évaluation est « plus chouette » quand elle est pratiquée dans un contexte instable, quand on ne peut pas prévoir (parce qu'il faut chercher dans le passé » (ce qui indique une singulière préoccupation pour l'histoire), « et lorsqu'on est en présence de groupes d'intérêts forts et des bureaucrates très spécialisés » (Communication orale).

2. Les institutions publiques comme objets anthropologiques construits

[Retour au sommaire](#)

Cette constatation peut parfois sembler beaucoup plus évidente aux praticiens de l'intervention publique qu'à ses observateurs ; peut-être s'agit-il d'une évidence « aveuglante ». « Une étude ethnographique en profondeur de la culture des agences de développement permettrait de déterminer les lieux récurrents d'apparition des problèmes », notent des fonctionnaires de la Banque mondiale, pour la plupart anthropologues il est vrai (Kottak in Cernea (ed.), 1991 : 460). On pourrait citer les réflexions de Michael Horowitz (1996), anthropologue lui aussi et directeur de l'*Institute for Development Anthropology* de New York. Il fut pendant un temps haut-fonctionnaire de la Banque mondiale en temps que membre d'une *Social Development Task Force* coordonnée par Michaël Cernea chargée, selon les termes d'Horowitz « d'intégrer les dimensions sociale et économique du développement », dans le cadre de la considérable réforme de l'institution multilatérale impulsée par son président James Wolfensohn en 1996 ⁵⁵.

Cette participation a été l'objet de conflits, qui l'ont amené à quitter la *Task Force*. Il eut notamment à examiner (*review*) un document provisoire concernant la pauvreté en Mauritanie, dont il est l'un des spécialistes ; or ce document ne mentionne nulle part l'esclavage. Devant ses protestations on lui dit qu'une mention de cette nature froisserait les élites bédouines qui rejetteraient le rapport. Plus généralement, il crut devoir constater plus tard « une méfiance fondamentale des cadres de la Banque, généralement économistes, [97] envers les peuples du tiers-monde » ce qui l'amène à retracer ses étonnements lors de son apprentissage de la « culture linguistique de la Banque ». Ainsi, note-t-il, on trouve une douzaine de termes provenant de contextes linguistiques différents, désignant les acteurs avec

⁵⁵ La seule compréhension de ce qui précède nécessite déjà, notons-le, un bon nombre de *commentaires indigènes* dans la langue locale, c'est-à-dire l'anglo-américain : qu'est-ce par exemple qu'une *task force*, et en quoi le mot « développement » doit-il être assorti du mot « social » pour distinguer un groupe particulier ?

Pour le point de vue de la *Task Force* coordonnée par Michaël Cernea on peut voir les documents de travail internes de la Banque *Social Development and Results on the Ground* (15 Octobre 1996) et un *Social Development Update* du 28 Mai 1998.

lesquels la banque est en relation : *client, partner, counterpart, borrower, beneficiary, actor, interlocutor, chief interlocutor, owner, customer, stake-holder, impacted population*. Parmi ces termes, seuls ceux de *stake-holders* et de *impacted populations*⁵⁶ réfèrent selon lui aux populations aidées, seulement partiellement d'ailleurs puisque ils désignent au même titre la cohorte d'intervenants propres à des projets Banque mondiale (Organisations Non Gouvernementales, experts, fonctionnaires de la Banque sur le terrain etc.). Ainsi, conclut Horowitz, « sans adhérer totalement à l'hypothèse de Sapir-Whorf selon laquelle le langage affecte la manière de percevoir la réalité on peut considérer que si les cadres de la Banque étaient des chasseurs de l'Arctique, le gouvernement serait « la neige » et les pauvres seraient « les cocotiers » (1996 : 1-4).

Pour Cernea, d'ailleurs cité de manière très élogieuse dans le texte d'Horowitz, les critiques de ce dernier sont injustes notamment parce qu'elles sont irréalistes (communication orale, 1998). Mais le propos de cet exemple n'est pas de se livrer à la nième dénonciation de l'institution multilatérale, dont j'ai cru pouvoir indiquer ailleurs (1997) qu'en ne prenant pas en compte les contraintes propres à l'institution elles ressemblent souvent à ces « couteaux sans manche auxquels il manque la lame » dont parlait Lichtenberg⁵⁷. Il me paraît montrer avec une particulière clarté l'un de ces schèmes d'action que tout évaluateur sincère d'un projet de la Banque est condamné à affronter : la Banque prête aux États et non aux *peuples*, pour des raisons qui sont elles-mêmes sous-tendues par d'autres schèmes logiques procédant de la définition même de l'institution. C'est bien pourquoi des groupes réformateurs de la Banque dans les années 1990 prirent pour emblème le titre du livre édité par Cernea, *Putting People First*. Ce schème premier, parlé et agi de manière récurrente dans une extraordinaire variété de situations, entraîne lui-même un ensemble de situations spécifiques où se dessinent des options, y compris éthiques ; ici, Horowitz semblerait plutôt pencher vers une sorte de « basisme ».

[98]

⁵⁶ On trouva longtemps *target-groups*.

⁵⁷ P.-Y. Le Meur me fait amicalement remarquer, non sans raison, que cette proposition est « à la limite du sophisme ». Je préciserais donc que l'on ne peut critiquer que si l'objet critiqué est bien connu, et délimité. En l'espèce, ça ne me paraît pas toujours être le cas.

On peut s'étonner aussi que la dimension culturelle des institutions publiques ait été relevée fût-ce confusément, depuis si longtemps par des *praticiens* de l'intervention publique sans qu'une attention systématique y ait été portée par l'analyse anthropologique. Mais on peut faire la même constatation concernant des œuvres majeures de sciences humaines. Chez Roger Bastide (1971) on trouve que les institutions publiques sont « des œuvres culturelles » ; chez le Michel Crozier du *Phénomène bureaucratique*, datant de 1963, l'étude de la dimension culturelle constitue un pan entier de la démarche, ce qui est d'autant plus significatif s'agissant d'une étude critique de la rationalité wéberienne des organisations ⁵⁸.

Mais il y a plus. Les institutions publiques sont des êtres spécifiques du fait que la définition de leur fonction est spécifique (« l'aide au développement » par exemple, ou la « politique étrangère de la France ») mais aussi du fait de modes d'action qui ne le sont pas moins. Dans le cas de la Banque mondiale comme dans le cas des institutions européennes (Abélès, 1992), l'aspect « multilatéral » entraîne la recherche d'une zone de normalité capable d'incarner des intérêts et des visions, notamment économiques, forcément divers. La définition de la normalité étant elle-même contingente au contexte où elle s'énonce, ces zones de consensus sont produites par des groupes particuliers, porteurs de ce qu'il faut bien appeler une « culture » ; s'ils ne trouvent pas le milieu, alors ils l'inventent. On peut penser à l'extraordinaire surgissement à la Banque mondiale des « politiques d'ajustement structurel ⁵⁹ » sous l'effet de ce qu'on sait désormais être des « bricolages » au sens Lévi-straussien (par exemple Hibou 1998, Valette, 1997), impulsés par une majorité d'économistes néo-libéraux porteurs d'idées très particulières sur la définition des mots « ajustement » et « structure ⁶⁰ ». Un regard anthropologique amène donc ici comme ailleurs à découvrir le particulier dans le général. Comme le remarquent de nombreux observateurs, on constate un silence relatif sur le rôle médiateur pourtant ontologique des [99] institutions publiques

⁵⁸ Il faut noter cependant que Crozier fait ici allusion à une culture *française* de l'époque, ce qui implique une acception différente de celle employée dans ce texte.

⁵⁹ Dont la France fut menacée au début des années 1980.

⁶⁰ Il n'est pas question de dénier la nécessité et de mesures d'urgence devant la phénoménale crise de la dette des années 1980 ; le problème est de savoir comment ces mesures se sont constituées.

dans l'intervention publicu⁶¹. Or ce que l'on peut appréhender des résultats de l'intervention publique procède à l'évidence de ces processus d'action tout autant que des prémisses intellectuelles des politiques menées. Comme le dit Paul Veyne à propos de la pensée macro-économique, « si la théorie a les mains pures, elle n'en a pas moins des mains » (1971).

Il en est mille exemples, qui pourraient paraître tangentiels au propos en relevant de la problématique de base de « l'intérêt » personnel. Au début des années 1980 le gouvernement malgache nationalisa la collecte des produits agricoles, animé d'une volonté compréhensible d'en finir avec la collecte privée assortie de pratiques usuraires. Le problème est d'une part que les producteurs agricoles étaient payés en bons d'État, contre lesquels on ne pouvait pratiquement rien obtenir dans les commerces, du fait d'une pénurie dramatique de devises ; d'autre part que les collecteurs au salaire fixe n'avaient aucun intérêt, contrairement aux collecteurs privés, à se hasarder sur des pistes difficiles, éventuellement à pied, pour des résultats d'ailleurs hypothétiques, puisque les paysans stockaient ce qui était directement consommable ou ne produisaient plus le reste, et pour cause. (Blanc-Pamard, 1985). On peut penser que la rhétorique de « l'intérêt » convient pour décrire l'attitude des collecteurs et des producteurs⁶², mais quel était « l'intérêt » de l'État malgache dans toute cette affaire ? Ici on voit surgir des ethos, des valeurs préférentielles agies par l'État si elles ne sont pas conscientes, récurrentes dans l'intervention publique et qui ne concourent pas nécessairement à « l'intérêt général », bref des signifiants procédant eux-mêmes d'une histoire particulière, celle de élites politiques malgaches de ces années-là. Symétriquement, l'attitude de « défection » au sens d'Albert Hirschman des collecteurs d'État est lié à des raisonnements particuliers : on trouve des agents d'État mal payés et pénétrés de leur mission. Dans l'extraordinaire « rapport Morse » concernant les considérables difficultés subies par la Banque mondiale au cours de l'énorme projet de barrage sur la Narmada, au Nord-Ouest de l'Inde dans les années 1990, on voit surgir au détour d'une [100] description très fouillée des arguments de base

⁶¹ Ainsi, note J-P. Olivier de Sardan à propos de cette intervention publique particulière qu'est l'intervention de développement »tout se passe (..) comme si /les/ agents de développement devaient être transparents, réalisant enfin ce vieux fantasme organisationnel de la courroie de transmission » (1991 : 29).

⁶² Encore que pour ces derniers l'idée qu'ils n'aient pas « intérêt » à fournir des produits contre rien du tout peut paraître fort rudimentaire.

qui n'ont que peu à voir avec la rationalité bureaucratique : c'était « un acte de foi », finit par s'exclamer un ministre indien (Morse et Berger, 1992).

Les systèmes conceptuels relevant de l'intervention publique peuvent souvent sembler relever de ce qu'on appelle des catégories locales en anthropologie, plutôt que de concepts à proprement parler, c'est-à-dire d'idées indépendantes des contextes et des expériences particulières.

Prenons par exemple la notion économique d'intensité en travail, sur laquelle j'ai été amené à me pencher dans des études antérieures. C'est une notion qui est définie par un taux, le taux d'intensité capitalistique, c'est-à-dire le rapport entre capital fixe (disons les machines et les infrastructures) et nombre d'emplois. Plus ce taux est faible, plus les entreprises sont considérées comme "labor intensive". Evidemment on comprend bien, intuitivement qu'un petit garage tunisien de 10 m² réparant exclusivement des pneus et qui emploie 10 personnes est une entreprise intense en travail, ou qu'une société de logiciels informatiques employant deux concepteurs travaillant sur des machines très coûteuses est une entreprise intense en capital. Le problème c'est ce qui se passe entre les deux extrêmes, c'est-à-dire à la frontière entre intensité en travail et intensité en capital. A partir de quand passe-t-on de l'un à l'autre ? La réponse classique est que l'on se base sur un taux d'intensité capitalistique moyen sur une population d'entreprises données, et qu'on regarde ensuite celles qui sont de part et d'autre de la moyenne⁶³. Mais cette moyenne là est un critère arbitraire ; ce qui se passe juste à la frange de la moyenne peut être vu comme intense en capital ou intense en travail selon le regard. C'est une opération intellectuelle tout à fait analogue à celle qui consiste à délimiter ce qui est bleu par rapport à ce qui est vert, ou à définir dans une langue donnée les espèces et sous espèces du taro ; en tahitien par exemple on distingue un taro "blanc" d'un taro "noir" ou d'un taro « rouge » ; si le taro blanc est blanc, c'est qu'il n'est ni "noir ni rouge pour la majorité des gens », vous dira-t-on [101] à la fin des fins⁶⁴. On peut faire le même genre de remarques à propos des catégo-

⁶³ Comme l'économiste Alain Valette me le fait remarquer cette opération peut être empiriquement aberrante, puisque les taux d'intensité en travail sont fondamentalement différents selon les activités quelque soit leur variabilité. J'ai pourtant vu pratiquer cette aberration, sans doute à des fins de schématisation, dans un diagnostic sur l'emploi industriel dans un pays donné, ceci par des économistes de grand renom.

⁶⁴ Je me permettrai d'avoir une pensée émue pour une dame âgée grande connaisseuse des tubercules de la côte Sud de Huahine, aux Iles-Sous le-Vent de Tahiti, que j'ai bien failli mettre en colère à ce propos.

ries fondatrices de l'intervention publique, comme celle de « politique publique » elle-même. Dès son introduction à l'ouvrage *l'Évaluation des Politiques publiques* M.-C. Kessler note que « La difficulté de définir une politique est un paramètre de base » (1998 : 1). Charles Lindblom note que "les décideurs (*policy makers*) ne sont pas confrontés à un problème *donné*" (Jones 1970 : 48 cité par P. Muller, 1990 : 36). "Cela signifie", ajoute Muller qu'un problème politique est nécessairement un *construit* social dont la configuration dépendra de multiples facteurs propres à la société et au système politique considéré." (*ibid.*) ; il donne l'exemple des programmes contre la pauvreté du président américain Lyndon Johnson qui, dans les années 1960 eurent tout d'abord à définir ce qu'était exactement être "pauvre", en extrapolant à partir d'enquêtes du ministère de l'Agriculture.

En parlant uniquement de problèmes de définition concernant l'intervention publique on rencontre en gros cette branche de l'anthropologie qu'est l'anthropologie cognitive, dont on peut douter d'ailleurs qu'elle constitue un ensemble de propositions autonomes de l'anthropologie tout court (Boyer, 1991). Ceci paraît encore plus évident quand on se livre à cet exercice de renversement de perspective consistant à se demander à quoi ressemblent les catégories du langage administratif (et donc économique, le plus souvent) quand on les traduit dans ce qu'on peut appeler une de leurs langues non-véhiculaires. Comment traduire "salaire", ou "Produit Intérieur Brut" en Tahitien ? L'opération est toujours techniquement possible (Mounin, 1963) mais il y faut l'acte d'autorité de l'usage, pour un passage au langage courant (quand on te dira « prestation asymétrique du mois clôturant un cycle d'échange » tu comprendras que cela veut dire « salaire » en français). Pour traduire P.I.B., la plus grande difficulté vient de l'équivalent du mot « Intérieur », et c'est d'ailleurs aussi le cas en français) (1992).

Le fait que le corpus de références et de notions associé à l'intervention publique ressemble plus à un ensemble de savoirs populaires qu'à une science n'est pas du tout critique dans la bouche d'un anthropologue. Ce corpus renvoie bien à des réalités relativement autonomes et vérifiables ; l'une des utilités de cette constatation est de [102] spécifier à *quel point* elles le sont. L'anthropologie a notamment montré que les savoirs populaires sont efficaces, et que la caractère arbitraire des taxonomies du taro n'a jamais empêché personne de produire du taro. Pour notre propos, cette constatation va finalement exactement à l'encontre d'un certain dan-

dysme « post-moderne » pour lequel la soudaine perception de problèmes de définition du langage entraîne une sorte de relativisme incontrôlé, puis, finalement que « tout est bon » (*anything goes*) pour citer le livre connu de P. Feyerabend. Si « évaluer » c'est bien *raconter une histoire aussi vraie que possible* (que l'on pardonne cette position rudimentaire mais à mon sens soutenable) les univers de sens où vivent les gens qui font l'intervention publique en sont évidemment partie intégrante ; et donc les indécisions du sens aussi.

En fait, ces dernières pénètrent le quotidien de l'intervention publique. Les institutions et services accompagnateurs du « développement rural » dans la France contemporaine en sont un exemple frappant. Ainsi, me dit un jour un inspecteur général du Centre National d'Appui aux Exploitations Agricoles (C.N.A.S.E.A.) ce qui différencie les intervenants du C.N.A.S.E.A. des conseillers d'agriculture des Sociétés d'Etablissement Foncier et d'Etablissement Rural, c'est que « le CNASEA en gros c'est l'exploitation, et les SAFER c'est le foncier ». Or si l'on peut à la rigueur parler de foncier sans exploitation (mais alors, *quid* de l'activité agricole ?) on ne peut pas parler d'exploitation sans foncier. On est renvoyé dès lors aux raisons, tout à la fois historiques et spécifiques, qui ont conduit à de tels découpages, si bien qu'à parler d'agriculture c'est des institutions publiques relatives au secteur agricole que l'on parle, c'est-à-dire d'objets anthropologiques au sens retenu ci-dessus.

3. L'action publique comme être diachronique

[Retour au sommaire](#)

Lorsque j'avance que l'évaluation *ex post* c'est « raconter une histoire aussi vraie que possible », je suis conscient de m'exposer aux railleries d'analystes plus sophistiqués. L'une des raisons en serait peut-être la position désormais répandue chez les évaluateurs professionnels selon laquelle l'évaluation elle-même est un processus de « feed-back » - et donc un processus diachronique- entre évaluateurs et évalués, ce qui entrainerait des positions relativistes critiquées [103] par Jean

Leca ⁶⁵. On s'étonnera peut-être que je partage au moins la première partie de cette proposition, par définition pourrait-on dire ; car qui dit approche anthropologique dit approche directe des acteurs, et qui dit ceci dit interaction.

Bien évidemment, tout acteur, anthropologue ou non, intervenant auprès de professionnels ou de récipiendaires de l'intervention publique entraîne l'irruption de questions nouvelles, de défenses ou d'alliances éventuelles sur des sujets devenant des enjeux, voire même des « retours du refoulé ⁶⁶ ». Je parlais un jour avec un entrepreneur tunisien de son premier contact avec un projet Banque mondiale et, par souci d'engager la conversation sur un mode informel je lui demandai s'il faisait beau ce jour-là. Il faisait beau en effet, parce que se souvint-il brusquement il avait dîné dans un restaurant en terrasse ouverte sous un ciel particulièrement étoilé, ce qui l'amena à mentionner avec qui : avec un membre du cabinet du ministre de l'Économie. Or, malgré ce cadre agréable la discussion avait été difficile parce que, m'avoua-t-il tout de go, le conseiller rechignait fort à ce qu'il considérerait comme une demande « normale », pour laquelle il militait encore devant moi : le placer en monopole d'importation d'une machine textile en grande largeur. Mais on reviendra plus loin à l'enquête de terrain.

L'intervention publique n'est pas un être diachronique seulement parce qu'il y a feed-back entre évaluateurs et évalués. Elle est *par nature* diachronique, puisqu'en « intervenant » elle définit nécessairement une temporalité particulière. Pour prendre l'exemple des institutions publiques du développement « induit » leurs services ont toujours à conférer un début, un milieu et une fin à un programme ou à un projet, bien que par certains aspects ces phases ne soient pas toujours définissables sans contestation possible ; on reviendra sur [104] cette discussion. On a ainsi la notion de *termes de référence*, qui définit ce que l'on peut structurer d'un projet dans les termes de la mission assignée à son chef, et qui

⁶⁵. On trouve par exemple chez B. Dente la volonté de montrer qu'une conception « objective » « neutre » ou « scientifique » de l'évaluation a peu de pertinence . Il en irait ainsi parce que les évaluateurs « ne peuvent rester en dehors du débat social » (1998 : 287). Ces positions me paraissent contradictoires dans les termes de la part d'un auteur notant la phrase d'avant des choses comme « (...) les organisations syndicales sont directement concernées (...) Les jeunes sont faiblement syndiqués (...) Or les organisations sont partagées entre deux exigences contradictoires (...) » etc. Si toutes ces propositions ne relèvent pas d'une appréciation « objective », alors qu'est ce « qu'objective » ?

⁶⁶ Sur l'enquête de terrain en anthropologie voir l'excellent texte de J-P. Olivier de Sardan 1995.

constituent donc une projection dans le futur ; la notion *de pre appraisal* qu'on peut traduire par évaluation *ex ante*, puis d'installation, puis d'évaluation *ex post*.

À propos de la notion de termes de référence j'aimerais citer l'anecdote révélatrice de l'économiste de la Banque Mondiale Robert Klitgaard chargé en 1987 d'un projet de réhabilitation économique en Guinée équatoriale, dans son remarquable témoignage (1991). Les termes de référence qu'il découvre à son arrivée sont de « lier un prêt souple (*soft loan*) à déboursement rapide à la stratégie de développement à moyen terme de la nation ». Cependant, fait-il remarquer à Washington, il n'y a pas de stratégie de développement consultable en Guinée équatoriale ; la réponse est « ce sera à vous de la construire ». Voilà dans le cas extrême d'un petit pays pauvre et isolé une bonne illustration de ce qu'est l'intervention publique comme processus temporel, c'est-à-dire la projection dans la durée d'instruments conceptuels particuliers sur un réel qui n'est pas reconnaissable autrement. Sans céder le moins du monde à la dérision facile on pense irrésistiblement ici à cette scène des Marx Brothers où l'un des frères dit à l'autre : "dis donc il y a un trésor dans la maison d'un côté ». Mais dit l'autre « il n'y a pas de maison à côté » ; et le premier de s'exclamer « ben ça ne fait rien on va en construire une".

L'intervention publique *défini*t une temporalité institutionnelle. Cependant on ne peut se contenter de cette définition officielle ; c'est ce que montrent, paradoxalement, certaines des réflexions les plus récentes sur l'évaluation déjà évoquées. Une politique s'ébauche : mais a-t-elle un début à proprement parler, telle Vénus sortant du bain ? Par définition, elle va appliquer des moyens institutionnels et humains et des ressources à un ensemble qui existe *avant elle*. Si l'on admet que toute intervention publique relève d'un processus d'interaction, ce sont plutôt deux histoires particulières qui se croisent : celle des institutions et celle des groupements culturels et sociaux alors en cause.

La décision macro économique procède elles même d'une histoire. Que l'on excuse ce truisme, mais une politique de privatisation procède d'une histoire spécifique du secteur public : pour privatiser il faut qu'il y ait quelque chose de public à privatiser. Les gens qui font les politiques économiques analysent des situations ; alors ils font de l'histoire sans le formuler dans ces termes, cette histoire là [105] est « sauvage » au sens de C. Lévi-Strauss (1962) ; cette dimension est intrinsèque et commune aux politiques publiques considérées comme des processus

d'action. L'argument développé ici est qu'au lieu de faire de l'histoire en fraude il vaut mieux le revendiquer, non parce que le regard sur « le passé » expliquerait nécessairement ce qui se passe à présent, mais parce que ce « passé » là est à certains égards constitutif de la situation actuelle, par une série de médiations. Si l'on prend l'extraordinaire exemple de la « privatisation » des fermes collectives en Europe de l'Est et en Russie (Conte et Giordano (eds.), 1996), l'inévitable prise en compte de droits de propriété anciens se heurte d'abord au fait que la grande majorité des « sources » historiques est détruite. Il s'ensuit que certaines communes bulgares par exemple en sont réduites à faire appel à la « mémoire orale » des anciens, qui dit-on ressemble à celle d'un ordinateur, en produisant des résultats dont il ne m'appartient pas ici de juger la fiabilité ⁶⁷ (Giordano, communication orale 1997).

L'intervention publique connaît-elle véritablement une *fin* ? C'est une autre question paradoxale, que soulèvent aussi les débats actuels sur l'évaluation. C'est pourtant une question décisive pour le propos car « évaluer », au sens neutre retenu ici, implique l'existence d'un ensemble temporel relativement cohérent. Un entrepreneur tunisien récipiendaire d'un prêt d'aide a acheté une voiture. À supposer que ce bien meuble n'ait pas fait l'objet d'un nantissement il le revend à son cousin qui vient d'hériter ; avec l'argent, il achète un hectare d'orangerie, qu'il va confier en fermage. Une dizaine d'années après le fermier construit une maison où est investi une partie du revenu de l'orangerie. La maison du fermier est elle la fin de l'histoire ?

Comme processus sociologique et économique l'intervention publique est aussi pénétrée de temporalités qui ne lui appartiennent pas en propre. Ainsi en régime de changes flottants, de la variation des taux de change ⁶⁸ ; ceci l'inscrit dans le cadre plus large d'évolutions macro-économiques, c'est-à-dire, là aussi dans l'histoire. Ainsi encore, du point de vue du recrutement sociologique, de la rotation ou du changement des personnels. On sait fort bien le rôle que joue l'investissement de telle personnalité particulière dans la marche d'un [106] projet, notamment lorsqu'il constitue ce qu'on peut appeler son « œuvre » Mais les

⁶⁷ Autrefois, à l'époque des « faits », ces anciens-là étaient tout jeunes ; qu'on me permette de le rappeler.

⁶⁸ On se souvient vers la fin des années 1980 des effets des variations du dollar sur un nombre considérable de mesures de politique économique.

interlocuteurs même d'un projet ou d'un programme peuvent changer - par exemple lorsqu'on qu'on passe d'une association paysanne ou syndicale à une autre, d'un région à une autre, d'un service étatique à un autre.

Ces variations constituant une donnée récurrente, le problème auquel l'évaluateur devrait être confronté est de restituer les *interactions* de ces variations, au sens commun du terme ; c'est seulement à ce prix que l'on pourrait, de toute évidence, distinguer celles des variations qui se sont avérées déterminantes pour les résultats.

L'importante opération de développement rural constituée par la « réforme foncière » de deux D.O.M. français de 1965 jusque dans les années 1990 constitue un exemple parlant de ces remarques. Les buts en étaient de rendre l'agriculture plus productive et de créer une couche d'agriculteurs « moyens », en transformant des métayers en nature (en majorité sur les grandes exploitations de canne à sucre) en propriétaires. Les institutions centrales à ces fins ont été une S.A.F.E.R., chargée d'acquérir des terres, de les remembrer et de les rétrocéder, et une Caisse Régionale de Crédit Agricole, chargée de financer les « attributaires ». Subsumé sous le vocable intemporel de *réforme foncière* cet ensemble d'actions se présente en fait comme une série évolutive d'interactions entre institutions, entre acteurs, entre institutions et acteurs.

Dans les années 1960-1970, le financement de l'achat comprenait un prêt dit de « mise en valeur » non gagé sur le foncier, à bas taux d'intérêt ; il permettait la trésorerie nécessaire à la première année d'installation nécessaire aux premiers propriétaires. Cette disposition originale était liée à la proximité entre la banque - le Crédit Agricole était vu à l'époque comme « une banque mutualiste un peu bizarre ⁶⁹ » - et l'institution de régulation. L'évolution du Crédit Agricole, privatisé en 1987 l'amenait à faire rentrer les « attributaires » de la réforme dans le lot commun et à pratiquer des prêts plus guidés par les taux directeurs, fussent-ils « bonifiés » ou « superbonifiés » notamment par l'Institut d'Emission d'Outre-Mer (I.E.D.O.M.) ; le « Prêt de Mise en Valeur » fut également concurrencé par la « Dotation Jeune Agriculteur », dont l'usage échappa largement au contrôle du service d'encadrement de la [107] S.A.F.E.R ; entre la S.A.F.E.R. et le crédit Agricole qui pratique « la stricte gestion du risque bancaire », les rapports se ten-

⁶⁹ Communication orale d'un cadre de la SAFER à l'époque (1967).

dirent et l'information sur la pratique quotidienne de suivi circula moins, ou pas du tout.

Dans les années 1990, les taux d'intérêts réels se trouvèrent largement positifs (alors que dans le dispositif de départ on trouvait des taux réels nuls voire négatifs) ; dans les zones les plus à risque (comme les Hauts de l'Ouest) on trouva des lotissements comportant de 30 à 50 % de faillites ; des associations spécialisées constituées à la hâte s'interrogèrent sur l'absence de réflexion sur le financement du foncier. Ceci fut fait en hâte par l'imposition de Groupements Fonciers Agricoles (G.F.A.) qui avaient pour but essentiel d'alléger le poids des remboursements du foncier sur les résultats d'exploitation, en transformant les « propriétaires » que l'on voulait créer en « fermiers » au sens technique. On retrouvait ainsi l'une des options de départ évoquées par certains intervenants de la profession agricole dans les années 1970, favorables à une mise en fermage systématique des terres sur un long délai. C'est actuellement (Novembre 1999) ce qui se pratique avec l'introduction, qui eut été révolutionnaire il y a vingt ans, de baux emphytéotiques.

La « réforme » créa bien plusieurs milliers d'exploitation en « faire-valoir direct » ; mais elle plongea aussi une forte minorité de petites gens dans le désarroi, qui se dirent *langués* dès lors qu'ayant accédé au statut de propriétaires, cette propriété-là ne les avançait guère pour autant.

La nette évolution des attendus intellectuels de la « réforme » ne tint pas qu'à la constatation des fragilités du dispositif ; elle tint aussi, en amont, à la nette priorité que le petit peuple créole conférait au passage du statut de « colon » à celui de propriétaire, par l'élévation de statut social que la pensée historique créole assigne à ce changement (Ottino, 1998). Les générations passant, on voit les premiers attributaires transmettre des terres à des enfants en initiant ainsi de nouvelles lignées locales. Notons enfin qu'actuellement la création d'instances chargées de « l'environnement » et la mise en classement de forêts primaires entraînent la S.A.F.E.R. à déplacer des attributaires installés il y a quelques années.

Ainsi, la réforme a bien un « début », mais il est informé par des valeurs historiques propres au paysannat créole ; elle n'a pas à proprement parler de milieu, puisque les interactions entre institutions [108] et acteurs, varient dans la durée ; enfin, projetant une couche de nouveaux propriétaires dans un futur qui relèvera

un jour de l'histoire, elle n'a pas exactement de fin. Ou plutôt, il faut la voir comme une trace particulière dans une histoire plus générale ; on est alors confronté à la difficulté de l'exercice de périodisation, consubstantiel à l'écriture de l'histoire et commenté par Paul Veyne avec la provocante acuité qu'on lui connaît (1971, notamment chap. 12 et 13).

4. La mémoire orale

[Retour au sommaire](#)

Il pourrait paraître surprenant - en tout cas, au mieux de mes connaissances - qu'aucune réflexion sur l'évaluation ne fasse sa part à la mémoire orale des fonctionnaires et acteurs de l'intervention publique, c'est-à-dire à l'ensemble d'acquis empiriques accumulés dans un cadre quotidien et concret. C'est sans doute que l'intervention publique est inséparable de la « raison graphique » commentée par J. Goody (1979) ; c'est aussi, c'en est une conséquence, que les fonctionnaires n'ont en général *pas le temps* ni la disponibilité... *d'écrire* leur mémoire des projets et programmes, alors même que *tous* ceux que j'ai rencontrés sans exception disent : « il faudrait en parler longtemps... » ; « regardez, je vais vous donner un exemple », c'est-à-dire qu'ils *racontent*.

Pourtant la mobilisation de la mémoire orale n'est pas une fantaisie d'anthropologue mais plutôt une utile découverte propre aux hasards de la création de la discipline (Izard et Wachtel, 1991). Si l'on y songe bien, la mobilisation de la mémoire orale est une condition nécessaire de la vie consciente, et a fortiori de la gestion de l'intervention publique. Il est assez remarquable que ceci affleure fréquemment à la conscience des praticiens de l'intervention publique, sans qu'ils en tirent les conséquences qui s'imposent.

Robert Chambers, inventeur de la méthode de *Rapid Rural Appraisal* qui fut largement commentée, note ainsi à propos des enquêtes inter-disciplinaires de préparation de projets : « Assez ironiquement, les informations les plus utiles provenant des grandes enquêtes par questionnaire ne proviennent pas de l'étude elle-même mais des observations informelles émises par ceux qui les gèrent (1991 : 521). Mais ce type de remarque n'apparaît souvent qu'implicitement. Dans une intervention de la conférence récente de la Banque mondiale sur l'évaluation,

William Partridge alors responsable de la Division de l'Environnement pointe le rôle des chaînes de décision [109] administrative dans le fonctionnement d'un projet. Evaluant un projet de réinstallation de personnes déplacées dans l'État indien du Maharashtra, il s'aperçut que ces personnes avaient bel et bien *perdu* tout accès à la terre ; mais le responsable local de la Banque mondiale n'avait pas voulu soulever la question auprès du gouvernement indien, parce que les relations étaient déjà trop tendues à son gré. Au Guatemala, un autre projet de réinstallation avait été refusé par une communauté maya, parce que ses représentants pensaient qu'ils pouvaient construire des maisons bien plus adaptées que celles qui leur étaient proposées ; mais dans ce cas, le chef de projet appuyé par Partridge avait transmis l'information à son vice-président. Comme le note l'évaluateur de la Banque, « le problème ne résidait dans aucun des deux cas dans la qualité de l'analyse (...) mais dans l'administrateur ou le gestionnaire du projet » (1995 : 206-207). Certes, mais ceci n'est accessible que parce que Partridge *en parle*.

Faire parler des fonctionnaires ? L'auteur de ces lignes perdrait-il la raison ? On reviendra ci-dessous sur cette question dans le paragraphe consacré à l'enquête de terrain. On peut déjà constater que dans certaines situations, qui ne sont évidemment pas celles du type d'enquête évoqué ici, la parole est non seulement obligatoire, mais surtout qu'elle est inévitable. Pensons ainsi au rapport rendu par la commission d'enquête parlementaire sur les pertes considérables découvertes au Crédit Lyonnais (Séguin et d'Aubert, 1993). Voilà l'épitomé d'une analyse sur une institution publique (une banque publique du secteur concurrentiel). Le premier tome (le « rapport » proprement dit) retrace de manière très dense, à partir de documents officiels l'extraordinaire concaténation d'évènements et de variables juridiques, financières et comptables en cause ; mais il ne répond pas à la question de base « que s'est-il passé au Crédit Lyonnais ». La réponse à cette question n'est progressivement *reconstituable* qu'à partir de l'étonnant deuxième tome, les « Auditions », où paraissent une bonne partie des hautes autorités financières et bancaires de la France, y compris bien entendu la direction même du Crédit Lyonnais de l'époque ; la commission d'enquête, par ailleurs confrontée à des difficultés considérables, ne peut en faire l'économie.

Soit ainsi la calamiteuse et rocambolesque affaire du rachat avorté de la Metro Goldwyn Mayer (M.G.M.) par la filiale néerlandaise du Crédit Lyonnais (CLBN) (les soulignements sont de moi).

« M. le Président. (...) quelle a été *la raison historique, si j'ose dire*, de cette spécialisation ou de cette dilection pour le cinéma ? »
[110]

« M. François Gille ⁷⁰ : Si vous le permettez, Monsieur le Président, j'en termine avant de vous répondre (...) (*développement sur la localisation des opérations*). (...) En revanche ce qui à mes yeux a été une faiblesse du groupe est d'avoir à CLBN une équipe de niveau professionnel /de niveau totalement insuffisant/dirigée de surcroît par un homme, M. Griffault, qui ne s'y consacrait qu'à mi-temps (...) ».

« M. le Rapporteur : Il y a un point que je ne comprends pas très bien. Apparemment, M. Griffault s'occupe encore aujourd'hui du dossier MGM.

« M. François Gille : Non, M. Griffault ne s'occupe pas du dossier M.G.M. il est à la disposition de nos équipe d'avocats pour les informer totalement. *Dans toutes ces procédures, la connaissance de l'histoire est fondamentale.*

(...) « M. Philippe Auberger ⁷¹ : (...) il faut exiger de ces personnes (...) qu'elles se rendent sur place et qu'elles aient une vision physique des choses, non uniquement (...) intellectuelle ».

« M. François Gille : Elles le font, Monsieur le Député, elles le font toutes. Le seul reproche que l'on ne puisse adresser aux équipes de CLBN est de ne pas être allées à Hollywood (*Sourires*) » (Séguin et d'Aubert 1994, tome 2 : 609, 611. Les soulignements sont de moi).

⁷⁰ Directeur général du Crédit Lyonnais de décembre 1992 à avril 1994.

⁷¹ Député membre de la commission d'enquête.

5. L'enquête de terrain. Quelques remarques

[Retour au sommaire](#)

L'enquête directe est une dimension majeure de la démarche proposée ici, comme dans la démarche anthropologique en général. Si l'on admet qu'il s'agit tout d'abord de maîtriser la documentation disponible - y compris *comptable et économique* -, ensuite d'approcher des responsables de projets et de politiques - y compris les « exécutants », qui étant au contact direct des populations ont des réflexions importantes à livrer - enfin des interlocuteurs représentatifs des communautés ou des sociétés concernées, on voit qu'on se trouve dans des situations bien différentes de l'évaluation classique.

Tout d'abord, *en temps*, ce qui implique des conséquences majeures. Au mieux de mes connaissances, le temps moyen de l'évaluation oscille « traditionnellement » selon les disciplines concernées entre quelques jours et quelques semaines. En anthropologie, il faut compter plusieurs mois, aux alentours de trois disons, pour l'enquête proprement dite. Mais si l'on admet qu'il est nécessaire de faire appel à des personnes rompues aux environnements sociologiques et historiques en cause, l'évaluation au sens [111] entendu ici ne constitue qu'une phase d'une démarche de connaissance plus générale.

Le temps « traditionnel » de l'évaluation tient pour partie à des niveaux de rémunération donnés. Les budgets consacrés à l'évaluation par les administrations en cause se situent donc dans une zone d'utilité marginale, en d'autres termes que ces administrations ne pensent pas possible de consacrer à l'évaluation des ressources qui, tendanciellement, obéiraient trop ses coûts de fonctionnement et donc ses « taux de retour ». S'agissant de programmes ou de projets non-assujettis par définition à un taux de retour économique à court terme - comme l'Education Nationale ou la Sécurité Sociale en France - la question ne semblerait pas tenir. Mais dans le cas de la fermeture de lycées notoirement insuffisants, le Directeur de la Prospective et de l'Evaluation en 1997 note : « entre 'je supprime le lycée' et 'le tonneau des Danaïdes' la frontière est assez délicate à trouver » (in M.-C. Kessler *et al.* (eds.), 1998 : 340). C'est donc bien, malgré tout, qu'il est un

« tonneau des Danaïdes » pour des activités non-rentables à une échéance donnée, auquel contribuerait le coût des évaluateurs. Une démarche anthropologique d'enquête directe se trouve donc dans la nécessité d'arbitrer sur les ressources. Dans mon cas, il s'est agi la plupart du temps de financer l'essentiel de l'enquête à partir de financements de recherche fondamentale, qui semblent présenter un large potentiel d'autonomie. C'est la position que nous avons défendue à propos des applications de l'anthropologie en général (1995).

La démarche évoquée ici suppose de saisir des univers administratifs et des univers « civils » qui sont souvent étrangers l'un à l'autre du point de vue cognitif et conceptuel, comme du point de vue des formes d'organisation en cause.

S'agissant de responsables administratifs, parfois de haut niveau, on objecte parfois que leur approche n'est pas chose facile et surtout que des instances politico-administratives sont des mondes fermés et défendus. On ne peut qu'y souscrire, mais il faut rappeler que faire la généalogie d'un paysan malgache n'est pas une chose facile non plus. Dans le cas de responsables administratifs exactement comme dans le cas de paysans malgaches, il faut que se dessine une sorte de zone de communication commune qui permette à l'interlocuteur de se reconnaître dans l'intervieweur. C'est donc dans un cas comme dans l'autre une question d'approche, capable de créer et de maintenir une certaine confiance, et non une question d'objet d'étude. [112] Les interlocuteurs seront, dans ce cas comme dans le cas de personnes « civiles » d'autant plus disposés à échanger qu'ils trouveront un interlocuteur aussi compétent que possible dans le domaine traité ; ce qui suppose, évidemment, d'ingurgiter une somme importante d'informations juridiques, administratives et bancaires parfois un peu indigestes, mais qui recèlent, pourrait-on dire, des trésors. On ne devrait pas exagérer la part de "secret" consubstantielle à l'action publique ; souvent, quand des responsables administratifs ne parlent pas de tel ou tel point, c'est simplement qu'on ne les sollicite pas ; d'autre part ni l'anthropologie - ni, par certains côtés, l'histoire - ne sont à la recherche de "scoops" journalistiques, mais de choses quotidiennes et apparemment banales. J'ai approché des interlocuteurs très variés dans le cours de la dernière décennie : chefs de service d'administration nationales, coopérants, membres de cabinets ministériels, agents d'encadrement, membres d'administration multilatérales. De manière assez surprenante j'ai au contraire très souvent trouvé des gens intéressés et même soulagés de parler à un interlocuteur extérieur, aussi bienveillant que possible, d'un

travail finalement assez ingrat, puisque l'aide publique au développement est une sorte de Tâche de Pénélope toujours recommencée ; tous les jours tombent des télex (autrefois) des fax et des messages, qu'il faut traiter, les jours tendent à se ressembler les uns aux autres non sans comporter des surprises, parfois de taille. Dans des bureaux de cette nature, la venue d'un interlocuteur porteur d'interrogations banales mais globales (« *vous souvenez vous de la première mission Banque mondiale ici ?* » « *Est ce votre ministère ou la Banque de développement qui a eu l'idée de ce projet ?* ») constitue parfois un petit catalyseur d'interrogations plus globales ; c'est d'autant plus le cas quand, au fil des rencontres, des échanges se nouent à l'extérieur des bureaux (dans de petits locaux industriels, ou dans des champs de canne à sucre). Un conseiller aux Affaires sociales me parla de « ma chance de pouvoir réfléchir », et un « multilatéral » de ses interrogations sur le fonctionnement qu'il appelait « Kgébien » (du KGB soviétique) de l'administration de la Banque mondiale, qu'il entendait alors quitter. Il est intéressant de noter, s'agissant d'une agence dévouée à la promotion du secteur privé, que le comité des Opérations soit parfois qualifié *off the record* de *Politburo*.

Du côté des personnes sujettes à des interventions publiques, la situation semble comparable. Comme dans le cas d'une enquête anthropologique « normale » elle présente des difficultés proportionnelles à la projection de formes culturelles données sur l'activité d'enquête. Dans l'Ouest malgache dominé par des échanges économiques [113] qu'on hésite à appeler « informels », tant l'ignorance ou le contournement de l'administration d'État est la règle, des enquêtes sur les interventions de « développement rural » peuvent bien vites êtres vues comme des opérations de police économique (Fauroux, 2000). Car me disait-on de l'État « il n'y a rien qu'ils n'écrivent pas » (*tsisy raha tsy soratandreo*) . Dans le département d'outre-Mer créolophone de la Réunion, administrativement surquadrillé, une visite peut être vue avec méfiance ; mais elle peut aussi être perçue comme une marque d'intérêt de ce que l'on peut appeler les « *grand moun'* » mais aussi « *ban' boug' gouvernement* » (tous ces types de l'administration). Dans un cas comme dans l'autre tout dépend de la capacité de l'enquêteur à susciter la confiance (remarquons que s'il s'agit d'une enquête médicale la confiance est souvent acquise du seul fait du sujet de l'enquête, ce qui ne va pas sans quelque paradoxe).

6. Raconter une histoire vraie

[Retour au sommaire](#)

Rappeler en conclusion cette formulation un peu sommaire et donc un peu provocatrice serait, sans doute, s'exposer à nouveau à des reproches concernant cette fois le « nominalisme » d'une approche historiographique de l'intervention publique. Comme concept, l'intervention publique ne constitue pas la simple addition de toutes les histoires de toutes les interventions publiques ; de même, les politiques et projets de la Banque mondiale ont d'abord en commun d'être des politiques et projets impulsés par *une* institution donnée, ce qui leur donne une certaine ressemblance. (Remarquons cependant que la Banque mondiale est elle-même un être historique). Fort des témoignages des évaluateurs professionnels, on peut rappeler ici qu'il n'est guère de démarche d'évaluation tout à fait généralisable et tout à fait acceptée ; la seule venue à ma connaissance, argumentée et plausible concerne celle de l'équipe de Cernea (1998- 1991) en ce qui concerne les politiques et projets de « développement ⁷² ». On en a un excellent exemple avec le « modèle » proposé par Cernea sur les [114] personnes déplacées (ce volume). Bien entendu, la démarche évoquée ici revendique une certaine instrumentalité, qui serait fortement en danger s'il s'agissait seulement de faire de l'intervention publique le nième terrain d'exploration de l'anthropologie et de l'histoire. Parler d'une meilleure méthode d'approche dans ces domaines c'est évidemment viser à la saisie d'éléments *communs* à diverses interventions, donc par une démarche réductrice ; on soutient ici que cela n'est possible qu'à partir, notamment, de l'anthropologie et de l'histoire, qui deviendraient les compagnes en ce domaine de la politologie et de l'économétrie. Repérer des éléments communs renvoie au balancement entre « moment » de l'universalité et « moment » de la particularité, dont parlait Hegel : à trop généraliser on trouve la redondance (« l'intervention

⁷² L'argument essentiel, savoir que les projets présentent des meilleurs « taux de retour » lorsqu'ils sont « appropriés » par les organisations sociales en cause présente quelques difficultés logiques qui ne la mettent pas en cause globalement ; tout d'abord parce qu'il est des projets inappropriables *stricto sensu* par les dites organisations, comme le passage à l'énergie nucléaire en France pour la production d'électricité par exemple (on ne pense pas ici à des procédures de consultation de divers ordres, mais au processus de décision lui-même).

publique est étrangère au monde où elle intervient »), et à trop particulariser on trouve, si l'on ose dire, l'ineffable (« les Tahitiens ont toujours eu une mentalité de rentiers »). Il peut sembler en fait qu'en ces matières il n'y a rien de vraiment universel ni de vraiment particulier, puisqu'à suivre les remarques qui précèdent on voit que l'intervention se présente à chaque fois comme une rencontre entre des institutions particulières et des configurations sociales qui ne le sont pas moins, rencontre elle même informée par une conjoncture économique générale.

L'hypothèse de l'impossibilité d'une méthodologie générale paraît donc tristement plausible ; mais après tout, *faut-il* vraiment une méthodologie générale ? « Raconter » une histoire plausible et vérifiable à propos d'une intervention publique donnée, ce n'est déjà pas si mal. En *économie même*, on trouve des constats étonnants sur l'impossibilité de la recherche des causes, c'est-à-dire sur la contre-analyse causale, qui constitue la clé de voûte de toute méthode expérimentale - et donc de toute généralisation- en matière d'intervention publique. En conclusion d'une longue critique des biais et approximations logiques à l'œuvre dans le choix (*selection*) de projets de développement (tout particulièrement de l'utilisation de « prix de référence » ou *shadow prices*) l'économiste Jean Baneth note :

« Aucune décision finale ne peut être tirée d'une comparaison consciencieuse de toutes alternatives. L'apprentissage sur les projets prend du temps et des ressources, et aucune institution ne peut se permettre d'en consacrer une partie importante aux alternatives qui ne sont pas retenues (...) Ne pas étudier /la faisabilité/ d'un projet revient à décider implicitement de le rejeter, sans rien savoir à son propos » (1996 : 68)

[115]

À propos d'une étude portant essentiellement sur les politiques « d'ajustement structurel » Marco Ferroni et Christian Grotaert note encore :

« Dans une large mesure /les difficultés de discernement des liens entre les politiques économiques et les conditions de vie/ tiennent aux difficultés même de la contre-analyse (*counterfactual analysis*) c'est-à-dire l'étude de ce qui se serait passé sans l'ajustement ou dans le cadre d'une politique d'ajustement alternative » (1993 : 1).

Autrement dit, que se serait-il passé si « le nez de Cléopâtre avait été plus long ? » C'est précisément parce que la contre-analyse causale est impossible que l'anthropologie historique s'impose, et qu'hélas elle se trouve alors devant les

mêmes apories que l'histoire en général, comme l'a souligné Paul Veyne dans des pages qui mériteraient d'être reproduites ici *in extenso*.

« L'absence d'une hiérarchie constante des causes se montre bien quand nous essayons d'intervenir dans le cours des événements : un niveau d'éducation ouvrière trop bas et voilà les plans quinquennaux et la supériorité du socialisme réduits à rien. Les causes les plus différentes prenant tour à tour le *leadership*, il en résulte que l'histoire n'a pas de sens ni de cycles, qu'elle est un système ouvert (...) » (1971 : 186).

On pourrait paraphraser Veyne dans sa définition de l'histoire : « l'intervention publique est un roman vrai ». « Réponse qui, à première vue n'a l'air de rien » (*ibid.*).

Bibliographie

[Retour au sommaire](#)

ABELES (M.)

1992 La vie quotidienne au Parlement européen, Hachette, Paris.

BANETH (J.)

1996 *Selecting Development Projects for the World Bank*. World Bank Discussion Papers, 322, Washington.

BARE (J.-F.)

1992 « L'économie décrite en tahitien. Quelques remarques. *L'Homme*, Paris, 121.

1995 (ed.) Les applications de l'anthropologie. Un essai de réflexion. Collective depuis la France, Karthala, Paris.

[116]

1997 « Le prêt et le résultat. Eléments d'une chronique de l'évaluation à la Banque mondiale ». In Baré (J.-F.) (ed.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, Paris.

BASTIDE (R.)

1971 Anthropologie appliquée. Payot, Paris.

BLANC-PAMARD (C.)

1985 « Du paddy pour les porcs. Dérives d'une société rizicole, l'exemple des Hautes-Terres centrales de Madagascar ». *Etudes Rurales* . Paris, n° 99-100.

BOYER (P .)

1991 « Anthropologie cognitive ». In Izard et Bonte (eds.) 1991.

CERNEA (M.) (ed.)

1991 Putting People First. Sociological Variables in Rural Development, 2nd edition revised and expanded. The World Bank, Oxford University Press (traduction française revue et augmentée La dimension humaine dans les projets de développement). Karthala, Paris, 1998.

CHELIMSKI (E.)

1995 "New dimensions in evaluation". In Piccioto and Rist (eds.).

CHAMBERS (R.)

1991 « Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information from Projects ». In Cernea M. (ed.).

CONTE (E.) et GIORDANO Ch. (eds.)

1995 « Paysans au-delà du Mur ». *Etudes Rurales*. Paris, 138-140.

CHOKSI (A.M.)

1995 « Evaluation in the Bank : taking stock of 50 years of development work ». In Picciotto and Rist (eds.).

CROZIER (M.)

1963 *Le phénomène bureaucratique*. « Points », Seuil, Paris.

DENTE (B.)

1998 « La politique d'évaluation des politiques publiques ». In Kessler M.-C. *et al.*(eds.).

FAUROUX (E.)

1998 Communication personnelle.

[117]

FERRONI (M.), GROTTAAERT Ch. (avec DEMERY L. et WONG-VALLE J.)

1993 Understanding the Social Effects of Policy Reform, The World Bank, Washington.

GEERTZ (C.)

1983 Bali. L'interprétation d'une culture. Gallimard, Paris.

GOODY (J.)

1979 *La raison graphique*. Editions de Minuit, Paris.

HIBOU (B.)

1998 « Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire ». *Les Etudes du C.E.R.I.*, n° 39, Fondation nationale des Sciences politiques, Paris.

HOROWITZ (M.)

1996 « On not Offending the Borrower : (Self ?) - ghettoization of Anthropology at the World Bank ». *Development Anthropologist*. vol.14, n° 1 et 2, Bimhangton, New York.

IZARD (M.) et BONTE P. (eds.)

1991 Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie. P.U.F., Paris.

IZARD (M.) et WACHTEL (N.)

1991 « L'ethno-histoire ». In Izard et Bonte (eds).

JONES (C.O.)

1970 An introduction to the study of public policy. Belmont, Duxbury Press.

KESSLER (M-C.) LASCOUMES P., SETBON M., THOENIG J-C. (dir.)

1998 L'évaluation des politiques publiques. L'harmattan, Paris.

KLITGAARD (R.)

1991 Tropical Gangsters. One man's experience with Development and Decadence in Deep-est Africa. I. B. Tauris and Co Ltd, London and New York.

LEVY (F.)

1984 "L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis". In Nioche (J.-P.) et Poinsard (R.) (eds.).

MENY (Y.) et THOENIG (J.-C.)

1989 Politiques publiques. Paris, P.U.F..

MORSE (B.) et BERGER (T.R.)

1992 Sardar Sarovar. The Report of the independant Review. Resource Futures international, Ottawa.

MOUNIN (G.)

1963 Les problèmes théoriques de la traduction. Gallimard, Paris.

[118]

MULLER (P.)

1990 *Les politiques publiques*, "Que Sais-je", P.U.F., Paris.

NIOCHE (J.-P.) et POINSARD (R.) (eds.)

1984 L'évaluation des politiques publiques, Economica, Paris.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.) et PAQUOT (E.)

1991 D'un savoir à l'autre. Les agents de développement comme médiateurs. GRET- Ministère de la Coopération, Paris.

« La politique du terrain ». *Enquêtes*. EHESS, Marseille, n° 1.

OTTINO (P.)

1999 « Quelques réflexions sur les milieux créoles réunionnais ». In Chérubini (B.) (ed.) *La recherche anthropologique à la Réunion*. L'Harmattan, Université de la Réunion, Paris, Saint-Denis.

PARTRIDGE (W.)

- 1995 « Comments on 'including culture in evaluation research' by Robert Klitgaard ». In Picciotto and Rist (eds.)

PERROT (J.-C.)

- 1992 Une histoire intellectuelle de l'économie politique. Editions de l'E.H.E.S.S., Paris.

PICCIOTTO (R.) et RIST R. (eds.)

- Evaluation and Development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference. World Bank, OED, Washington.

SABATIER (P.)

- 1998 « The Political Contexte of Evaluation Research. An Advocacy Coalition Perspective ». In Kessler *et al.* Eds.

SAHLINS (M.)

- 1980 Au cœur des sociétés. Raison pratique et raison culturelle. (trad. française de Culture and Practical Reason, Chicago, the University of Chicago Press.

[119]

SEGUIN (Ph.) et D'AUBERT (F.)

- 1993 *Crédit Lyonnais*. Commission d'enquête, rapport n° 1480, Assemblée Nationale, Paris.

THELOT (C.)

- 1998 Contribution à « A quoi sert l'évaluation des politiques publiques nationales ». In Kessler M.-C. *et al.* eds.

VALETTE (A.)

- 1997 « Entre rationalité économique et logiques politiques : la difficile évaluation des programmes d'Ajustement Structurel en Afrique sub-saharienne ». In. Baré (J.-F.) (ed.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, L'Harmattan, Paris.

VEYNE (P.)

- 1971 *Comment on écrit l'histoire*. « Points », Seuil, Paris.

[121]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte V

“Une anthropologie sociale
des dispositifs du développement.” ⁷³

Nassirou BAKO-ARIFARI *
et Pierre-Yves LE MEUR **

[Retour au sommaire](#)

Le développement, catégorie complexe et contestée, peut être abordé selon plusieurs points de vue, non exclusifs les uns des autres et relativement indépendants des frontières disciplinaires en sciences sociales : comme processus historique inscrit dans la longue durée (Kitching, 1982), comme projet politique et économique lié à un contexte particulier, celui de la colonisation tardive et des indépendances (Cooper, 1997), enfin comme situation sociale (Mitchell, 1983). C'est cette troisième voie que choisit Olivier de Sardan lorsqu'il se propose de "définir le « développement », dans une perspective fondamentalement méthodologique, comme l'ensemble des processus sociaux induits par les opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'ac-

⁷³ Nous tenons à remercier chaleureusement Jean-Pierre Chauveau, Philippe Lavigne Delville et Pascale Maïzi-Moity pour leurs lectures critiques et la sagacité de leurs commentaires. Faiblesses et erreurs restent bien sûr nôtres.

* Anthropologue à l'IUED.

** Anthropologue, maître de conférence à l'Université de Mayence.

teurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu, et reposant sur une tentative de greffe de ressources et/ou techniques et/ou savoirs" (1995a : 7). Cette proposition, à laquelle nous souscrivons, rejoint et synthétise des préoccupations méthodologiques exprimées par plusieurs anthropologues dès les années 1980 (Chauveau, 1982 ; Grillo et Rew, 1985, Boiral *et al.* 1985 ; Baré, 1987). Elles avaient trait à la nécessité d'une approche non normative des faits de développement, rompant avec des débats théoriques devenus stériles et visant à la construction du développement comme domaine légitime de recherche empirique, au même titre que la parenté et la religion ⁷⁴.

[122]

Cette anthropologie se définit, en première approximation, comme une micro-sociologie politique des actions de développement, dont le "projet" constitue la forme paradigmatique. Elle repose aussi sur une définition large du politique (au sens de *politics*) comme compétition entre acteurs et groupes sociaux pour l'accès à des ressources symboliques et matérielles rares ⁷⁵. Dans ce cadre, le projet de développement définit un espace social particulier (arène ou champ), "lieu" (abstrait, non spatial) de confrontations, négociations et alliances entre acteurs sociaux dotés de ressources inégales et mus par des intérêts, des normes et des valeurs spécifiques. Les enjeux qui fondent cet espace social sont construits localement, au sens où ils ne découlent pas automatiquement des objectifs qui ont présidé à l'élaboration du projet. Les groupes stratégiques qui émergent autour de ces enjeux et conflits ne correspondent d'ailleurs souvent pas aux catégories préétablies par les concepteurs du projet ⁷⁶. Toutefois, l'autonomie du champ défini par un

⁷⁴ Ce qui ne va manifestement pas de soi. Développement et anthropologie du développement ne sont pas retenus comme entrées dans le *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie* édité en France par P. Bonte et M. Izard (1991), et l'anthropologie appliquée n'apparaît que pour renvoyer le lecteur à l'Australie, aux aborigènes, aux ethnies minoritaires et minorités urbaines, et tout de même aux interventions de l'anthropologie, mais sur la base d'un article centré sur les affaires indiennes en Amérique du Nord...

⁷⁵ Cette définition processuelle centrée sur la pratique politique comme expression de jeux de pouvoir n'est bien sûr pas exclusive d'autres mettant l'accent sur la réalisation d'objectifs publics (*policy*) ou encore sur les modes de gouvernement des hommes (*polity*).

⁷⁶ J.-F. Baré nous rappelle utilement que le terme significativement militarisé de groupe-cible (*target-group*) fut inventé par R. McNamara (Baré, 1997 : 58), professeur assistant à la Harvard Business School, puis passé des usines Ford dont il fut nommé président en 1960 au poste de secrétaire d'État à la Défense de 1961 à 1968 (sous Kennedy et Johnson), avant d'arriver à la tête de la Banque mondiale en 1968, premier non-banquier à occuper ce poste (Finnemore, 1997 : 210-211).

projet de développement est relative : les liaisons avec d'autres arènes locales doivent être prises en compte, ainsi que l'imbrication des logiques (rentières, productives, technico-économiques, commerciales, politiques, etc.) qui fonde les multirationalités des acteurs sociaux. Ceux-ci opèrent aussi dans des espaces supra-locaux (régionaux, nationaux, internationaux), faisant des configurations du développement étudiées le produit complexe et dynamique des interactions entre les niveaux micro, méso et macro. En d'autres termes, si le projet représente un idéal-type de l'opération de développement, il ne doit pas nous faire oublier l'économie politique des politiques publiques dans lesquelles il s'inscrit et dont cette anthropologie permet de rendre compte.

[123]

Pour décrire ses outils conceptuels et méthodologiques, nous suivons une progression qui va schématiquement du "local" au "global" ⁷⁷. Si la microsociologie politique des projets de développement et des formes d'intermédiation liant l'arène définie par un projet avec des espaces sociaux "englobants" apparaît relativement bien établie (parties 2 et 3), nous verrons qu'il n'en va pas de même pour l'analyse empirique des acteurs et institutions du développement pris dans leur ensemble. Elle est encore pour une large part à construire (partie 4). Nous aborderons ensuite une série de questions de méthode, relatives à la rigueur nécessaire à la production des données et à leur confrontation avec des modèles interprétatifs issus du terrain (partie 5) ⁷⁸.

L'anthropologie du développement n'a pas émergé de la seule nécessité de rendre compte de phénomènes inédits. Elle s'est aussi forgée dans la continuité de débats centraux de l'anthropologie sociale tout en se nourrissant de préoccupations transversales aux autres sciences sociales et études du développement. La mise en perspective de cette double généalogie (partie 1) nous aidera à expliciter certaines thèses présentées. L'éclectisme revendiqué est raisonné : il exprime tout d'abord la réalité hybride des faits de développement dont l'analyse implique le recours à des sources disciplinaires diverses, il renvoie aussi à l'indiscernabilité

⁷⁷ "Local" et "global" sont deux termes très discutables que nous employons pour des raisons de commodité et de manière non dichotomique, dans le but de souligner un changement de focale dans l'analyse. Le local dont il s'agit ici est celui du lieu d'implantation du projet et de l'arène politique qu'il y définit.

⁷⁸ Selon la traduction proposée par Olivier de Sardan (1995b : 85) du concept de *grounded theory* développé par Glaser et Strauss (1967).

épistémologique des sciences sociales (Passeron, 1991 : 57 *et sq.*) qui, au-delà des effets scientifiques et sociaux de traditions académiques spécifiques, appartient au même régime scientifique, caractérisé par l'historicité des objets étudiés et la plausibilité empiriquement fondée des interprétations proposées. Enfin, en tant que processus social, le développement appelle une approche holistique que l'anthropologie porte en elle, dans ses méthodes comme dans ses conceptualisations.

Cela dit, que faire des résultats produits ? Qui doit se charger de leur utilisation ? Et ce sous quelle forme : relation de chercheur à objet d'investigation ou bien de prestataire de service à employeur ? Il est commun d'enfermer la relation entre anthropologie et [124] développement dans ce faux débat. La réponse proposée par James Ferguson (1997) va au-delà des objectifs du présent texte. Il montre que l'idée de développement est inhérente à la genèse de l'anthropologie comme discipline scientifique et qu'elle en constitue dans ses avatars successifs le point aveugle. Nous essaierons plus modestement de réfléchir à la place que pourraient occuper l'anthropologie et l'anthropologue dans les dispositifs du développement (partie 6). Le passage à une anthropologie appliquée du développement ou plutôt aux applications de l'anthropologie du développement - c'est plus qu'une nuance (cf. Baré 1995) - est toutefois malaisé. Il bute sur des questions de méthode et surtout sur des malentendus récurrents qui procèdent souvent, au delà des discontinuités linguistiques, d'une absence de clarification des tâches et responsabilités de chacun. Penser en termes contractuels, sur la base d'une explicitation et d'une reconnaissance mutuelle des fonctions, permettrait peut-être d'envisager une anthropologie du développement rigoureuse et utilisable dans la pratique du développement.

1. Généalogies

[Retour au sommaire](#)

La contestation de la possibilité même d'une anthropologie fondamentale du développement est ancienne, aussi ancienne que la confusion entre anthropologie du développement et anthropologie appliquée. On pourrait remonter à la contro-

verse ayant opposé Malinowski à Mitchell dans l'entre-deux-guerres ⁷⁹, et qui apparaît comme la matrice des malentendus ultérieurs entre chercheur et praticien – *the "practical man"* - (Malinowski, 1929, 1930 ; Mitchell, 1930). Doutes et scepticismes récurrents ont depuis marqué l'évaluation de l'anthropologie du développement, provenant aussi bien du monde de l'anthropologie que de celui du développement (Malinowski, 1938, 1945 ; Evans-Pritchard, 1946 ; Bastide, 1971 ; Leach, 1982 ; Escobar, 1991 et Gow, 1993). Pourtant, les outils conceptuels et méthodologiques développés par ses représentants actuels s'inscrivent dans une tradition ethnologique qui peut difficilement être vue comme marginale ou soupçonnée de ne pas répondre [125] aux canons scientifiques de la discipline, celle qui va schématiquement de l'école de Manchester au néomarxisme français en passant par l'approche transactionnaliste de Barth et Bailey. A posteriori, l'analyse de l'articulation des modes de production apparaît doublement fondatrice, dans la mesure où elle a réintroduit le local et l'empirisme dans les études du développement jusque là dominées par des macro-théories (modernisation, dépendance), aussi parce que, de manière paradoxale, sa crise a permis un retour à des problématiques anthropologiques antérieures ⁸⁰. C'est cette filiation complexe qui a permis l'émergence d'une anthropologie du développement renouvelée dans ses approches et ses objets d'étude.

Sa genèse est plus généralement corrélée à celle du développement au sens de projet sociétal global tel qu'il a émergé dans l'immédiat après-guerre (Cooper, 1997 ; Leys, 1996 : chap. 1 ; Berry 1993b : chap. 3). C'est donc un produit de la colonisation tardive et il n'est guère surprenant que l'une des sources d'inspiration essentielles de l'anthropologie du développement actuelle ait été le groupe constitué autour de la personne de Max Gluckman à l'Institut Rhodes-Livingstone.

⁷⁹ Au risque d'un anachronisme qui n'est qu'apparent : si le développement comme projet économique et politique fut systématisé dans l'immédiat après-guerre, la notion et son contenu ont une généalogie plus ancienne, remontant au XIXe siècle et passant par la tradition coloniale britannique de l'entre-deux-guerres (Chauveau 1994 : 28 ; également Cooper, 1997 et Ferguson, 1997).

⁸⁰ Ce que Jean-Pierre Chauveau note aussi lorsqu'il remarque que "paradoxalement, cependant, l'anthropologie marxiste éclipsa temporairement dans son propre champ disciplinaire l'influence de G. Balandier et d'anthropologues comme P. Mercier et R. Bastide beaucoup plus attentifs à l'analyse fine des processus et, plus particulièrement à la permanence des capacités d'initiative des acteurs dominés dans un contexte de domination. Un certain nombre d'anthropologues néo-marxistes des années 1970 ont par la suite renoué avec cette orientation centrée sur les acteurs et davantage soucieuse de recherches empiriques" (Chauveau, 1997a : 182).

L'analyse de la situation coloniale dans toutes ses dimensions, l'intérêt porté aux interactions entre univers sociaux différents - État colonial et village, campagne et ville - inscrivent ce qui allait devenir l'école de Manchester en rupture avec les courants dominants de l'anthropologie sociale britannique des années 1930-1940. L'analyse des formes d'intermédiation et des acteurs sociaux qui les prennent en charge constitue un apport essentiel de ces recherches (Gluckman *et al.*, 1949 ; Gluckman, 1968 et Mitchell, 1956a). Toutefois, les fondements théoriques restent clairement structuro-fonctionnalistes chez Max Gluckman, dans le rôle qu'il assigne au conflit comme dans son analyse du changement social comme rupture entre deux situations d'équilibre (Gluckman, 1940, 1956, 1963 ; Werbner, 1984). C'est à ses héritiers directs que l'on doit la mise en cohérence entre objet et approche sur la base d'analyses plus processuelles que [126] fonctionnelles des situations sociales. Les notions d'étude de cas étendue (*extended case study*, Mitchell 1956b, 1983) et d'analyse situationnelle (*situational analysis*, van Velsen 1967) mettent l'accent sur les logiques des acteurs sociaux telles qu'elles se développent dans la durée, dans le cadre de séries événementielles complexes, tandis que l'image du drame social (*social drama*, Turner 1957, 1974) renvoie à la dimension heuristique du conflit comme révélateur de lignes de clivage habituellement latentes ⁸¹.

L'analyse transactionnaliste de F. Barth, F. Bailey et J. Boissevain se situe dans la continuité - dans une forme de continuité - de l'école de Manchester. Sur la base d'une vision large du politique vue comme compétition pour l'accès à des ressources matérielles et symboliques ⁸², mettant l'accent sur le *local-level politics* (Swartz 1968), elle a privilégié les stratégies d'acteurs, les processus de confrontation et de négociation, les manipulations de normes elles-mêmes défi-

⁸¹ C'est principalement à Georges Balandier que revient le mérite d'avoir importé les avancées de l'école de Manchester dans le débat francophone, fondant une anthropologie dynamiste francophone attentive au changement social (Balandier, 1955, 1967, 1971).

⁸² Cf. le texte essentiel de Cohen et Comaroff sur la "gestion du sens" et la "phénoménologie des transactions politiques" : "Depuis la publication de *African Political Systems* en 1940, on observe une tendance en anthropologie politique vers l'adoption de modèles processuels du comportement politique dans lesquels la "politique" apparaît de plus en plus diffuse, étant dans sa définition dissociée de son cadre institutionnel, puis de lieux et référents structurels spécifiques. Nous considérons que la logique ultime de cette tendance peut être exprimée dans la notion de politique comme comportement associé à une distribution inégale de ressources sociales valorisées" (1976 : 87). Voir aussi l'analyse en termes de "systèmes para-politiques" proposée par Bailey (1968).

nies comme autant de ressources et d'enjeux et non comme les cadres intangibles d'évaluation de l'action. À ce titre, la distinction entre règles normatives et règles pragmatiques établie par Bailey (1969) permet de dépasser une vision par trop juridique et structuro-fonctionnaliste ⁸³ : l'objectif est de rendre compte de la fluidité des arrangements institutionnels émergeant dans les arènes politiques, [127] analysées en termes de factions, de quasi-groupes et "*non-groups*" (Barth 1959, Boissevain 1968, 1971) par opposition aux groupes en corps - *corporate groups* - lignages, clans, ménages. L'intérêt porté aux phénomènes d'intermédiation entre sphères sociales, ainsi qu'aux acteurs de cette intermédiation, courtiers et entrepreneurs (Barth, 1967, 1981 et Boissevain, 1974) et à l'étude des réseaux sociaux (Barnes, 1954 ; Mitchell, 1969 ; Boissevain et Mitchell, 1973 et Boissevain, 1979), font aussi de ce courant une source d'inspiration majeure pour l'anthropologie du développement contemporaine.

Cependant, la critique de la rationalité formelle qui, selon les transactionalistes, fonde les comportements des acteurs, a conduit certains auteurs, issus de cette école, à rejeter une vision trop instrumentaliste de l'analyse stratégique (Thoden van Velsen, 1973) et à réintroduire des questions essentielles touchant à la gestion du sens et à la construction symbolique des transactions (Kapferer, 1976) ⁸⁴. La nécessité de prendre en compte un contexte économique et politique plus large, celui du "développement", et de raccrocher l'analyse politique aux fondements économiques des sociétés étudiées (Asad, 1972) explique par ailleurs l'intérêt d'approches marxistes à visée plus macro-théorique. En même temps, celles-ci ont su dépasser les faiblesses des théories dépendantistes, trop abstraites et incapables de rendre compte de l'imbrication de rapports de production capitalistes et non capitalistes dans les pays de la périphérie (Meillassoux, 1960, 1975 ; Rey, 1971 ; Terray 1972). Le renouvellement apporté par les études marxistes portant sur l'articulation des modes de production, s'est avéré essentiel en raison de l'intérêt porté à l'analyse empirique des situations de développement. Ces travaux ont toutefois rapidement buté sur le caractère trop rigide du cadre théorique au sein duquel ils

⁸³ Les travaux de Leach insistant sur la dynamique des structures sociales en termes de luttes de pouvoir, les processus de manipulation des normes et l'insertion des sociétés étudiées dans des systèmes plus vastes vont à l'époque dans une direction similaire (Leach, 1954 ; voir Kuper, 1996 : chap. 6 pour une comparaison entre Leach et l'école de Manchester autour de Max Gluckman).

⁸⁴ Voir la réponse de Barth à ses critiques dans *Process and Form in Social Life* (1981 : chap. 5).

s'inscrivaient, sur la trop forte cohérence interne attribuée à chaque mode de production, et sur une incapacité à rendre compte de l'hétérogénéité des situations du développement et de l'existence de marges de manœuvre pour des acteurs sociaux "capables" et "compétents" (*capable, knowledgeable*, Giddens, 1981). Cette préoccupation s'est exprimée ailleurs dans la première moitié des années 1980, parmi les représentants des différentes sciences sociales, (Aubertin *et al.*, 1982 ; Long, 1984 ; Long et Roberts, 1984 ; Olivier de Sardan, 1984 ; Booth, 1985 ; van Binsbergen et Geschiere, 1985 ; [128] Chauveau, 1985 ; Grillo et Rew, 1985 ; Kit-ching, 1985 ; Scott, 1985 ; Horowitz et Painter, 1986 ; Evers et Schiel, 1988) ⁸⁵.

Cette césure est fondamentale dans la genèse d'une anthropologie du développement empirique qui n'est pas une théorie du développement, même si elle a bien évidemment des ambitions théoriques. Cette anthropologie s'est en même temps nourrie de débats ayant lieu dans d'autres sciences sociales, en particulier en sciences politiques. Ainsi en va-t-il de la controverse entre l'économie morale de Scott (1976) et l'économie politique de Popkin (1979), dont une traduction africaniste serait incarnée d'un côté par l'économie de l'affection et la paysannerie non capturée de G. Hyden (1980, 1983) et de l'autre, par l'analyse en termes de choix rationnels des politiques publiques développée par Bates (1981, 1987, 1989 ; cf. la synthèse de R. Lemarchand 1989). Dans les deux cas, les modèles interprétatifs proposés pèchent par leur tendance à privilégier de manière unilatérale la logique d'un groupe social spécifique ou une structure particulière comme facteur explicatif, négligeant la nature interactive et processuelle des phénomènes étudiés (Berry 1993b : 43-45). Le renouvellement des études agraires mettant en pratique une approche systémique a aussi permis de mieux cerner les fondements agro-économiques des formes de rationalité paysanne, en particulier en mettant en évidence les différentes échelles d'organisation des systèmes agricoles (de la parcelle à la région) et la multiplicité des niveaux de décision coexistant au sein d'une exploitation agricole (Ancy, 1975 ; Gastellu, 1978 ; Mazoyer, 1986 ; Fresco, 1986 : 27-55 ; Berry, 1993b : 4-6 ; Colin et Losch, 1994 ; Selamna et Brown, 1995) ⁸⁶.

⁸⁵ Voir par comparaison des textes écrits une dizaine d'années auparavant, par exemple les contributions aux tonalités contrastées rassemblées dans Oxaal *et al.* (1975), ainsi qu'Augé (1972), article qui contient les prémisses d'une approche anthropologique du développement qui sera concrétisée dans les années 1980, et surtout Long (1977), en particulier le chapitre 5 "*differential response to change*".

⁸⁶ En ce qui concerne la France, nous faisons ici particulièrement références aux études menées à l'ORSTOM, au sein du groupe AMIRA (cf. les travaux d'Ancy, Gentil, Dufumier,

Quant aux excès du systémisme qui tend à confondre [129] métaphore et paradigme, dérive récurrente dans les textes de Niels Rölings (par ex. Rölings, 1991), ils ont été efficacement critiqués par Olivier de Sardan (1995a : 34-38) et Long et Villareal (1993 : 142-145).

Les questions théoriques issues du terrain se sont en particulier concentrées sur les notions de stratégies et de rationalité. Toutefois, le fait de privilégier l'acteur social, posture aux fondements de l'anthropologie sociale, ne signifie pas qu'il faille tomber dans le réductionnisme des anthropologues formalistes (Herskovits, 1952 et Le Clair 1962), transactionalistes (Bailey, 1969 et Boissevain, 1974) ou de leur épigones néoinstitutionalistes (Bates, 1981 et Ensminger, 1992). Des emprunts raisonnés aux constructions théoriques d'Anthony Giddens, Pierre Bourdieu et Michel Foucault ont permis de rendre compte des phénomènes d'intériorisation des structures qui font des actions des acteurs les résultats complexes de stratégies conscientes, fruit de leur capacité à réfléchir leur histoire, et de formes non discursives, allant de la pratique à la pratique. Ces apports concernent en particulier la théorie de l'agencéité (*agency*) et les notions de *knowledgeability*, *capability*, conscience pratique et double herméneutique chez Giddens (1976, 1981, 1984), celles d'*habitus*, de réflexivité et de champ chez Bourdieu (1980, 1989, 1992), enfin l'attention portée à la diffusion des formes de pouvoir et de gouvernementalité et aux technologies politiques chez Foucault (1975, 1982).

Les trajectoires intellectuelles d'anthropologues tels que Norman Long et Jean-Pierre Olivier de Sardan sont significatives de cette généalogie complexe, montrant comment la pratique du terrain a fait émerger des préoccupations théoriques et des propositions interprétatives ensuite réinvesties dans l'enquête : chez Long sur la base de changements de terrain entraînant l'émergence de nouvelles préoccupations (Long, 1968, 1975, 1989, 1996 ; Long et Roberts, 1984 ; Long *et al.* 1986 ; Long et Long, 1992), chez Olivier de Sardan au travers d'un appron-

Gastellu, Winter, etc.), ainsi que par les géographes africanistes tels que Pellissier et Sauter. Olivier de Sardan qui fait état de ces travaux voit dans le séminaire de Ouagadougou sur "Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale : logique paysanne et rationalité technique" (CNRST-ORSTOM 1979) le symbole de cette convergence (Olivier de Sardan, 1995 : 32). Les termes de logique, rationalité ou stratégie paysanne sont toutefois employés dans ces textes à un échelon global, pour les opposer au modèle de rationalité technique constitutif des théories de la modernisation, alors que notre usage de ces mêmes termes est indissociable d'une approche socio-anthropologique centrée sur l'acteur (Chauveau, 1997a : 182-185).

dissement systématique et sous des angles de vue renouvelés d'un même terrain (Olivier de Sardan, 1969, 1984, 1991, 1994, 1995, 1998 ; Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993 ; Bierschenk et Olivier de Sardan, 1997b ; Olivier de Sardan et Paquot, 1991). Ces différences montrent bien que les sources théoriques de ces [130] anthropologues, au-delà des convergences essentielles, ne sont pas homogènes. Malgré tout, l'anthropologie du développement s'est fondée à la fin des années 1980 sur une convergence objective de préoccupations et de réflexions de chercheurs ayant buté sur les mêmes difficultés et les mêmes impasses – Olivier de Sardan reprend l'image du "collège invisible" (1995a : 21). Une série d'ouvrages, collectifs pour la plupart, exprime ces préoccupations communes (Grillo et Rew, 1985 ; Elwert et Bierschenk, 1988 ; Long, 1989 ; Ferguson, 1990 ; Olivier de Sardan et Paquot, 1991 ; Long et Long, 1992), que l'on retrouve aujourd'hui défendues au sein d'institutions internationales telles que la Banque Mondiale (Cernea, 1985). La création en 1985 du *European Inter-University Development Opportunity Study-Group* (EIDOS) rassemblant des anthropologues principalement britanniques, néerlandais et allemands (Croll et Parkin, 1992 ; Pottier, 1993 et Hobart, 1993) et, en 1990, de l'Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et du Développement (l'APAD qui publie le *Bulletin de l'APAD* bisannuel, cf. Olivier de Sardan, 1991), dont les membres sont des chercheurs et des praticiens du développement africains et européens, participent de ce renouveau. Nous allons à présent en explorer les attendus théoriques et méthodologiques.

2. Le projet comme arène

[Retour au sommaire](#)

La rupture épistémologique fondatrice a consisté en une définition méthodologique et non normative de l'objet d'étude, l'intervention de développement, dont le projet représente une forme idéal typique. Borné dans l'espace et dans le temps, celui-ci est conçu en fonction d'objectifs explicites passibles d'évaluations d'étapes et finales. Celles-ci sont souvent démunies face aux mécanismes d'appropriation, de sélection et de détournement des ressources qui sont le quotidien de tout projet. C'est ce quotidien des projets, les propres projets des différents acteurs

impliqués (Bierschenk, 1988 : 146), qui nourrit une analyse centrée sur l'acteur, dont les outils conceptuels principaux sont ceux d'arène, de groupe stratégique, de norme et institution, et de politique.

L'arène définit un espace abstrait de relations entre acteurs sociaux impliqués dans un projet. Chaque acteur n'entretient pas forcément de relations directes avec tous les autres. L'espace qu'ils définissent est abstrait au sens où il n'est pas délimité géographiquement : dans une arène villageoise interviennent des acteurs non [131] villageois et sont mobilisées des ressources externes ⁸⁷. Il l'est aussi dans la mesure où ses frontières, résultat des stratégies d'inclusion ou d'exclusion des acteurs, constituent un enjeu et non une donnée. L'arène se définit donc essentiellement autour d'un enjeu ou d'un complexe d'enjeux, en l'occurrence le projet de développement et les ressources matérielles et symboliques qu'il apporte.

L'analyse est centrée sur l'acteur (Long, 1989) au sens où les actions, les discours et représentations des protagonistes constituent la matière première de l'enquête. Il ne s'agit toutefois ni d'une simple accumulation de biographies, ni du placage formaliste d'une quelconque rationalité économique ou sociale prédéfinie ⁸⁸. L'objectif est de reconstruire le jeu des relations entre les acteurs sociaux, ces derniers constituant une abstraction sociologiquement contextualisée de l'individu.

"En fait une analyse centrée sur l'acteur assume que les acteurs sont capables (même si leur espace social est sévèrement restreint) de formuler des choix, d'agir sur ceux-ci, d'innover et d'expérimenter (...) Les stratégies et constructions culturelles mises en œuvre par les individus n'émergent pas ex nihilo mais sont tirées d'un stock de répertoires disponibles (verbaux et non verbaux) qui sont jusqu'à un certain degré partagés par d'autres individus, contemporains ou prédécesseurs. C'est à ce point que l'individu est, pour ainsi dire, métaphoriquement transmué en un acteur social, ce qui signifie que « l'acteur » (comme dans une pièce de théâtre) est une construction sociale plutôt que le seul synonyme de la personne individuelle ou de l'être humain" (Long, 1989 : 224-225).

⁸⁷ C'est toute la différence entre *local politics* et *local-level politics* (Swartz, 1968).

⁸⁸ Pauline Peters, dans le cadre d'une discussion des travaux de Robert Bates, pose bien le problème des significations de la rationalité, et de ses usages par Bates, qu'elle juge formalistes (décontextualisés et a-sociologiques), y compris dans son analyse finalement très fonctionnaliste des institutions (Peters 1993). On pourrait ajouter que cette approche en termes de *rational choice theory*, constitue une forme de rationalisation a posteriori des comportements, qu'elle confond avec la rationalité émique qui a présidé à l'action, évacuant du même coup toute possibilité d'une analyse processuelle des modes d'action et des formes d'interaction (Moore, 1987).

Cette reconnaissance de la dimension stratégique du comportement des acteurs n'implique aucune sous-estimation du poids des contraintes structurelles ni des aspects non directement conscients ou non verbalisés des pratiques sociales, en accord avec la théorie de [132] l'agencéité (*agency*) élaborée par Giddens (1976, 1984). L'étude des pratiques dans le champ défini par un projet, mettant en lumière conflits, négociations, alliances et compromis, conduit naturellement à s'interroger sur l'existence de convergences objectives d'intérêts. La réponse passe par la construction analytique de groupes virtuels, groupes stratégiques (Bierschenkn, 1988)⁸⁹ à géométrie variable (en fonction des enjeux) dont il s'agit ensuite d'évaluer l'existence concrète en termes de normes communes, de formes d'action partagées ou de principes organisationnels (Olivier de Sardan, 1995a : 179)⁹⁰.

L'identification de stratégies diversifiées et de groupes stratégiques passe aussi par la mise en évidence de relations sociales multiples (*multiplex*) entre acteurs et de réseaux sociaux dont le contenu des liens est variable (appartenance religieuse, parenté, etc.). On peut ce faisant appréhender l'imbrication du champ du projet avec les arènes politiques locales. La structure du champ du pouvoir au moment de l'arrivée d'un projet est un paramètre essentiel et l'on peut assister à un détournement d'instances techniques qui deviennent de nouvelles arènes politiques où sont discutés tous les problèmes d'un village, forums investis par des groupes jusque là exclus d'un champ politique local très concentré et hiérarchisé. Dans les situations où le champ du pouvoir présente au contraire une structure nettement polycéphale et un fonctionnement non hiérarchisé, facteurs propices à des formes de "shopping institutionnel", la nouvelle arène créée par un projet vient en général renforcer cette tendance au pluralisme institutionnel⁹¹. Plus généralement, toute

⁸⁹ C'est aux sociologues allemands Evers et Schiel (1988) que l'on doit le concept de groupe stratégique élaboré à un échelon macro-sociologique et sur la base d'études de cas dans le sud-est asiatique, comme une alternative à la notion de classe sociale jugée trop rigide et économiciste. C'est Thomas Bierschenk qui le premier a utilisé ce concept dans le cadre de l'analyse micro-sociologique d'un projet de développement au Bénin (1988).

⁹⁰ L'approche en termes de *stakeholders*, vocable intégré au répertoire d'institutions telles que la Banque mondiale, que développent Helen Ross et son équipe, en particulier en Thaïlande, est très proche de l'analyse des groupes stratégiques (Ross, 1996, 1997).

⁹¹ Des études de cas menées au Burkina Faso (Engberg-Perdersen, 1997), en Guinée (Bouy *et al.*, 1998), au Niger (Olivier de Sardan, 1998) correspondent en tendance au premier cas, d'autres réalisées au Bénin (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; Bako-Arifari, 1999), au Niger (Bako-Arifari, 1999 et Lund, 1998), au Sénégal (Blundo, 1998), plutôt au second,

institution, vue ici comme un [133] ensemble de règles, constitue un enjeu et une ressource, objet de réinterprétations différenciées par les acteurs en présence.

Ainsi, le projet, plus exactement les ressources qu'il apporte, va être sélectivement approprié en fonction d'intérêts, de formes de capitaux et de visions du monde diverses, aboutissant à un démembrement de l'intervention (Mongbo, 1995). La "participation des populations", en particulier des "groupes cibles" a priori définis, souvent sur fond de conceptions communautaristes (cf. le stéréotype du "village" comme communauté homogène et clairement délimitée) ou catégorielles ("les femmes", "les jeunes"), va prendre elle aussi des contours imprévisibles et être soumise à des réinterprétations locales inattendues. C'est ce qu'illustre une étude de cas menée au Bénin dans la première moitié des années 1980 par Thomas Bierschenk.

Le Projet bénino-allemand de promotion de l'élevage dans l'Atacora au Bénin (PPEA) vise au début des années 1980 à l'amélioration des revenus des éleveurs, à l'augmentation du rendement du secteur de la production animale, à la préservation des équilibres écologiques et à la réduction de la transhumance, avec un objectif à long terme de modernisation technico-économique de l'élevage. Le souci d'apolitisme du projet lui fait éviter tout référent ethnique dans la définition des populations-cibles qui deviennent "les éleveurs" (définition technico-économique ou professionnelle), alors que les groupes devant "participer" sont encore plus indéfinis, "les populations". La classification émique pertinente, Fulbe et Baatombu, est niée, mais resurgit dans la pratique dans la mesure où les Baatombu, majoritaires localement, vont s'assurer le choix des sites des bassins, et mieux insérés que les Peuls dans les réseaux clientélistes étatiques, vont réussir à monopoliser la principale ressource amenée par le projet, à savoir l'eau. La rationalité des éleveurs peul en matière d'élevage est également a priori rejetée, comme "antiéconomique", c'est-à-dire incompatible avec la logique modernisatrice et bureaucratique du projet (Bierschenk, 1988 ; également Bierschenk, 1997 pour une mise en perspective historique et ethnologique du lieu-commun selon lequel "les Peuls ne participent pas au développement" au Bénin).

Une identification empiriquement non fondée des groupes-cibles et un usage purement idéologique de la rhétorique participative peuvent faire que l'économie politique de l'exclusion marquant de nombreux projets (Chauveau, 1997b : 13 *et sq.*) ou les processus d'instrumentalisation d'institutions locales a priori vues comme celles [134] devant "naturellement" porter des actions à "vocation communautaire" (Lentz, 1988 ; voir aussi Ferguson *et al.*, 1993), ne seront simplement pas perçus par les bailleurs de fonds et les opérateurs.

l'exemple centrafricain étudié par Bierschenk et Olivier de Sardan apparaissant intermédiaire (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1997a).

La déconstruction du projet dans la pratique précède clairement celle effectuée dans l'analyse, et donne un éclairage sur la logique processuelle à l'œuvre. Celle-ci se situe aux antipodes des conceptions linéaires qui président à l'élaboration, à la mise en place et à l'évaluation des actions de développement. Bricolage institutionnel, pilotage à vue et confrontation de conceptions divergentes marquent de fait toutes les phases d'un projet ⁹². Ces constats empiriques ne peuvent qu'aboutir à remettre en cause un principe d'évaluation limité à l'accomplissement des objectifs initialement définis. Sélection et détournement, relectures et interprétations doivent plutôt être compris comme des signes d'appropriation du projet, manifestations d'une normalité sociale et non d'une quelconque pathologie pour employer le vocabulaire médicalisé de Rölings (ce qui ne présage en rien des conclusions politiques que les décideurs peuvent tirer des résultats empiriques ; cf. *infra*) ⁹³. Enfin, l'analyse micropolitique du projet comme arène ne peut être menée à bien sans une prise en compte d'un contexte plus large qui interagit avec les acteurs du projet. Ce sont ces dimensions que nous voulons à présent inclure dans l'analyse.

3. Discontinuités et intermédiations

[Retour au sommaire](#)

Le projet peut être vu dans un premier temps comme une arène à l'intérieur de laquelle s'affrontent et négocient des groupes stratégiques dotés de ressources, d'objectifs et de visions du monde différenciés. Il est toutefois nécessaire d'explorer ensuite les liens entre le champ défini par le projet et d'autres espaces sociaux. Ces interactions, s'exprimant sous la forme de réinvestissements de ressources externes dans le champ du projet et, en retour, par des [135] effets induits sur le champ du pouvoir local, peuvent faire l'objet de deux approches complémentaires :

⁹². Y compris dans les phases de conception qui sont en général celles où l'invocation de la participation est la plus nettement rituelle et l'exclusion des populations-cibles la plus marquée (Bako-Arifari *et al.*, 1996 ; Le Meur et Bako-Arifari, 1999 : 6-9).

⁹³. L'ensemble de ces processus de réinterprétation renvoie au vaste domaine de la production locale de connaissances et de techniques et de normes d'évaluation des savoirs "importés", dont l'étude dépasse largement les ambitions du présent texte (voir Darré, 1986, 1994, 1996 ; Olivier de Sardan et Paquot, 1991 ; Richards, 1985, 1993 et van der Ploeg, 1993).

- tout d'abord au travers des différents phénomènes d'intermédiation inhérents à la mise en contact de deux mondes hétérogènes, celui des intervenants et celui des groupes cibles ; on verra ici émerger la figure du courtier en développement ;

- en interrogeant ensuite les discontinuités culturelles et les formes de méconnaissances réciproques générées à l'interface de ces ensembles sociaux. Rappelons ici que N. Long définit "une interface sociale comme le point critique d'intersection ou de liaison entre différents systèmes sociaux, champs ou niveaux d'ordre social, où les discontinuités structurelles, basées sur des différences de valeurs normatives et d'intérêts sociaux, sont les plus à même d'être trouvées" (Long, 1989 : 1-2).

Les catégories de courtage et de courtier, classiques dans l'anthropologie politique des années 1960-1970 (Bailey, 1969 ; Boissevain, 1974 ; Cohen et Comaroff, 1976), prennent un sens nouveau au regard de situations de projets (Blundo, 1995 ; Bierschenk, *et al.*, 1999)⁹⁴. De fait, l'apparition du "courtier en développement", acteur de plus en plus spécialisé, voire "professionnalisé", répond à la décentralisation et à la dénationalisation des canaux de la rente du développement et aux formes participatives promues par les agences de développement depuis plus d'une vingtaine d'années. Doté de compétences spécifiques (capital social, compétences linguistiques, en particulier la capacité à manier un "langage-développement" en perpétuel renouvellement), le courtier ne représente toutefois pas un groupe social homogène. Son degré de spécialisation est également variable, en particulier en fonction de trajectoires nationales spécifiques. Mais dans tous les cas rencontrés, l'arrivée des courtiers dans l'arène, et avec eux de ressources nouvelles, entraîne une transformation structurelle du champ du pouvoir local, de la valeur relative des formes de capital ou de ressources⁹⁵ : les profits liés à la fonction de courtage sont réinvestis [136] dans d'autres domaines, économiques

⁹⁴ Quelques textes plus anciens constituent de fait des études de cas de courtage en développement sans que l'expression apparaisse pour autant (Gonzales, 1972 ; Cohen et Comaroff, 1976).

⁹⁵ Nous appliquons ici à l'échelon local (mais il s'agit aussi d'un espace social différencié et structuré par l'État) le concept de "champ du pouvoir" que Bourdieu (1989 : 375 *et sq.*) utilise relativement à l'arène nationale, selon le même procédé appliqué par Bierschenk au concept de groupe stratégique (cf. *supra*).

ou politiques, selon des logiques clientélistes, néo-patrimoniales ou commerciales et productives (Bierschenk *et al*, 1999 ; Blundo, 1995 et Le Meur, 1999a). Cette imbrication de logiques au sein desquelles s'insère le courtage, donne un contenu empirique nouveau à la thèse de l'articulation. Elle ne s'opère pas entre modes de production clairement délimités, mais correspond à des formes différenciées de drainage, d'accumulation et d'investissement de ressources de différents ordres, employant des canaux diversifiés et s'effectuant dans des champs sociaux hétérogènes. C'est cette direction qu'explore en particulier Sara Berry lorsqu'elle analyse :

"les implications de règles et de transactions négociables et ambiguës sur les stratégies paysannes de gestion et d'accumulation des ressources. En général, je soutiendrai que cette ambiguïté donne le jour à des stratégies à la fois exclusives et inclusives de mobilisation sociale et de contrôle des ressources, et que les changements dans les pratiques économiques et les relations sociales reflètent la tension entre ces deux tendances. De plus, puisque l'accès aux ressources dépend en partie de la capacité de négocier avec succès, les gens tendent à investir dans les moyens de négociation aussi bien que dans les moyens de production proprement-dits" (Berry, 1993b : 15).

Cette optique, qui va au-delà de la seule thématique du courtage, autorise alors une compréhension renouvelée des phénomènes associatifs observés en Afrique (Jacob et Lavigne Delville, 1994). Mais le monde du développement comporte aussi de nombreux cas où les discontinuités à la fois sociales, culturelles et cognitives, font partie intégrante de la situation du projet. Ces discontinuités sont diachroniques, générant des formes d'amnésie structurelle qui s'expriment dans une sorte de réinvention perpétuelle de la roue (dans le cas de la participation par exemple : Chauveau, 1994), ou bien synchroniques, formes d'ignorance structurelle, souvent engendrées par la compartimentalisation des projets (Quarles van Ufford, 1993) et aboutissant à – ou passant par - la construction de mondes fictifs ⁹⁶. [137] L'absence d'espaces publics de diffusion de l'information et de négo-

⁹⁶ Comme G. Spittler l'a bien montré pour la période coloniale (Spittler, 1981 : 91-95). Voir aussi la métaphore de l'"invisibilité" des paysans développée par J.D. van der Ploeg (1993) dans le cas d'un projet d'amélioration génétique de la culture de la pomme de terre au Pérou, ainsi que les "réalités contestées" décrites par B. Sharpe (1998) au sujet d'un projet environnemental au Cameroun qui, sur la base d'un discours participatif et communautaire, nie les connaissances forestières locales et place finalement en première ligne la protection des forêts : "*First the forest*" ! T. Bierschenk a aussi mis à jour la reconstruction de l'histoire d'un projet par ses agents qui nient toute initiative et donc aussi tout savoir antérieur des populations-cibles (qui vont se retrouver populations exclues par la magie de l'action du projet ; Bierschenk, 1988, cité *supra*).

ciation (*Strukturen von Nichtöffentlichkeit*) constitue une caractéristique structurale de nombreuses situations de projets de développement venant renforcer ces tendances (Elwert et Bierschenk 1988 : 103, Bierschenk *et al.*, 1993 : 32-33). De manière non symétrique, la mémoire des interventions antérieures informe les réactions locales face à un nouveau projet, autant sinon plus que ce que le projet propose lui-même. L'analyse ethnographique que font Norman Long et Alberto Arce du travail d'un technicien agricole du ministère mexicain de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques met à jour de manière exemplaire la logique de ces discontinuités sociales et cognitives (Arce et Long, 1993).

Le contexte est celui de la mise en place d'un programme alimentaire national (*Sistema Alimentario Mexicano*) lancé en 1980 et visant à l'autosuffisance alimentaire globale, en particulier par une modernisation de la production et une amélioration de la commercialisation. Le technicien (*técnico*) est le dernier maillon de l'organisation hiérarchique mise en place pour l'occasion aux différents échelons administratifs et il est en contact direct avec les paysans. Le technicien présenté dans cette étude de cas s'attache à améliorer l'interaction entre l'administration du programme et les paysans ; or il est aussitôt considéré comme un perturbateur par la bureaucratie dont les objectifs sont réglés par sa logique interne d'investissement et de choix de régions à soutenir ou à délaissier (Arce & Long 1993 : 181, 192). Les paysans de leur côté le reçoivent au départ avec méfiance et les difficultés qu'il rencontre avec ses supérieurs viennent renforcer leur vision de la bureaucratie agraire, corrompue, inefficace et cherchant à les contrôler. "Cet élément de méfiance (de la part des bureaucrates comme des paysans) crée les bases du développement d'un système d'ignorance qui systématiquement exclut les informations qui contrediraient les présupposés de leurs modèles" (*ibid.* : 186-187). Les pratiques de corruption ou "négociations" sont intégrées au mode de fonctionnement de l'ensemble, aboutissant de fait à des bénéfices mutuels (achat de services au technicien par les paysans qui sinon n'y auraient pas accès) sur la base d'un renforcement de la barrière entre le corps de connaissances du technicien quant à l'économie paysanne et celui des paysans quant au fonctionnement du programme (*ibid.* : 188). Enfin, la faible compatibilité des systèmes de production paysans avec le *package* proposé par le projet, utilisé de manière sélective selon des logiques dont la rationalité (très monétarisée, combinant élevage, migration et culture de la [138] marijuana) échappe aux services de l'État, établit un mur d'ignorance supplémentaire entre les deux mondes.

L'ignorance structurelle décrite ici naît d'une distribution inégale du pouvoir, tout en étant indissociable de phénomènes de discontinuité cognitive qui font de "l'image populaire de l'invisibilité, une parfaite métaphore des effets du savoir scientifique sur les savoirs locaux" (van der Ploeg, 1993 : 222). Poussant le raisonnement à son paroxysme, ce dernier ajoute qu'il "semble réellement que l'ignorance des systèmes de savoir local, de leur dynamique et de leurs objectifs soit une précondition cruciale à la diffusion du système de savoir scientifique" (*ibid.* : 223). Si le raisonnement peut paraître trop manipulateur et fonctionnaliste, il n'en

contient pas moins un élément essentiel, déjà évoqué, et sur lequel nous allons revenir (partie 6), à savoir celui de la divergence de nature entre logique du développement et logique scientifique. Cette divergence a des implications importantes en matière d'élaboration et aussi de suivi des politiques publiques, de manière plus générale quant aux connaissances supposées informer les décisions.

4. Anthropologie des politiques et des dispositifs du développement

[Retour au sommaire](#)

Nous avons dans les deux précédentes sections centré l'analyse sur les échelons micro, le projet comme arène, et méso, autour des formes d'intermédiation et des discontinuités sociales qui structurent la situation de développement comme interface. Ce choix est en cohérence avec le souci d'empirisme à la base de la démarche décrite ici, et sa fécondité dans l'étude des actions de développement est établie. Il s'agit à présent d'analyser plus largement les dispositifs du développement à un échelon national et international sans perdre en qualité dans les analyses empiriques. L'objectif est double : (a) réinsérer le développement dans l'ensemble des processus d'accès aux (et de contrôle des) ressources, d'accumulation, d'investissements et de redistribution (Berry, 1993b ; Long, 1996) ; (b) aborder le développement comme un mode de gouvernance spécifique, visant par différentes techniques à un contrôle politique et administratif des populations (Ferguson, 1994, plus largement Miller et Rose, 1990 ; Shore et Wright, 1997 et Rose, 1999). Cette nature double du développement a été mise en lumière de manière complémentaire et souvent convergente par toute une série de travaux entrepris sans concertation préalable. Des études d'histoire économique et [139] d'anthropologie historique ont rendu compte de manière convaincante des logiques développementistes des administrations coloniales et postcoloniales. J.-P. Chauveau (1994) a ainsi efficacement mis en évidence la composante populiste des bureaucraties coloniales et postcoloniales, ainsi que les mécanismes d'amnésie structurelle qui semblent inhérents au dispositif du développement. Ceux-ci expliquent par exemple comment les pratiques et discours participatifs ont pu paraître innovants dans les années 1970-1980, alors qu'ils représentaient d'une part l'un des principaux

ressorts idéologiques du gouvernement indirect de l'entre-deux-guerres, d'autre part un trope récurrent dans l'histoire du développement (cf. aussi Richards, 1985 et Phillips, 1989). L'ouvrage de Sara Berry (1993b) propose un cadre d'analyse général des effets des politiques de développement rural en Afrique sur les rationalités et logiques paysannes depuis la période coloniale. Les travaux de Long et Roberts (1978, 1984), de Sara Berry (1985), de Judith Tendler (1997)⁹⁷, analyses régionales des systèmes de production, d'échange et de pouvoir, élargissent le champ d'observation, au même titre que les études centrées sur la pénétration de l'État en milieu rural et l'incorporation des sociétés à l'espace national (Geschiere, 1982 et Ensminger, 1992), ou sur la construction sociale et politique d'innovations agraires (Chauveau, 1997c).

L'ouvrage de James Ferguson (1994), malgré les critiques qu'on peut lui adresser, apparaît comme l'une des tentatives les plus abouties de déconstruction du fonctionnement du dispositif du développement, sur la base d'une étude d'un projet de développement intégré mené par la Banque mondiale dans les années 1970 au Lesotho. Recourant entre autres à la notion foucauldienne de régime discursif, Ferguson décrit les appareils conceptuels et institutionnels du projet. Il montre tout d'abord la mécanique qui régit la description par les experts de la Banque mondiale du Lesotho (en 1966) comme "une économie aborigène", c'est-à-dire une "société paysanne de subsistance traditionnelle" qui serait restée virtuellement "intouchée par le développement économique moderne" (1994 : 32). Le fait que 60 % de la population masculine travaillent en Afrique du Sud est analysé comme la simple réponse à une trop forte pression démographique sur une paysannerie traditionnelle. Or toutes les études [140] scientifiques sérieuses, aisément accessibles, donnent une image totalement opposée, montrant l'ancienneté de la marchandisation de l'économie du Lesotho, exportateur de produits agricoles vivriers vers les zones minières d'Afrique du Sud au XIXe siècle et de force de travail par la suite (chap. 2). Le dispositif institutionnel mis en place, dont le projet Thaba-Tseka décrit n'est qu'un des éléments, est extrêmement complexe, couvrant pratiquement tous les aspects de la vie rurale, selon la philosophie des projets de développement intégré en vogue dans les années 1960-70 (cf. la descrip-

⁹⁷ Étude empirique détaillée d'un cas de "*good government in the tropics*" (l'État du Ceara au Brésil), elle met en évidence dans un chapitre introductif limpide les apories des théories en vogue de la bonne gouvernance et de la société civile comme vecteur de démocratie et de développement.

tion des opérations 1994 : 88-100). Ferguson montre comment certaines composantes vont totalement échouer du fait de la non prise en compte de leurs conditions de possibilité (en particulier celles touchant au régime foncier et au développement de l'élevage, sujets sensibles, aux implications hautement politiques, que le projet comme les nationaux préféreront évacuer sous couvert de nouvelles propositions "techniques", chap. 6). Point d'orgue du projet, la "débâcle de la décentralisation", c'est-à-dire l'échec de la mise en place d'une administration décentralisée et intégrée, transversale aux différents ministères sectoriels, aboutira à un repli sur une forme projet restreinte, somme de composantes techniques et sectorielles à durée limitée, et à l'abandon de toute ambition d'influer sur la gouvernance locale ou nationale : "Le « Programme » émergea réduit et modeste de cette restructuration : un simple projet encore une fois" (Ferguson 1994 : 220) ⁹⁸. Sur la base de cette enquête ethnographique, Ferguson développe des hypothèses interprétatives importantes. Tout d'abord, l'irréalisme extraordinaire des rapports d'experts sur l'économie et la société du Lesotho ne résulterait pas de l'emploi de chercheurs de secondes zones, au contraire, mais plutôt de la logique interne de production de données, d'évaluation et d'utilisation de celles-ci dans laquelle ils évoluent, que Ferguson qualifie de "régime discursif du développement" (64-73). L'objectif initial est la reconstruction d'une société fictive justifiant l'action de développement et le dispositif institutionnel mis en place constitue le produit pratique de cette reconstruction théorique (74 *et sq.*). Autre point essentiel, l'évaluation du projet doit se faire non seulement en fonction des objectifs explicites, mais aussi (surtout) selon des résultats très concrets de [141] pénétration de l'État dans les campagnes et de contrôle politique sur la population. Mettre en évidence la dualité du développement comme projet inséparablement économique et politique n'est pas en soi original, mais la démonstration s'appuie ici sur une enquête empirique remontant vers les arènes politiques nationales. L'analyse met en lumière des mécanismes qui ne renvoient pas directement aux stratégies conscientes des acteurs, mais plutôt à la logique d'ensemble de la machine à dépolitiser que cons-

⁹⁸ Cette logique d'involution des projets, qui doit plus au bricolage qu'à la planification (Long et van der Ploeg, 1989), se retrouve dans de très nombreux cas et dans des contextes géographiques et historiques variés (cf. Ferguson *et al.*, 1993 pour un cas récent au Malawi ; Le Meur, 1995, pour un cas plus ancien de projet agro-industriel intégré de promotion du palmier à huile).

titue le développement, ou comme l'énonce Ferguson, à ses "effets instrumentaux" (254-256).

D'autres études ont tenté de mettre en relation la pratique du développement à ses différents échelons, les processus et lieux de production des politiques agraires, ainsi que les logiques de diffusion du discours du développement qui participe de la reproduction de cette même mécanique (Arce, 1993, et, en particulier pour le dernier point, Fairhead et Leach, 1997)⁹⁹. Cette extension du projet de l'anthropologie du développement, qui apparaît comme une extension logique de l'analyse des phénomènes d'intermédiation et des discontinuités qui caractérisent le fonctionnement de la sphère du développement, ne va pas sans poser des difficultés méthodologiques (cf. *infra*). Elle répond en même temps à une nécessité à la fois pratique dans la mesure où certains thèmes actuels du développement ne peuvent être abordés au seul échelon local, et théorique, dans le but de rendre compte de la logique globale du développement, comme projet économique et mode de gouvernementalité (Long, 1996).

Le thème actuel de la décentralisation renvoie à ces préoccupations. Souvent présentée comme une technologie institutionnelle "neutre", sa mise en place se heurte à sa nature intrinsèquement politique¹⁰⁰, tout en posant implicitement la question du développement local. Il s'agit ici de la coordination des actions et des formes de régulation des canaux de circulation des ressources drainées par les [142] États et les organismes d'aide au développement, ainsi que de l'émergence possible d'espaces publics où la production et l'allocation des ressources publiques pourraient être débattues (Le Meur, 1999c)¹⁰¹. On pourrait avancer ici que les approches les plus radicales du développement local, lorsqu'il devient le seul horizon du projet sont, sous couvert d'une rhétorique fortement populiste et partici-

⁹⁹ En dehors du domaine de l'anthropologie du développement, les études d'Angelique Hauge-rud sur la culture politique moderne au Kenya (1995) et de Paul Richards sur les logiques de la guerre civile en Sierra Leone (1996) apparaissent comme des tentatives allant dans le même sens, dans leur volonté de mettre en relation les différents niveaux d'étude et d'analyse nécessaires à une compréhension d'ensemble d'un phénomène social complexe, que ce soit le développement, le politique ou la guerre.

¹⁰⁰ Cf. Blundo 1998, et les contributions sur ce thème rassemblées dans les *Bulletins de l'APAD* 14, 15 et 16 : Kassibo, 1997 ; Bako-Arifari et Laurent, 1998 ; Blundo et Mongbo, 1999.

¹⁰¹ L'analyse de l'économie morale de la corruption (Olivier de Sardan 1996) appartient à cette catégorie d'analyse des formes de gouvernance, reliant contrôle des ressources matérielles et humaines.

pationniste, celles qui sont les plus à même de renforcer un pluralisme institutionnel non régulé et dont les plus riches en capital social, économique et culturel seront les plus aptes à tirer parti ¹⁰². Or la reconnaissance de la complexité des phénomènes produits par le développement, de leur non linéarité et du pluralisme institutionnel qu'ils rencontrent et contribuent souvent "sans le vouloir" à renforcer, a des implications générales en termes de politiques publiques : il s'agit d'inventer des modes de régulation et de coordination négociées aptes à prendre en compte aux échelons supérieurs, régionaux et nationaux, cette diversité sans se faire phagocyter par elle ¹⁰³.

Dans l'état actuel des recherches, une lacune importante concerne la connaissance empirique fine du monde du développement "vu d'en haut", du côté des organismes internationaux et des agences nationales : "Alors que notre compréhension des savoirs endogènes devient toujours plus sophistiquée, celle du savoir développementaliste [*developmental knowledge*] reste de manière frustrante souvent simpliste" (Gardner, 1997). La sociologie des institutions de développement et de coopération, de l'expertise et des experts, des stratégies chevauchant champ du développement et champ scientifique, reste largement à faire, bien que des résultats existent déjà dans ce domaine (Rew, 1997 et Baré, 1997). Elle constitue pourtant une piste essentielle, pour tester une série d'hypothèses avancées par différents chercheurs. Il en va ainsi de celle de James Ferguson selon laquelle la qualité des données produites dans et pour le développement ne résulte pas de la qualité scientifique de ceux qui les produisent mais de la logique interne de fonctionnement du champ du développement (voir aussi Venema, 1994). Autre hypothèse, ou plutôt constat qui demanderait à être documenté empiriquement, celui de [143] l'amnésie structurelle des agences de développement : J.-F. Baré apporte certains éléments de compréhension lorsqu'il montre, par exemple, qu'au siège de la Banque mondiale, les départements d'évaluation travaillent isolément des départements de préparation des projets (Baré, 1997 : 62). Ignorance structurelle et discontinuités cognitives renvoient à un fonctionnement solipsiste des organismes du développement, phénomène classique et déjà décrit par les sociologues des organisations et par certains anthropologues du développement. Ainsi Thierry Berche,

¹⁰² Jacob 1998, ainsi que le débat suscité par ce texte et présenté dans le *Bulletin de l'APAD* 17 (Gentil, 1999 ; Jacob, 1999 et Le Meur, 1999b).

¹⁰³ Le modèle bolivien de décentralisation semble constituer à cet égard une expérience intéressante.

analysant la méthode de planification des projets par objectifs ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*), appliquée au domaine de la santé, aboutit à l'hypothèse que cette méthode "permettrait un plus grand contrôle des procédures politiques, institutionnelles et administratives de la GTZ [agence allemande de développement] et par là renforcerait sa cohésion interne face aux partenaires « d'en haut » (le BMZ [ministère allemand de la Coopération]) et « d'en bas » (le pays partenaire)" (1998 : 92). Mais ces organismes sont loin d'être des monolithes et la mise en évidence de conflits stratégiques ou de divergences politiques entre membres et services de la Banque mondiale (*in-fighting* ; Baré, 1997 : 66)¹⁰⁴ est un aspect essentiel pour une compréhension synthétique nécessaire des dispositifs institutionnels, organisationnels, économiques et politiques du développement.

5. Questions de méthode

[Retour au sommaire](#)

L'objectif de cette section est tout d'abord de tenter de synthétiser les éléments méthodologiques nécessaires à la production de données fiables en anthropologie du développement, pour ensuite aborder les problèmes posés par l'extension de l'analyse empirique au-delà de l'arène du projet et des premiers niveaux d'intermédiation. Enfin, nous mettrons l'accent sur les renouvellements méthodologiques et théoriques que ces difficultés, et les particularités de l'objet étudié peuvent générer.

L'approche en termes d'arènes, de groupes stratégiques, de stratégies d'acteur, l'intérêt porté aux conflits, aux enjeux et aux [144] ressources, sont bien des préoccupations de l'anthropologie politique, mobilisant des méthodes d'enquête classiques (analyses de situations et études de cas ; van Velsen, 1967 ; Mitchell, 1983 et Olivier de Sardan, 1995b). La compréhension des enjeux et des logiques d'action, des jeux sur les normes, passe par celle des représentations locales hétérogènes qui les informent, qui ne peuvent se satisfaire d'enquêtes rapides : en d'autres

¹⁰⁴. L'existence d'un service comme celui pratiquant les méthodes de vulgarisation *Training and Visit*, inventée par Benor, méthode s'appuyant essentiellement sur les agences étatiques, au sein d'une institution dont la philosophie était à la fin des années 1980, profondément néolibérale, mériterait sans doute le détour et quelques explications.

termes, il n'y a pas de bonne anthropologie du développement sans bonne ethnographie. Enfin, l'étude des dynamiques de négociation, d'alliance, de réinterprétation et de manipulation de normes renvoie à des analyses processuelles constitutives de l'anthropologie sociale (Barth, 1981 ; Comaroff et Roberts, 1981 ; Lewellen, 1983 et Moore, 1987). L'ensemble de ces postures heuristiques correspond au souci de fonder empiriquement les éléments interprétatifs et théoriques avancés pour les réinvestir ensuite sur de nouveaux terrains. Cette visée empirico-inductive, historique et comparatiste, est fidèle au concept de *grounded theory* élaboré par Glaser et Strauss (1967).

Le développement, défini comme un champ d'étude spécifique, est en même temps un processus social total pour paraphraser Marcel Mauss, qui suggère des perspectives d'analyse multiples, même si "la socio-anthropologie du développement ne peut se décomposer en sous-disciplines : la transversalité de ses objets est indispensable à sa visée comparatiste. Une socio-anthropologie du changement social et du développement est à la fois une anthropologie politique, une sociologie des organisations, une anthropologie économique, une sociologie des réseaux, une anthropologie des représentations et systèmes de sens" (Olivier de Sardan, 1995a : 17). Rentrer dans le détail des différentes approches requises dépasse largement les ambitions de ce texte. Un aspect nous paraît toutefois essentiel ici : les dispositifs du développement sont multilocalisés, réalité à laquelle les techniques d'enquête doivent s'adapter. Des avancées méthodologiques sont de fait nées des tentatives d'élargissement du champ d'application de méthodes traditionnelles d'enquête ethnographique (observation participante, entretien, *village studies* ¹⁰⁵) dans le but de rendre compte de cette particularité (qui renvoie sous une forme spécifique, aux processus hétérogènes rassemblés sous le vocable de globalisation). L'étude des réseaux sociaux ainsi que l'analyse biographique permettent déjà cette sorte de délocalisation de l'enquête. L'élargissement de la perspective se fait aussi par l'intégration de nouvelles [145] échelles dans l'analyse et par des sortes de "va-et-vient" analytiques entre celles-ci ¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Voir la discussion de la tradition ethnologique des *villages studies* par Achim von Oppen, 1996.

¹⁰⁶ Va-et-vient correspondant à l'approche multiscopique revendiqués par certains représentants de la micro-histoire, qui eux-mêmes ont trouvé dans l'anthropologie transactionaliste, en particulier celle de F. Barth, une source d'inspiration essentielle (cf. les textes sur ces "jeux d'échelles" rassemblés par Jaques Revel, 1996).

Si l'on se place à présent sous un angle comparatif, l'enquête multicentrées (*multi-sited ethnography*, Marcus, 1995), la collecte simultanée de données simultanément sur plusieurs sites (Gupta et Ferguson, 1997), peuvent a priori être fructueuses. On peut de plus faire varier les échelles - villageoise, régionale, nationale, internationale - de la comparaison. Prendre en compte la multilocalisation de l'objet étudié, diversifier les sites à des fins comparatives, tenter des généralisations qui ne soient pas des généralisations hâtives à partir de travaux monographiques et d'interprétations solitaires et rigides, en d'autre termes opérationnaliser la proposition d'une ethnographie multi-centrée : une voie déjà ouverte consiste en l'élaboration de techniques d'enquêtes collectives. ECRIS par exemple, enquête collective d'identification rapide des conflits et groupes stratégiques (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1997b), est fondée sur un double processus itératif, entre phases individuelles et collectives et entre terrains et séminaires. La problématique initiale est ainsi progressivement affinée et enrichie, conduisant à l'élaboration d'indicateurs relativement flexibles, discutés entre les différents participants à l'enquête et compatibles avec les différents sites qui feront l'objet de travaux de terrain individuels. Ce type d'approche "à problématique minimale incorporée" (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1997b) est conforme à la volonté de maintenir la plus ouverte possible la relation entre résultats empiriques et propositions interprétatives. En même temps, de par sa nature (partiellement) collective et du fait de la courte durée du terrain en équipe, une telle approche présente des similitudes évidentes avec certaines enquêtes rapides devenues des étapes incontournables des projets de développement, notamment participatifs ¹⁰⁷. Il ne s'agit pas d'ajouter un nouveau sigle à la liste déjà longue des enquêtes rapides, mais plutôt de réfléchir plus généralement, non seulement à des améliorations et adaptations du travail [146] ethnographique, mais aussi à son éventuelle utilisation à des fins de développement et de formation. Abordons à présent cette épineuse question.

¹⁰⁷ Il faut ajouter que la phase collective de la méthode ECRIS, qui est aussi utilisée pour la formation d'agents de développement ou d'étudiants (Le Meur *et al.*, 1999c), constitue un préalable à des enquêtes individuelles de moyenne ou longue durée.

6. Anthropologie et développement

[Retour au sommaire](#)

Au-delà des nombreuses études de cas, la connaissance produite par l'anthropologie du développement a fait l'objet de discussions, de tentatives de généralisations et de synthèses importantes (Drinkwater, 1992 ; Long, 1992 ; Long et Villarreal, 1993 ; Hobart, 1993 ; Olivier de Sardan, 1995a ; Ferguson, 1997 et Grillo, 1997). Toutefois, la diffusion de ce savoir se fait mal et de manière trop erratique pour qu'il s'agisse d'un simple manque de fluidité de la communication entre science et action. On peut s'en apercevoir en autres sur l'exemple des conceptions très datées des actuelles "approches gestion de terroir" décrites par Painter *et al.* (1994). Certes, il faut suivre P. Lavigne Delville lorsqu'il insiste sur :

"l'intérêt des articles ou ouvrages de synthèse, des « modèles intermédiaires », ni théories générales et abstraites, ni monographies localisées. Le livre de Faye et Benoit-Cattin (1979) sur « l'exploitation agricole en Afrique soudano-sahélienne », et l'article d'Ancey (1975) sur les « niveaux de décision et fonction objectif en milieu rural africain » ont sans doute fait plus que bien des recherches pointues (sur lesquelles ils se sont bien sûr appuyés et qui en ont été des conditions) pour faire passer chez les développeurs une vision complexe des structures familiales, reconnaissant la pluralité des logiques d'acteurs en leur sein" (1998 : 98).

Toutefois, le problème est plus fondamental et structurel, enraciné dans la logique interne du champ du développement ; c'est aussi le propos de Philippe Lavigne Delville dans ce texte (voir aussi Lavigne Delville, 1999). Au-delà de toutes les rhétoriques technocratiques et participatives (les deux faces de la même tentation apolitique), ce domaine reste celui de l'action, plus exactement de la décision dont le registre n'est pas celui de la vérité scientifique mais celui de l'efficacité politique. En d'autres termes, le fait que des scientifiques de qualité réalisent des expertises pour les institutions de développement est certes une condition nécessaire mais pas suffisante à l'utilisation réelle des connaissances produites ¹⁰⁸. Cette reconnaissance d'une divergence entre logiques des champs scientifiques et [147] développementistes n'est certes pas une découverte (et elle ne concerne pas

¹⁰⁸ C'est l'hypothèse centrale de l'ouvrage de J. Ferguson (1994). Cf. également sur ce thème Quarles van Ufford (1993 : 141-142).

uniquement les sciences sociales), mais ses implications sont rarement véritablement évaluées quant à la pratique du développement, *i.e.* quant aux liens possibles ou souhaitables entre celle-ci et la production de connaissances qui puissent lui être utiles. Pour nous aider à fonder quelques propositions allant dans ce sens, nous aborderons rapidement deux domaines qui mettent particulièrement en évidence le caractère problématique de ces liens : (1) celui de la prise en compte dans la pratique du développement d'une catégorie d'acteurs analysée par la recherche anthropologique, les courtiers du développement (cf. *supra*), (2) celui de l'adéquation des formes de l'évaluation à un objet particulier, l'action de développement.

Intermédiation, institutionalisation, légitimation

La mise à jour des pratiques de courtage en développement et des acteurs sociaux qui les portent montre de manière flagrante certaines limites des approches participatives lorsqu'elles sont appliquées sans précaution, c'est-à-dire sans prendre en compte que ce qu'elles véhiculent d'homogénéisant et d'apolitique va totalement à l'encontre de logiques sociales profondément différenciées et d'arènes villageoises "surpolitisées". Mais si ces courtiers existent de toute manière, avec leurs stratégies sociales et politico-économiques, de quelle manière peut-on les réintégrer au sein de projets de développement qui se voudraient participatifs au sens cette fois d'une participation à la prise de décision dès le moment de la conception ? D'une part, les courtiers, en raison de leurs capacités à "faire venir un projet" participent de fait très en amont à ce processus (mais le plus souvent sans que cette participation soit identifiée comme telle par les agents de développement). D'autre part, l'action de "faire venir quelque chose", que ce soit l'État, un projet de développement, une entreprise, une ONG ou un marché, constitue une caractérisation éémique du développement fréquemment rencontrée, qui renvoie aux acteurs du développement plus qu'aux actions elles-mêmes (Le Meur *et al.*, 1999a). Cette convergence potentielle d'intérêts pourrait être explicitée et donner lieu à des formes de responsabilisation mais aussi de rétribution de l'action des courtiers, face aux groupes concernés et intéressés par le projet (à savoir à la fois les "développés" et les "développeurs"). Mais au-delà de formes de rétribution à

imaginer pour sortir de la fiction du bénévolat qui imprègne le monde du développement comme d'ailleurs celui des élus locaux (Guyer, 1992 et Bako-Arifari, 1997), l'enjeu est celui de la légitimation des acteurs remplissant des fonctions d'intermédiation, et de l'institutionnalisation [148] de celles-ci. Pour dépasser les stratégies d'instrumentalisation réciproque et d'auto-légitimation, il est nécessaire de favoriser l'émergence de lieux de négociation et d'arbitrage légitimes permettant l'expression de la diversité des points de vue. Il ne s'agit pas de retomber dans le penchant bien connu - et propice aux dérives dénoncées - faisant de la création d'un nouveau comité le pré-requis de toute action de développement, mais au contraire de se poser la question de la centralisation ou de la polarisation des arènes locales, de l'émergence d'un champ politique relativement autonome favorisant le débat public et le décloisonnement de la prise de décision. Cette angle d'attaque nous renvoie bien sûr aux enjeux de la décentralisation (cf. *supra*) ¹⁰⁹. Cette dernière s'inscrit dans la longue durée favorable à la prise en compte de la diversité des acteurs et de la complexité des processus de légitimation et d'institutionnalisation. Ces questions évidemment politiques s'accommodent mal de la logique temporellement et spatialement bornée du projet qui favorise une sorte de déresponsabilisation généralisée. Celle-ci, répétons-le, ne tient pas à un manque de conscience professionnelle des individus mais ressort de la logique structurelle du champ du développement. On le voit très nettement dans les phases terminales des projets, ces fameux "après-projets" en général enrobés dans des considérations à valeur essentiellement cosmétique, alors même que la durabilité revient telle une antienne dans le jargon du développement ¹¹⁰. La participation, trop souvent absente des phases de conception, devient en fin de course une rhétorique de déresponsabilisation à la fois de ceux qui ont amené le projet et de ceux qui ont su au mieux en tirer profit : l'après-projet est aussi un après-courtage, et la notion de durabilité prend un sens spécifique pour les acteurs de l'intermédiation, autour du réinvestissement des bénéfices générés à l'interface.

¹⁰⁹ Nous remercions Philippe Lavigne Delville pour avoir attiré notre attention sur ces derniers points.

¹¹⁰ Récemment encore, l'un de nous, lors d'une discussion avec le chef d'un projet de développement germano-thaïlandais, s'est entendu dire par ce dernier qu'il ne voyait absolument pas l'intérêt de nouvelles études anthropologiques et économiques dans sa zone d'intervention dans la mesure où le projet arrivait à son terme. Pourtant, cette transition est vue par les populations locales comme extrêmement incertaine et mal préparée (Le Meur *et al.*, 1999b).

Évaluation, décision

Une autre domaine permettant d'approcher le couple science et développement est celui des modes de suivi et d'évaluation des actions [149] de développement. Les évaluateurs et leurs analyses participent des processus conflictuel de légitimation que tout projet tend à activer sous des formes renouvelées : l'évaluation ressortit au domaine de l'action, tout en en constituant un moment singulier par la distanciation qu'elle suppose. Partant de là - et aussi du constat qu'un projet est un processus social -, on peut avancer que l'accompagnement de celui-ci doit être le plus "rapproché" possible et dépasser les seules études préliminaires et évaluations finales, pour que les jeux de pouvoir qui en sont constitutifs, tout comme les processus de sélection et d'appropriation des innovations proposées, soient reconnus, analysés et discutés "en temps réel". En d'autres termes, et comme nous l'avons déjà plusieurs fois souligné, la nature processuelle des opérations de développement appelle une analyse du même ordre, fait que certains commencent à reconnaître et prendre en compte (Mosse *et al.*, 1998). C'est au fond ici que risquent d'achopper les diverses méthodes d'enquêtes rapides, *rapid/participatory rural appraisal* (RRA-PRA), qui pourtant pourraient constituer des apports réels des sciences sociales au développement : le savoir qu'elles produisent grâce aux diverses formes de *wealth ranking*, *mapping* et *sorting* qu'elles proposent, est en principe basé sur la prise en compte des catégories de perception locales selon une logique de type socio-anthropologique. Le problème naît plus de l'application que de la méthode elle-même (et donc aussi de questions de maîtrise des savoirs et savoir-faire ethnographiques). D'une part, les catégories proposées et la rapidité de l'enquête ne permettent de produire qu'une image ponctuelle d'une société donnée et l'usage des résultats pour l'action ou l'évaluation constitue la seule forme de validation de ces données. D'autre part, la faiblesse des réflexions sur les outils méthodologiques employés, en général non problématisés (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1997b ; Chambers, 1991), sur les formes de domination émergeant des situations d'enquêtes (en particulier dans le cas d'entretiens collectifs) (Mosse, 1993 ; Wright et Nelson, 1995 ; Pottier, 1997), sur le caractère socialement non neutre des catégorisations issues de ces interactions (Floquet et Mongbo, 1996), sur l'oubli du rôle social du chercheur (Box, 1989 et Drinkwater, 1992), en somme un certain positivisme ambiant (Le Meur *et al.*, 1999c), participent sous une

forme renouvelée de l'illusion d'apolitisme que véhiculent autant l'idéologie participative que son "âme damnée" bureaucratique et technocratique. Malgré une rhétorique anti-positiviste qui tient souvent lieu d'épistémologie, les tenants des approches participatives nourrissent dans leurs pratiques d'enquête et d'action, comme dans leurs textes, quand on les lit attentivement, une sorte de relativisme positiviste - à moins que ce ne soit l'inverse - selon lequel le réel [150] émergerait "naturellement" d'un processus dialogique d'apprentissage (Selamna, 1999 : 22-27) ¹¹¹.

Contre ces tentations, il faut reconnaître que le savoir et la décision - le politique - sont deux phénomènes de natures différentes, non pas pour les renvoyer dans leurs appartements respectifs, avec à la clef toutes la gamme connue des cynismes scientifiques et politiques (Rauch, 1993), mais pour les mettre en contact sous une forme clarifiée, en quelque sorte contractuelle. Ainsi, c'est probablement sur la base d'une implication contrôlée et raisonnée des chercheurs au processus du projet que ceux-ci pourront produire une connaissance à la fois utilisable (produite et discutée en situation) et répondant à des canons scientifiques rigoureux, dans la mesure où il s'agit d'observer et analyser sur la base d'une problématique non imposée et non normative un processus dont les différents protagonistes sont reconnus comme également responsables. Une telle imbrication entre action et évaluation doit s'étendre à la conception du projet qui ne doit plus être séparée de sa mise en œuvre selon une vision linéaire conception-décision-action-évaluation, la plus éloignée que l'on puisse imaginer de la réalité sociale (mais qui a des effets sociaux bien réels) ¹¹². Cela signifie aussi une grande flexibilité et une capacité de réorientation des conceptions et décisions qui doit dépasser les improvisations et bricolages pragmatiques décrits plus haut. L'objectif est de "mieux structurer l'intervention sans la rigidifier, en prenant en compte la diversité sociale des intervenants et la temporalité des processus" (Chauveau, 1997 :

¹¹¹ Nour-Eddine Selamna explore dans ce même texte les liens entre participation (comme ensemble plutôt sous-théorisé de discours et pratiques) et postmodernisme (comme faisceau de théories hétérogènes), liens le plus souvent implicites, mais parfois résolument affichés : "la théorie postmoderne, les sciences sociales post-newtoniennes et l'expérience des PRA se renforcent mutuellement. Elles partagent un socle commun en affirmant et célébrant les réalités multiples, la diversité locale et le potentiel individuel et social" (Chambers, 1997 : 196, cité par Selamna, 1999 : 5).

¹¹² Cf. le cas guinéen exemplaire décrit par Philippe Geslin qui a eu la possibilité de montrer en temps réel que la logique d'un projet pouvait fort bien s'accommoder de - et gagner à - l'incorporation de la logique ethnographique dans son mode d'action (Geslin, 1997).

103), d'institutionnaliser des procédures de négociation qui contribuent aux processus de légitimation réciproque des acteurs impliqués. Il ne faudrait pas pour autant tomber dans une autre forme d'illusion technocratique, dont les fondements scientifiques [151] seraient cette fois socio-anthropologiques ¹¹³ : affiner autant que faire se peut la connaissance des processus sociaux activés par une opération de développement ne suffit pas ¹¹⁴, et des décisions doivent toujours en dernière instance être prises, parfois dans l'urgence. En d'autres termes, la capacité d'improvisation appartient à l'éventail des compétences indispensables à tout décideur...

7. Pistes

[Retour au sommaire](#)

L'anthropologie s'est historiquement et épistémologiquement constituée comme science du local éloigné. Ces fondements sont peu à peu remis en cause, dans le but d'adapter la discipline à un objet changeant ¹¹⁵, marqué par la multiplicité des relations externes au sein desquelles toute société est insérée. Une vision renouvelée du local est donc indispensable. Pour ce faire, la distinction que propose Arjun Apparadurai s'avère utile, entre la localité (*locality*) vue "comme essentiellement relationnelle et contextuelle, plutôt que dimensionnelle et spatiale (...) constituée d'une série de liens entre le sens de l'immédiateté sociale, les technologies de l'interactivité et la relativité des contextes", et le voisinage (*neighbourhood*) comme "forme sociale existante dans laquelle la localité, comme dimension ou valeur, est réalisée de manière variable" (1995 : 205). Cette distinction est intéressante parce que non dualiste au sens où elle ne s'enferme pas dans une opposition figée et peu opératoire entre local et global et dans la mesure où elle ne privilégie aucune échelle d'analyse particulière. Elle renvoie à la discussion menée par

¹¹³ Cette forme de scientisme sociologique (expression empruntée à Philippe Lavigne Delville) imprègne fortement les productions de Michael Cernea et plusieurs des contributions réunies dans l'ouvrage bien connu qu'il a dirigé (Cernea, 1985, 1998).

¹¹⁴ C'est peut-être la limite de projets par ailleurs extrêmement sophistiqués et bien pensés tels que les projets d'éco-développement participatif menés par différentes agences des Nations Unies (FENU, FIDA, FAO, PNUD) et que Pascale Maïzi-Moity analyse en détail sur la base d'un cas guinéen (1999).

¹¹⁵ Pour paraphraser Malinowski et son *changing native* (1929).

Norman Long sur la dialectique entre globalisation comme "dispositif (*pattern*) complexe et changeant d'homogénéisation et de diversité", et localisation ou plutôt "re-localisation" comme "« réinvention » ou création de nouvelles formes sociales qui émergent comme éléments du processus [152] de globalisation" (1996 : 50) ¹¹⁶. La construction méthodologique du développement comme objet de recherche a donc permis la nécessaire prise de distance de l'anthropologie par rapport à celui-ci. L'élargissement progressif de la perspective analytique a ensuite conduit à la construction, encore en chantier, d'une anthropologie du développement comme anthropologie des dispositifs du développement pris dans leur ensemble et incluant les différents niveaux et lieux de production des politiques du développement. La difficulté de l'entreprise - mais c'est en même temps ce qui fait son intérêt - tient à ce qu'il faut éviter le biais monographique ¹¹⁷ tout en préservant l'orientation empirique au fondement des théorisations produites.

Les avancées inséparablement méthodologiques et théoriques autorisées par ce regard renouvelé permet de penser autrement les applications possibles des résultats et des outils de l'anthropologie dans le champ du développement, et, à terme, en quelque sorte d'influer sur la demande. On connaît les effets dévastateurs pour la production scientifique d'un ajustement systématique à la demande venue du "monde de l'action". Cette hégémonie du paradigme développementiste a été clairement identifiée en ce qui concerne les sciences sociales en Afrique (Bierschenk et Mongbo, 1995). Une telle dépendance entraîne à la fois un appauvrissement de la production scientifique et une certaine "réserve" dans l'expertise, qui peut d'ailleurs rencontrer l'intérêt de bailleurs peu enclins à mettre à jour tous les ressorts de leur action. En même temps, la demande est à la fois forte, l'anthropologie étant à présent considérée comme nécessaire à un moment ou à un autre des projets (Cernea, 1998), et sélective, la tendance étant trop souvent de subordonner son travail à la temporalité propre du monde du développement. Le

¹¹⁶ Une autre manière de dire est celle de Henrietta Moore lorsqu'elle avance que "les savoirs produits actuellement sont simultanément locaux et globaux, mais [qu'ils] ne sont pas universels" (Moore 1996 : 10). Une telle formule - et le texte dont elle est issue - insiste de plus sur le caractère historiquement situé du savoir anthropologique, et donc sur la non neutralité de la caractérisation de connaissances ou de pratiques comme "locales" ou "globales". Voir aussi Gupta et Ferguson (1997) pour une mise en relation de cette thématique avec celle du terrain comme pratique et comme idéologie.

¹¹⁷ À savoir l'accumulation d'études de cas, celles-ci étant souvent effectuées en milieu rural : il s'agit d'un autre biais, mais la problématique proposée dans le présent texte n'est en aucun cas exclusivement ruraliste.

domaine négligé de l'après-projet - qui est bien souvent un avant-projet... - apparaît stratégique à cet égard. La demande n'existe pas en l'occurrence (cf. note 38 [la note 110 de cette édition numérique. JMT.]), et [153] pourtant les enjeux sont essentiels si l'on prend au sérieux les termes de développement durable et de participation - et il faut selon nous absolument les prendre au sérieux. L'offre anthropologique, son inscription dans un temps long par rapport à celui du développement, trouverait là un domaine d'application sur la base d'une reconnaissance mutuelle (contractuelle et négociée) des nécessités structurelles de chacun des deux champs. C'est pendant mais aussi après un projet que se forme la mémoire de celui-ci qui informera au moins partiellement la perception et donc la réception de son successeur éventuel. Plus fondamentalement, c'est l'étude des trajectoires ultérieures des ressources matérielles, institutionnelles, cognitives, symboliques apportées par une mesure de politique de développement, leurs biographies sociales et culturelles (Kopytoff, 1986), qui peut donner un contenu empirique à la notion abstraite de durabilité.

Bibliographie

[Retour au sommaire](#)

ANCEY (G.)

1975 Niveaux de décision et fonctions objectifs en milieu rural africain. Paris : AMIRA, note n° 3.

APPARADURAI (A.)

1995 "The Production of Locality". In : Fardon (R.) (ed.) *Counterworks. Managing the Diversity of Knowledge*. London, Routledge : 203-225.

ARCE (A.)

1993 Negotiating agricultural development : entanglements of bureaucrats and rural producers in Western Mexico. Wageningen Studies in Sociology 34, Wageningen : Agricultural University.

ARCE (A. et N.) et Long

- 1993 "Bridging to Worlds : An Ethnography of Bureaucrat-Peasant Relations in Western Mexico". In : Hobart (M.) (ed.) *An Anthropological Critique of Development : The Growth of Ignorance*. London, Routledge : 179-208.

ASAD (T.)

- 1972 "Market Model, Class Structure and Consent : a reconsideration of Swat Political Organisation". *Man* 7 (1) : 74-94.

[154]

AUBERTIN (C.), CABANES (R.), CHAUVEAU (J.-P.), COUTY (P.), PONTIE (G.), ROBINEAU (C.)

1982. "Où il est dit que le développement est un objet historique". *Revue Tiers Monde*. XXIII (90) : 297-305.

AUGE (M.)

- 1972 "Sous-développement et développement : terrain d'étude et objets d'action en Afrique francophone". *Africa* 42 (2) : 205-216.

BAILEY (F.G.)

- 1968 "Parapolitical Systems". In : Swartz (M.) (ed.) *Local-level Politics. Social and Cultural Perspectives*. Chicago, Aldine : 281-294.

- 1969 *Stratagems and Spoils. A Social Anthropology of Politics*. Oxford : Blackwell.

BAKO-ARIFARI (N.)

- 1997 *Financement sans budget : rétribution des fonctions politiques locales et corruption*. Contribution au séminaire de recherche "Sozialanthropologie und Entwicklungssoziologie", Stuttgart, Université de Hohenheim (à paraître dans les *Cahiers de l'IUED*, Genève).

- 1999 *Dynamiques et formes de pouvoir politique en milieu rural ouest-africain. Étude comparative sur le Bénin et le Niger*. Marseille : EHESS (thèse de doctorat).

BAKO-ARIFARI (N.) et LAURENT (P.-J.) (eds.)

- 1998 *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*. Bulletin de l'APAD, 15, Hamburg : Lit Verlag.

BAKO ARIFARI (N.), LAVIGNE DELVILLE (P.) et PERRIER (J.-M.)

1996 Identification d'un projet de développement local dans l'Atacora (Bénin). Paris : Ministère de la Coopération.

BALANDIER (G.)

1955 *Sociologie actuelles de l'Afrique noire*. Paris : Presses universitaires de France.

1967 *Anthropologie politique*. Paris : Presses Universitaires de France.

1971 *Sens et puissance*. Paris : Presses Universitaires de France.

BARE (J.-F.)

1987 "Pour une anthropologie du développement économique". *Études Rurales*. 105-106 : 267-298.

[155]

BARE (J.-F.) (dir.)

1995 Les applications de l'anthropologie. Un essai de réflexion collective depuis la France. Paris : Karthala.

1997 "Le prêt et le résultat. Éléments d'une chronique de l'évaluation à la Banque mondiale". In : Baré (J.-F.) (dir.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques du développement*, Paris, L'Harmattan : 49-73.

BARNES (J.A.)

1954 "Class and Committees in a Norwegian Island". *Human Relations*. 7 : 39-58.

BARTH (F.)

1959 *Political Leadership among the Swat Pathans*. London : Athlone Press.

1967 "Economic Spheres in Darfur". In : Firth (R.) (ed.) *Themes in Economic Anthropology*, ASA Monographs n° 6, London : Tavistock : 149-174.

1981 *Process and Form in Social Life*. London : Routledge.

BASTIDES (R.)

1971 *Anthropologie appliquée*. Paris : Payot.

BATES (R.)

- 1981 Market and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies. Berkeley : University of California Press.
- 1987/1983 *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Berkeley : University of California Press.
- 1989 Beyond the Miracle of the Market. The Political Economy of Agrarian Development in Kenya. Cambridge : Cambridge University Press.

BERCHE (T.)

- 1998 Anthropologie et santé publique en pays dogon. Paris : APAD-Karthala.

BERRY (S.)

- 1985 Fathers Work for their Sons. Accumulation, Mobility and Class Formation in an Extended Yoruba Community. Berkeley : University of California Press.
- 1993a. "Understanding Agricultural Policy in Africa : The Contributions of Robert Bates". *World Development*. 21 (6) : 1055-1062.
- 1993b. No Condition is Permanent. The Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa. Madison : The University Press of Wisconsin.

[156]

BIERSCHENK (T.)

- 1988 "Development Projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups. A Case Study from Benin". *Sociologia Ruralis* XXVIII (2-3) : 146-160.
- 1997 Die Fulbe Nordbénins. Geschichte, soziale Organisation, Wirtschaftsweise. Hamburg : Lit Verlag.

BIERSCHENK (T.), CHAUVEAU (J.-P.) et OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

- 1999 Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets. Paris : APAD-Karthala (à paraître).

BIERSCHENK (T.), ELWERT (G.) et KOHNERT (D.)

- 1993 "Einleitung : Entwicklungshilfe und ihre Folgen". In : Bierschenk (T.) et Elwert (G.) (dir.) *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika*. Frankfurt-New York, Campus Verlag : 7-39.

BIERSCHENK (T.) et MONGBO (R.)

- 1995 "Les recherches en sciences sociales au Dahomey et au Bénin : l'hégémonie du paradigme développementiste". *Bulletin de l'APAD*. 10 : 53-56.

BIERSCHENK (T.) et OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

- 1997a "Local Powers and a Distant State in Rural Central African Republic". *Journal of Modern African Studies*. 35 (3) : 441-468.
- 1997b "Rapid Collective Inquiry for the Identification of Conflicts and Strategic Groups". *Human Organization*. 56 (2) : 238-244.

BIERSCHENK (T.) et OLIVIER DE SARDAN (J.-P.) (dir.)

- 1998 Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation. Paris : Karthala.

VAN BINSBERGEN (W.) et GESCHIERE (P.)

- 1985 "Marxist Theory and Anthropological Practice : The Application of French Marxist Anthropology in Field-work". In : van Binsbergen (W.) et Geschiere (P.) (eds.) *Old Modes of Production and Capitalist Encroachment. Anthropological Explorations in Africa*, London, KPI : 235-289.

BLUNDO (G.)

- 1995 "Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais". *Cahiers d'Études Africaines*. 137, XXXV-1 : 73-99.

[157]

- 1998 Elus locaux, associations paysannes et courtiers du développement au Sénégal. Une anthropologie politique de la décentralisation dans le sud-est du bassin arachidier (1974-1995). Lausanne : Faculté des Sciences Sociales et Politiques, Université de Lausanne (thèse de doctorat).

BLUNDO (G.) et MONGBO (R.) (eds.)

- 1999 *Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux*. Bulletin de l'APAD. 16, Hamburg : Lit Verlag.

BOIRAL (P.), LANTERI (J.-F.) et OLIVIER DE SARDAN (J.-P.) (eds.)

1985 Paysans, experts, chercheurs. Sciences sociales et développement rural. Paris : Karthala.

BOISSEVAIN (J.)

1968 "The Place of Non-Groups in the Social Sciences". *Man* (N.S.) 3 : 542-556.

1971 "Second Thoughts on Quasi-Groups, Categories and Coalitions". *Man* (N.S.) 6 : 168-172.

1974 Friends of Friends. Networks, Manipulators and Coalitions. Oxford : Blackwell.

1979 "Network Analysis : A Reappraisal". *Current Anthropology* 20 : 392-394.

BOISSEVAIN (J.) et MITCHELL (J.-C.) (eds.)

1973 Networks Analysis : Studies in Human Interaction. The Hague : Mouton.

BONTE (P.) et IZARD (M.) (dir.)

1991 Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie. Paris : PUF.

BOOTH (D.)

1985 "Marxism and Development Sociology : Interpreting the Impasse". *World Development*. 13 (7) : 761-787.

BOURDIEU (P.)

1980 *Le sens pratique*. Paris : Minuit.

1989 Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps. Paris : Minuit.

BOURDIEU (P.) et Wacquant (L.J.D.)

1992 Réponses, pour une anthropologie réflexive. Paris : Seuil.

BOUY (M.), DASNIERE (J.) et LOUA (F.)

1999 "Organisations professionnelles agricoles et décentralisation : cas des groupements d'éleveuses et d'éleveurs en Haute-Guinée Ouest (Guinée Conakry)". *Bulletin de l'APAD*. 16 : 65-82.

[158]

BOX (L.)

1989 "Knowledge, networks and cultivators : cassava in the Dominican Republic". In : Long (N.) (ed.) *Encounters in the interface. A perspective on social discontinuities in rural development*, Wageningen Studies in Sociology 27, Wageningen, Agricultural University : 165-182.

CERNEA (M.) (ed.)

1991/1985 *Putting the People First. Sociological Variables in Rural Development*. London : Oxford University Press.

CERNEA (M.)

1998 "Les sciences sociales dans les projets de développement". In : Cernea (M.) (ed.) *La dimension humaine dans les projets de développement. Les variables sociologiques et culturelles*, Paris, Karthala : 17-61.

CERNEA (M.) (ed.)

1998 *La dimension humaine dans les projets de développement. Les variables sociologiques et culturelles*. Paris : Karthala.

CHAMBERS (R.)

1991/1985 "Shortcut and Participatory Methods for Gaining Social Information for Projects". In : Cernea (M.) (ed.) *Putting the People First. Sociological Variables in Rural Development*, London, Oxford University Press : 515-537.

1997 *Whose Realities Counts, Putting the First Last*. London : Intermediate Technology Publications.

[159]

CHAUVEAU (J.-P.)

1992/1982 "Pour une sociologie historique du développement". In : *Institutions et pratique du développement. Itinéraires*, ORSTOM (département SUD).

1985 "Mise en valeur coloniale et développement". In : Boiral (P.), Lantéri (J.-F.) et Olivier de Sardan J.-P. (eds.) *Paysans, experts, chercheurs. Sciences sociales et développement rural*, Paris, Karthala : 143-166.

1994 "Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement". In : Jacob (J.-P.) et Lavigne Delville (P.) (dir.) *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris, APAD-Karthala-IUED : 25-60.

1997a "Des « stratégies des agriculteurs africains » au « raisonnement stratégique ». Histoire, usages et remise en question d'un concept pluri-disciplinaire". In : Blanc-Pamard (Ch.) et Boutrais (J.) (dir.) *Thèmes et variations. Nouvelles recherches rurales au Sud*, Paris, ORSTOM : 179-217.

CHAUVEAU (J.-P.) (coord.)

1997b La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural. Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest. Rome : FAO (série "Participation populaire" n° 11).

1997c "Cocoa as innovation : African Initiatives, Local Contexts and Agro-Ecological Conditions in the History of Cocoa Cultivation in West Africa Forest Lands (c.1850-c.1950)". *Paideuma* 43 : 121-142.

CNRST-ORSTOM

1979 *Maîtrise de l'espace agraire et développement en Afrique tropicale. Logique paysanne et rationalité technique*. Centre National de la Recherche Scientifique et Technique de la Haute-Volta et Office de la Recherche Scientifique et Technique Outre-Mer (eds.), Paris : Ed. de l'ORSTOM.

COHEN (A.P.) et COMAROFF (J.L.)

1976 "The Management of Meaning : On the Phenomenology of Political Transaction. In : Kapferer (B.) (ed.) *Transaction and Meaning. Directions in the Anthropology of Exchange and Symbolic Behaviour*, ASA Essays 1, Philadelphia, ISHI : 87-107.

COLIN (J.-P.) et LOSCH (B.)

1994 "'But Where on the Earth Has Mamadou Hidden his Production Function'. French Africanist Rural Economics and Institutionalism". In : Acheson (J.M.) (ed.) *Anthropology and Institutional Economics*, Monographs in Economic Anthropology 12, Boston, University Press of America : 331-363.

COMAROFF (J.L.) et ROBERTS (S.)

1981 Rules and Processes. The Cultural Logic of Dispute in an African Context. Chicago : The University of Chicago Press.

COOPER (F.)

1997 "Modernizing Bureaucrats, Backward Africans, and the Development Concept". In : Cooper (F.) et Packard (R.) (eds.) *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press : 64-92.

CROLL (E.) et PARKIN (R.) (eds.)

1992 Bush Base : Forest Farm. Culture, Environment and Development. London : Routledge.

[160]

DARRE (J.-P.)

1985 La parole et la technique. L'univers de pensée des éleveurs du Ternois. Paris : CNRS-L'Harmattan.

DARRE (J.-P.) (dir.)

1994 Pairs et experts dans l'agriculture Dialogues et production de connaissance pour l'action. Toulouse : Erès.

1996 L'invention des pratiques dans l'agriculture. Vulgarisation et production locale de connaissance. Paris : APAD-Karthala.

DRINKWATER (M.)

1992 "Visible Actors and Visible Researchers : Critical Hermeneutics in an Actor-Oriented Perspective". *Sociologia Ruralis* XXXII (4) : 367-388.

ELWERT (G.) et BIERSCHENK (T.) (eds.)

1988 "Aid and Development". *Sociologia Ruralis* XXVIII (2-3).

ENGBERG-PEDERSEN (L.)

1997 "Institutions Contradictions in Rural Development". *The European Journal of Development Research* 9 (1) : 183-208.

ENSMINGER (J.)

- 1992 Making a Market. The Institutional Transformation of an African Society. Cambridge : Cambridge University Press.

ESCOBAR (A.)

- 1991 "Anthropology and the Development Encounter. The Making and Marketing of Development Anthropology". *American Ethnology* 18 (4) : 658-682.

EVANS-PRITCHARD (E.E.)

- 1946 "Applied Anthropology". *Africa* 16 (2) : 92-98.

EVERS (H.D.) et SCHIEL (T.)

- 1988 Strategische Gruppen. Theoretische vergleichende Untersuchungen über Staat, Bürokratie und Klassenbildung. Berlin : Reimer.

FAIRHEAD (J.) et LEACH (M.)

- 1997 "Webs of Power and the Construction of Environmental Policy Problems : Forest Loss in Guinea". In : Grillo (R.D.) et Serrat (R.L.) (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*, Oxford and New York, Berg : 35-57.

[161]

FERGUSON (A.), DERMAN (B.) et MKANDAWIRE (R.)

- 1993 "The New Development Rhetoric and Lake Malawi". *Africa* 63 (1) : 1-18.

FERGUSON (J.)

- 1994/1990 The Anti-Politics Machine. "Development", Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho. Minneapolis : University Press of Minnesota.

- 1997 "Anthropology and its Evil Twin : « Development » in the Constitution of a Discipline". In : Cooper (F.) et Packard (R.) (eds.) *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press : 150-175.

FINNEMORE (M.)

- 1997 "Redefining Development at the World Bank". In : Cooper (F.) et Packard (R.) (eds.) *International Development and the Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press : 203-227.

FLOQUET (A.) et MONGBO (R.)

- 1996 *Production de connaissances et de consensus pendant les MARP et au-delà*. Contribution au séminaire "Enquêtes rapides, enquêtes participatives, la recherche agricole à l'épreuve des savoirs paysans ", Cotonou, 20-26 Oct. 1996.

FOUCAULT (M.)

- 1975 *Surveiller et punir. La naissance de la prison*. Paris : Seuil.
- 1982 "Afterword : The Subject and Power". In : Dreyfus (H.) et Rabinow (P.) (eds.) *Michel Foucault : Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago, University of Chicago Press : 208-226.

FRESCO (L.)

- 1986 *Cassava in Shifting Cultivation. A Systems Approach to Agricultural Technology Development in Africa*. Amsterdam : The Royal Tropical Institute.

GARDNER

- 1997 "Mixed Messages : Contested 'Development' and the 'Plantation Rehabilitation Projet'". In : Grillo (R.D.) et Sirrat (R.L.) (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*, Oxford and New York, Berg : 133-156.

GASTELLU (J.-M.)

- 1978 *Mais où sont donc ces unités économiques que nos amis cherchent tant en Afrique ?* Paris : AMIRA (note n° 26).

GENTIL (D.)

- 1999 "Jean-Pierre Jacob entre a priori et tentation autoritaire". *Bulletin de l'APAD* 17 : 105-109.

[162]

GESCHIERE (P.)

- 1982 *Village Communities and the State. Changing Relations among the Maka of Southeastern Cameroon*. London-Leiden : Kegan-Centre d'études africaines.

GESLIN (P.)

- 1997 "Transferts de techniques et enjeux sociaux : essai de description à partir d'un cas guinéen". In : Baré (J.-F.) (dir.) *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*. Paris, L'Harmattan : 229-253.

GIDDENS (A.)

- 1981 "Agency, Institution and Time-Space analysis". In : Knorr-Cettina (K.) et Cicourel (A.) (eds.) *Advances in Social Theory and Methodology : Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, Boston-London, Routledge : 161-174.
- 1984 *The Constitution of Society*. Cambridge : Polity Press.
- 1993/1976 *New Rules of Sociological Method*. Cambridge : Polity Press.

GLASER (B.G.) et STRAUSS (A.)

- 1967 *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*. Hawthorne : Aldine de Gruyter.

GLUCKMAN (M.)

- 1940 "Analysis of a Social Situation in Modern Zululand". *Bantu Studies* XIV : 1-30, 147-174.
- 1956 *Custom and Conflict in Africa*. Oxford : Basil Blackwell.
- 1963 *Order and Rebellion in Tribal Africa*. New York : The Free Press.
- 1968 "Inter-hierarchical Roles : Professional and Party Ethics in Tribal Areas in South and Central Africa". In : Swartz (M.) (ed.) *Local-level Politics. Social and Cultural Perspectives*, Chicago, Aldine : 69-93.

GLUCKMAN (M.), MITCHELL (J.C.) et Barnes (J.A.)

- 1949 "The village headman in the British Central Africa". *Africa* 19 : 89-101.

GONZALES (N.)

- 1972 "Patron-Client Relationships at the International Level". In : Strickon (A.) et Greenfield (S.M.) (eds.) *Structure and Process in Latin America. Patronage, Clientage and Power Systems*, Albuquerque, University of New Mexico Press : 179-209.

[163]

GOW (D.)

1993 "Doubly Damned : Dealing with Power and Praxis in Development Anthropology".
Human Organization 52 (4) : 380-397.

GRILLO (R.D.)

1997 "Discourses of Development : The View from Anthropology". In : Grillo (R.D.) et
Serrat (R.L.) (eds.) *Discourses of Development. Anthropological Perspectives*, Oxford
and New York, Berg : 1-33.

GRILLO (R.) et REW (A.) (eds.)

1985 *Social Anthropology and Development Policy*. London-New York : Tavistock.

GUPTA (A.) et FERGUSON (J.)

1997 "Discipline and Practice : « The Field » as Site, Method, and Location in Anthropol-
ogy". In : Gupta (A.) et Ferguson (J.) (eds.) *Anthropological Locations. Boundaries
and Grounds of a Field Science*, Berkeley, University of California Press : 1-46.

GUYER (J.)

1992 "Representation without Taxation : An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-
1990. *African Studies Review* 35 (1) : 41-79.

HAUGERUD (A.)

1995 *The Culture of Modern Politics in Kenya*. Cambridge : Cambridge University Press.

HERSKOVITS (M.)

1952 *Economic Anthropology*. New York : Knopf.

HOBART (M.) (ed.)

1993 *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*. London :
Routledge.

HOROWITZ (M.) et PAINTER (T.) (eds.)

1986 *Anthropology and Rural Development in West Africa*. Monographs in Development
Anthropology, Boulder et London : Westview Press.

HYDEN (G.)

- 1980 Beyond Ujamaa in Tanzania : Underdevelopment and an Uncaptured Peasantry. Berkeley : University of California Press.
- 1983 No Shortcut to Progress : African Development Management in Perspective. Berkeley : University of California Press.

[164]

JACOB (J.-P.)

- 1998 "L'enlisement des réformes de l'administration en milieu rural ouest-africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes. *Bulletin de l'APAD*. 15 : 119-137.
- 1999 "L'empirisme idéologique de Dominique Gentil". *Bulletin de l'APAD*. 17 : 111-116.

JACOB (J.-P.) et LAVIGNE DELVILLE (P.)

- 1994 Les associations paysannes en Afrique. Organisations et dynamiques. Paris : APAD-Karthala.

KAPFERER (B.) (ed.)

- 1976 Transaction and Meaning. Directions in the Anthropology of Exchange and Symbolic Behaviour. ASA Essays 1, Philadelphia : ISHI.

KASSIBO (B.) (eds.)

- 1997 *La décentralisation au Mali : état des lieux*. Bulletin de l'APAD 14, Hamburg : Lit Verlag.

KITCHING (G.)

- 1982 Development and Underdevelopment in Historical Perspective. London : Methuen.
- 1985 "Politics, Method, and Evidence in the 'Kenyan Debate'". In : Bernstein (H.) et Campbell (B.) (eds.) *Contradictions of Accumulation in Africa : Studies in Economy and State*, Beverly Hills : Sage Publication : 115-152.

KOPITOFF (I.)

- 1986 "The Cultural Biography of Things : Commoditization as Process". In : Apparadurai (A.) (ed.) *The Social Life of Things*, Cambridge, Cambridge University Press : 64-91.

KUPER (A.)

- 1996 (3rd ed.) *Anthropology and Anthropologists. The Modern British School.* London-New York : Routledge.

LAVIGNE DELVILLE (P.)

- 1998 "À quoi servent les sciences sociales dans les projets de développement rural ? Point de vue d'un « agent double »". *Bulletin de l'APAD.* 14 : 79-107.
- 1999 "Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique". *Cahiers de l'IUED* (Genève).

[165]

LEACH (E.)

- 1954 *Political Systems of Highland Burma.* London : Bell.
- 1982 *Social Anthropology.* New York : Oxford University Press.

LE CLAIR (E.E.)

- 1962 "Economic Theory and Economic Anthropology". *American Anthropologist.* 64 : 179-1 203.

LEMARCHAND (R.)

- 1989 "African Peasantries, Reciprocity and the Market". *Cahiers d'Études Africaines.* 113, XXIX (1) : 33-67.

LE MEUR (P.-Y.)

- 1995 "Le palmier vu d'en bas. État, paysanneries et pouvoirs locaux au sud-Bénin". *Politique Africaine.* 59 : 82-101.
- 1997 "Pour une socio-anthropologie de la politique agricole - Le cas béninois". In : Bierschenk (T.), Le Meur (P.-Y.) et von Oppen (M.) (dir.) *Institutions and Technologies for Rural Development in West Africa,* Weikersheim, Margraf Verlag : 309-320.
- 1999a "Logiques paysannes au Bénin : courtage, associations, réseaux, marchés", *Autrepart* (à paraître).
- 1999b "Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources". *Bulletin de l'APAD.* 17 : 117-120.

1999c *Coping with Institutional Uncertainty : The Unmaking of the Local State in Benin.* Colloque "Making or Shaking the State ? The Transformative Capacities of Locality in South Asia, Africa and the Middle East, Zentrum Moderner Orient (Berlin), 22.-24. Oct. 1999 (à paraître in *Afrika-Spektrum*, Hamburg).

LE MEUR (P.-Y.) et BAKO-ARIFARI (N.)

1999 *Les dynamiques locales face aux interventions de développement.* Working Papers on African Societies 32, Berlin : Das Arabische Buch.

LE MEUR (P.-Y.), BIERSCHEK (T.) et FLOQUET (A.)

1999a *Paysans, État et ONG au Bénin.* Working Papers in African Societies 33, Berlin : Das Arabische Buch.

LE MEUR (P.-Y.), SANGKAPITUX (C.), NEEF (A.) et PATANAPONGSA (N.)

1999b *Social and Economic Dynamics of Rural Development in the Highland Areas of Northern Thailand.* Stuttgart : Universität Hohenheim (unpubl. research report).

[166]

LE MEUR (P.-Y.), BIERSCHEK (T.) et FLOQUET (A.)

1999c *Exploring development and power issues in local contexts : methodological considerations on collective inquiries with an ECRIS procedure.* Conference "Farmers and Scientists in a Changing Environment : Assessing Research in West Africa", Universität Hohenheim, Cotonou, 22-26. Feb. 1999.

LENTZ (C.)

1988 "Why the Most Incompetent are on the Village Council. Development Projects in an Indian Village in Ecuador". *Sociologia Ruralis*. XXVIII (2-3) : 199-215.

LEWELLEN (T.C.)

1983 *Political Anthropology. An Introduction.* South Hadley : Bergin et Harvey.

LEYS (C.)

1996 *The Rise and Fall of Development Theory.* Oxford : James Currey.

LONG (N.)

1968 *Social Change and the Individual : A Study of Social and Religious Responses to Innovation in a Zambian Rural Community.* Manchester : Manchester University Press.

1975 "Structural Dependency, Modes of Production and Economic Brokerage in Rural Peru". In : Oxaal (I.), Barnett (T.) et Booth (D.) (eds.) *Beyond the Sociology of Development*, London and Boston, Routledge and Kegan : 253-282.

1977 *An Introduction to the Sociology of Rural Development*. London : Tavistock.

1984 "Creating Space for Change : A Perspective on the Sociology of Development". *Sociologia Ruralis* 24 : 168-183.

LONG (N.) (ed.)

1989 *Encounters at the Interface. A Perspective in Social Discontinuities in Rural Development*. Wageningen Studies in Sociology 27, Wageningen : Agricultural University.

1996 "Globalization and Localization : New Challenges to Rural Research". In : Moore (H.) (ed.) *The Future of Anthropological Knowledge*, London, Routledge : 37-59.

LONG (N.) et LONG (A.) (eds.)

1992 *Battlefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London : Routledge.

[167]

LONG (N.) et VAN DER PLOEG (J.)

1989 "Demythologizing Planned Intervention : An Actor Perspective". *Sociologia Ruralis*. XXIX (3-4) : 227-249.

LONG (N.), VAN DER PLOEG (J.D.), BOX (L.) et CURTIN (C.)

1986 *The Commoditization Debate : Labour Process, Strategy and Social Networks*. Wageningen : The Agricultural University.

LONG (N.) et ROBERTS (B.) (eds.)

1978 *Peasant Cooperation and Capitalist Expansion in Central Peru*. Austin : Texas University Press.

1984 *Miners, Peasants and Entrepreneurs*. Cambridge : Cambridge University Press.

LONG (N.) et VILLARREAL (M.)

1993 "Exploring Development Interfaces : From Transfer of Knowledge to the Transformation of Meaning". In : Schuurman (F.) (ed.) *Beyond the Impasse : New Directions in Development Theory*, London, Zed Book : 140-168.

LUND (C.)

- 1998 Land, Power and Politics. Land Struggles and the Rural Code. Hamburg : APAD-Lit Verlag.

MAÏZI-MOITY (P.)

- 1999 *Participation et exclusion dans un projet de développement en Guinée*. Working Papers on African Societies 37, Berlin : Das Arabische Buch.

MALINOWSKI (B.)

- 1929 "Practical Anthropology". *Africa*. 2 (1) : 22-38.
1930 "The Rationalization of Anthropology and Administration". *Africa*. 3 (4) : 405-430.

MALINOWSKI (B.) (ed.)

- 1938 *Methods of Study of Culture Contact in Africa*. London : International African Institute.

MALINOWSKI (B.)

- 1961/1945 *The Dynamics of Culture Change. An Inquiry into Race Relations in Africa*. New Haven : Connecticut University Press.

MARCUS (G.)

- 1995 "Ethnography in/of the World System : The Emergence of Multi-sited Ethnography". *Annual Review of Anthropology* 24 : 95-117.

[168]

MAZOYER (M.)

- 1986 *Dynamique des systèmes agraires*. Paris : Ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur.

MEILLASSOUX (C.)

- 1960 "Essai d'interprétation du phénomène économique dans les sociétés traditionnelles d'autosubsistance". *Cahiers d'études africaines*. 4 : 38-67.
1975 *Femmes, greniers et capitaux*. Paris : Maspero.

MILLER (P.) et ROSE (N.)

- 1990 "Governing Economic Life". *Economy and Society*. 19 (1) : 1-31.

MITCHELL (J.C.)

1956a The Yao Village. A Study in the Social Structure of a Nyasaland Tribe. Manchester : Manchester University Press.

1956b *The Kalela Dance*. Rhodes-Livingstone Paper 27, Manchester : Manchester University Press.

MITCHELL (J.C.) (ed.)

1969 *Social Networks in Urban Situations*. Manchester : Manchester University Press.

1983 "Case and situation analysis". *Sociological Review*. 31 : 187-211.

MITCHELL (P.E.)

1930 "The Anthropologist and the Practical Man. A Reply and a Question". *Africa*. 3 (2) : 217-223.

MONGBO (R.)

1995 The Appropriation and Dismembering of Development Intervention. Policy, Discourse and Practice in the Field of Rural Development in Benin. Wageningen : The Agricultural University of Wageningen (doctoral dissertation).

MOORE (H.) (ed.)

1996 *The Future of Anthropological Knowledge*. London : Routledge.

MOORE (S.-F.)

1987 "Explaining the Present : Theoretical Dilemmas in Processual Ethnography". *American Ethnologist* 14 (4) : 727-736.

MOSSE (D.)

1993 *Authority, Gender and Knowledge. Theoretical Reflections on the Practice of Participatory Rural Appraisal*. Network Paper 44, London : ODI.

[169]

MOSSE (D.), FARRINGTON (J.) et REW (A.) (eds.)

1998 *Development as Process. Concepts and Methods for Working with Complexity*. London : Routledge-ODI.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.)

- 1969 Système des relations économiques et sociales chez les Wogo (Niger). Paris : Institut d'Ethnologie.
- 1984 Les sociétés songhay-zarma. Chefs, esclaves, guerriers, paysans... Paris : Karthala.
- 1991 "L'anthropologie du changement social et du développement comme ambition théorique ?" *Bulletin de l'APAD*. 1 : 7-11.
- 1994 "La logique de la nomination. Les représentations fluides et prosaïques de deux maladies au Niger". *Sciences Sociales et Santé*. 12 (3) : 15-45.
- 1995a Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social. Paris : APAD-Karthala.
- 1995b "La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie", *Enquête* 1 : 71-109.
- 1996 "L'économie morale de la corruption". *Politique Africaine* 63 : 97-116.
- 1998 *Chefs et projets au village (Niger)*. Working Papers on African Societies 28, Berlin : das Arabische Buch.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.) et BIERSCHENK (T.)

- 1993 "Les courtiers locaux du développement". *Bulletin de l'APAD*. 5 : 71-76.

OLIVIER DE SARDAN (J.-P.) et PAQUOT (E.) (dir.)

- 1991 D'un savoir à l'autre. Les agents de développement comme médiateurs. Paris : GRET-Ministère de la Coopération.

VON OPPEN (A.)

- 1996 "Village Studies. Zur Geschichte eines Genres der Sozialforschung im südlichen und östlichen Afrika". *Paideuma*. 42 : 17-36.

OXAAL (I.), BARNETT (T.) et BOOTH (D.) (eds)

- 1975 Beyond the sociology of development : Economy and society in Latin America and Africa. London : Routledge & Kegan.

PAINTER (T.), SUMBERG (J.) et PRICE (T.)

1994 "Your *Terroir* is my 'Action Space': Implications of Differentiation, Mobility and Diversification for the *Approche Terroir* in Sahelian West Africa". *Africa*. 64 (4) : 447-464.

[170]

PASSERON (J.-C.)

1991 Le raisonnement sociologique. Paris : Nathan.

PETERS (P.)

1993 "Is 'Rational Choice' the Best Choice for Robert Bates ? An Anthropologist Reading of Bates's Work". *World Development*. 21 (6) : 1063-1076.

PHILLIPS (A.)

1989 The Enigma of Colonialism. British Policy in West Africa. London : James Currey.

van der PLOEG (J.D.)

1993 "Potatoes and Knowledge". In : Hobart (M.) (ed.) *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London, Routledge : 209-227.

POPKIN (S.)

1979 The Rational Peasant : The Political Economy of Rural Society in Vietnam. Berkeley : University of California Press.

POTTIER (J.)

1993 *Practising Development*. London : Routledge.

1997 "Towards an Ethnography of Participatory Appraisal and Research". In : Grillo (R.D.) et Serrat (R.L.) (eds.) *Discourses on Development. Anthropological Perspectives*, Oxford and New York, Berg : 203-227.

QUARLES VAN UFFORD (P.)

1993 "Knowledge and Ignorance in the Practices of Development Policy". In : Hobart (M.) (ed.) *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London, Routledge : 135-160.

RAUCH (T.)

- 1993 "Der Zynismus in der Entwicklungspolitik. Macht und Ohnmacht der Entwicklungsplaner". In : Bierschenk (T.) et Elwert (G.) (dir.) *Entwicklungshilfe und ihre Folgen. Ergebnisse empirischer Untersuchungen in Afrika*, Frankfurt-New York, Campus Verlag : 249-263.

REVEL (J.) (ed.)

- 1996 Jeux d'échelles. La micro-analyse à l'expérience. Paris : EHESS-Gallimard-Seuil.

REW (A.)

- 1997 "The Donors' Discourses : Official Social Development Knowledge in the 1980s". In : Grillo (R.D.) et Serrat (R.L.) (eds.) *Discourses of [171] Development. Anthropological Perspectives*, Oxford and New York, Berg : 81-106.

REY (P.P.)

- 1971 Colonialisme, néo-colonialisme et transition au capitalisme. Paris : Maspero.

RICHARDS (P.)

- 1985 Indigenous Agricultural Revolution. London : Hutchinson.
"Cultivation : Knowledge or Performance ?". In : Hobart (M.) (ed.) *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London, Routledge : 61-78.
- 1996 Fighting for the Rain Forest. War, Youth and Resources in Sierra Leone. Oxford : James Currey.

RÖLING (N.)

- 1991 "Institutional Knowledge Systems and Farmers' Knowledge, Lessons for Technology Development". In : Dupré (G.) (dir.) *Savoirs paysans et développement*. Paris, ORSTOM-Karthala : 489-514.

ROSE (N.)

- 1999 *Power of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge : Cambridge University Press.

ROSS (H.)

- 1996 "Bangkok's Environmental Problems : Stakeholders and Avenues for Change". In : Hirsch (P.) (ed.) *Seeing Forest for Trees. Environment and Environmentalism in Thailand*, Chiang Mai, Silkworm Books : 147-165.
- 1997 *Developing Social Impact Assessment Research in Thailand*. Paper presented to the workshop "Social Impact Assessment for the Construction of Highland Development Policy", Center for Highland Ethnic and Minorities Studies and Development, Chiang Mai University, 25 Sept. 1997.

SCOTT (J.)

- 1976 *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New haven-London : Yale University Press.
- 1985 *Weapons of the Weak*. Yale : Yale University Press.

SELAMNA (N.)

- 1999 *Relativism in Agricultural Research and Development : Is Participation a Post-Modern Concept*. Working Paper 119, London : ODI.

[172]

SELLAMNA (N.) et Brown (D.) (eds.)

- 1995 *Francophone Perspectives in Rural Development*. The Rural Extension Bulletin 7 (special theme issue), Reading : Reading University.

SHARPE (B.)

- 1998 "« First the Forest » : Conservation, « Community » and « Participation » in South-West Cameroon". *Africa*. 68 (1) : 25-45.

SHORE (C.) et WRIGHT (S.)

- 1997 "Policy : A New Field of Anthropology". In : Shore (C.) et Wright (S.) (eds.) *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*, London, Routledge : 3-39.

SPITTLER (G.)

- 1981 *Verwaltung in einem afrikanischen Bauernstaat. Das koloniale Französisch-Westafrika 1919-1939*. Wiesbaden : Franz Steiner Verlag.

SWARTZ (M.) (ed.)

1968 Local-level Politics. Social and Cultural Perspectives. Chicago : Aldine.

TENDLER (J.)

1997 *Good Government in the Tropics*. Baltimore & London : The Johns Hopkins University Press.

TERRAY (E.)

1972 Le marxisme devant les sociétés primitives. Paris : Maspero.

THODEN VAN VELSEN (H.U.E.)

1973 "Robinson Crusoe and Friday : Strength and Weakness of the Big Man Paradigm". *Man*. 8 : 592-612.

TURNER (V.)

1957 *Schism and Continuity in an African Society. A Study of Ndembu Village Life*. Manchester : Manchester University Press for Rhodes-Livingstone Institute.

1974 *Dramas, Fields and Metaphors. Symbolic Action in Human Society*. Ithaca-London : Cornell University Press.

VAN VELSEN (J.)

1978/1967 "The Extended-case Method and Situational Analysis". In : Epstein (B.) (ed.) *The Craft of Anthropology*, London, Tavistock : 129-149.

VENEMA (B.)

1994 "Local management of Common Property. Theory and Practice of the Common pastures in Marocco". *Bulletin de l'APAD*. 8 : 69-78.

[173]

WERBNER (R.)

1984 "The Manchester School in South-Central Africa". *Annual Review of Anthropology*. 13 : 157-185.

WRIGHT (S.) et NELSON (N.)

1995 "Participatory Research and Participant Observation : Two Incompatible Approaches".
In : Nelson (N.) et Wright (S.) (eds.) *Power and Participatory Development : Theory and Practice*, London, Intermediate Technology Publications : 43-59.

[175]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte VI

“Risques d'appauvrissement
et développement: un modèle
pour la réinstallation
des populations déplacées.” ¹¹⁸

Michaël M. CERNEA *

*Nous devons agir pour éliminer la pauvreté, pour protéger
l'environnement, étendre la justice sociale, renforcer les droits de
l'homme. L'injustice sociale peut détruire les acquis politiques et éco-
nomiques.*

James D. Wolfensohn

[Retour au sommaire](#)

Durant les deux dernières décennies les déplacements forcés de populations dus aux programmes de développement ont impliqué environ 10 millions de personnes par an, 200 millions de personnes environ au total. De par leur fréquence, leur ampleur et leurs conséquences désastreuses, les déplacements forcés liés au développement sont devenus un problème de dimension mondiale.

¹¹⁸ Version française de « Risks, Safeguards and Reconstruction : a model for population displacement and resettlement in Michaël M. Cernea et Christopher McDowell eds. *Risks and Reconstruction. Experiences of Resettlers and Refugees*, The World Bank, 2000. Traduit de l'anglais (anglo-américain) par Jean-François Baré.

* Anthropologue, conseiller en politique sociale de la Banque Mondiale.

Justice sociale et déplacements involontaires

Les expulsions dues aux programmes de développement en constituent une contradiction intrinsèque et perverse. Elles soulèvent des questions éthiques majeures, puisqu'elles reflètent la distribution inégale des coûts et des gains du développement.

[176]

Les déplacements forcés résultent des besoins d'infrastructure pour l'industrie, l'irrigation, les transports routiers, la production d'énergie, ou pour le développement urbain (hôpitaux, écoles, aéroports). On ne peut nier la nécessité d'une grande majorité de ces mesures. Elles contribuent à améliorer la vie de beaucoup de gens, à créer des emplois, à fournir de meilleurs services. Mais ces déplacements entraînent des dommages majeurs pour certaines parties de la population. L'intervention d'État obère les droits de cette population, selon des formes qui aboutissent souvent à des situations bien pires qu'au départ. Ceci soulève des questions fondamentales de justice sociale et d'équité. Le principe de « l'intérêt général », souvent utilisé pour justifier ces décisions, est aussi souvent détourné pour justifier sans grande argumentation des malheurs qui seraient évitables. Le résultat est injustifiable : certaines personnes bénéficient du développement, et d'autres en paient le prix.

Le résultat le plus répandu du déplacement involontaire est l'appauvrissement d'un nombre très important de personnes. En Inde, par exemple, des chercheurs ont conclu que les programmes de développement ont provoqué au total le déplacement de 20 millions de personnes sur environ quarante années, mais que trois-quarts d'entre-elles - 15 millions environ - n'ont pas été « réhabilitées » (Fernandes, 1991 ; Fernandes et Das and Rao, 1989). Elles n'ont même pas retrouvé leur niveau de vie ; en fait, la majeure partie des personnes déplacées de l'Inde se sont appauvries (Mahapatra 1999b).

Ceci n'est pas spécifique à l'Inde. Cet appauvrissement, produit *de facto* par un manque de justice sociale et d'équité, est récurrent dans de nombreux pays en développement sujets au déplacement forcé. Les dommages culturels et matériels

sont importants. Les tensions politiques inséparables de ces déplacements ne sont pas moins importantes. Elles révèlent l'exclusion aussi bien physique - vers l'extérieur d'un territoire géographique donné - que surtout économique et sociale de certains groupes. Le concept d'exclusion (Rodgers, Gore et Figueiredo, 1995) permet une meilleure compréhension du processus de paupérisation. Sen (1997) va plus loin quand il note que les diverses formes d'exclusion sont contraires à la nature même du développement, entendu comme un processus de libération.

Les processus de développement continueront cependant à mobiliser des espaces terrestres et aquatiques et auront donc pour conséquence inéluctable divers types de déplacement forcé et de réinstallation de populations. Ceci ne veut pas dire pour autant qu'une [177] *répartition* inégale des gains et des coûts est en soi inévitable, ou moralement justifiable. Cette inégalité est à l'inverse profondément contraire aux buts proclamés par le développement induit. Rien ne permet de considérer des restructurations spatiales aux conséquences néfastes comme des tragédies inéluctables. Les considérations de justice sociale et d'équité, le respect des droits de l'homme et de la personne, devraient être pris en compte chaque fois que le développement entraîne des risques et des dommages prévisibles. Si la paupérisation est le risque sous-jacent au déplacement forcé, le défi auquel on est confronté est d'organiser la prévention de ce risque et de fournir des procédures de sauvegarde. Il n'est peut-être pas possible de prévenir chacune des conséquences indésirables. Mais il est certainement faisable d'aboutir à une meilleure équité en mobilisant notamment des ressources financières ; il est certainement faisable de protéger les droits, la dignité et l'autonomie économique des personnes déplacées. Les approches conventionnelles, qui « réhabilitent » seulement une minorité des personnes déplacées, n'offrent pas de capacités de protection adéquates. En n'intégrant pas de mesures de sauvegarde sociales elles ont abouti à des échecs répétés. La plupart du temps elles se sont avérées incapables d'éviter la victimisation, la perte de richesse et la paupérisation des personnes déplacées. Mais les exemples récurrents de déplacement sans réhabilitation montrent aussi les défauts congénitaux des *politiques* intérieures de beaucoup de pays, pas seulement des procédures de planification. On soutient ici que ces politiques de « développement » et les méthodologies de planification qui en découlent doivent être corrigées ou radicalement changées. Il existe beaucoup de moyens pratiques pour ré-

duire les conséquences négatives des déplacements forcés, même s'ils sont inévitables, historiquement parlant.

La lutte contre les inégalités engendrées par les déplacements forcés et pour l'accès des personnes concernées aux bénéfices de la croissance sont des impératifs économiques tout autant que moraux ; il s'agit de proposer des procédures de réinstallation socialement responsables, ce qui signifie qu'elles doivent être guidées par ce qu'on peut appeler une « boussole de l'équité ». Trop souvent, ceux qui créent et qui approuvent des projets entraînant des déplacements de population sont dépourvus de cette boussole, qui pourrait les guider dans l'allocation des ressources et la prévention (ou la minimisation) des risques de paupérisation. (Cernea, 1986, 1988, 1996b ; Mahapatra, 1991 ; Scudder, 1981). Ce texte essaie de contribuer à mettre au point cette « boussole de l'équité » en proposant un cadre d'analyse des opérations de réinstallation orienté sur le concept de risque-et-reconstruction. [178] Il pointe les défauts chroniques des politiques et des méthodologies de planification et de financement dans ces domaines et recommande diverses améliorations des pratiques en vigueur.

Une modélisation des risques et de la prévention des risques

On présente ici un modèle théorique du déplacement forcé, qui cerne les risques spécifiques de paupérisation, aussi bien que les moyens d'y faire face –de les minimiser ou les éliminer. Ce modèle est défini comme *modèle de risques de paupérisation ou d'appauvrissement et de reconstruction pour la réinstallation des personnes déplacées (IRR)* ¹¹⁹. Lors de son élaboration, les buts principaux ont été a) d'expliquer « ce qui se passe » pendant les déplacements forcés de population –une tâche fort importante en elle-même- b) de créer un outil théorique de sauvegarde permettant d'aider les politiques, les planificateurs et les responsables de projet à lutter contre les effets négatifs de leurs décisions.

¹¹⁹ Impoverishment risks and reconstruction model for resettling displaced populations. L'abréviation IRR sera conservée ci-dessous (NdT).

En présentant ce cadre d'analyse sur les risques de paupérisation et la reconstruction du cadre de vie, il faut insister tout d'abord sur la nécessité d'une modélisation théorique dans la recherche sur les problèmes de réinstallation des personnes déplacées et aussi d'examiner brièvement les modèles antérieurs. On soulèvera aussi la question des accompagnements institutionnels à trouver entre les processus de déplacement et de réinstallation, et de l'extension possible de ce modèle aux réfugiés au sens strict. On définira ensuite les quatre fonctions essentielles de ce modèle, puis les principaux risques de paupérisation les uns après les autres. Dans la section suivante on soutiendra que ce modèle, qui analyse les possibilités de réversion des risques, peut contribuer à des stratégies de reconstruction des cadres de vie, basées sur une « économie de la reconstruction ». Enfin on comparera cette réflexion à celles qui l'ont précédée.

Depuis des années les analystes de l'émigration planifiée ont proposé plusieurs cadres d'analyse pour décrire les processus à l'œuvre. À la fin des années 1960 Chambers (1969) a proposé un modèle comportant trois phases dans les processus d'occupation de nouveaux territoires en Afrique. Peu après, Nelson (1973) confirmait ces vues à partir d'une synthèse de nombreux cas d'Amérique latine. [179] Ces deux approches ont permis de généraliser l'expérience de migrants volontaires et de conceptualiser les dimensions institutionnelles et organisationnelles des programmes d'installation sur des terres nouvelles.

S'appuyant sur ces premiers acquis, Scudder et Colson ont formulé en 1982 un modèle théorique des processus d'installation qui distinguait quatre étapes et non trois : recrutement, transition, développement et intégration, ou prise de possession. Ce cadre d'analyse diachronique était construit autour du concept-clé « d'étape » ; il portait essentiellement son attention sur les stress des migrants et sur leurs réactions comportementales à chaque étape du processus. Mais ce modèle concernait les réinstallations *volontaires*. Plus tard, Scudder l'étendit aux processus de réinstallation *forcés*, mais en le limitant aux situations comportant toutes les quatre étapes en question (le modèle ne prenant pas en compte les processus de réinstallation qui échouent - c'est-à-dire la majorité - et qui ne peuvent donc comprendre les deux dernières étapes).

Si l'on en vient aux études concernant les réfugiés à proprement parler, on trouve le modèle proposé par Emmanuel Marx (1990). Il trouve sa source dans la

sociologie des réseaux et est centré sur ce que l'auteur appelle « l'univers social des réfugiés ».

Ces tentatives de synthèse ont créé des outils intellectuels qui ont aidé beaucoup de chercheurs à révéler des régularités. Néanmoins, sans nier leurs mérites, ces modèles montraient des faiblesses à différents égards. Aucun d'entre-eux ne s'est prioritairement attaché à l'analyse de la paupérisation, à sa naissance et à son aggravation, et aux processus permettant d'y échapper. Parmi eux, celui de Scudder et Colson traitait aussi de la réinstallation forcée, mais seulement dans les cas réussis. Pourtant la majorité des expériences de réinstallation ont été des échecs. Les impacts cumulés de ces échecs n'ont nullement été « modélisés » dans le cadre d'analyse de Scudder et Colson.

On trouve d'autres discussions de ces modèles (De Wet, 1988 ; Partridge, 1989) mais le sujet est loin d'être épuisé, comme le note Scudder lui-même (1996), à juste titre. Il existe sur ce point un large consensus : les complexités des processus de réinstallation doivent être mieux comprises.

Cette exigence fut peut-être formulée avec le plus d'éclat par Brechin, West *et al.* (1991) dans leur gros volume sur le déplacement [180] des populations indigènes hors de parcs naturels. Ces auteurs soutiennent que beaucoup de décisions impliquant un déplacement forcé sont faites sans une connaissance réelle des impacts futurs. Appelant de leurs vœux un modèle capable de définir et de prévoir les impacts *cumulés* du déplacement forcé et de fournir des guides d'action, ils écrivent :

« Beaucoup de professionnels et de chercheurs ne comprennent pas suffisamment l'impact social du déplacement forcé et de la réinstallation. Quand des résidents d'un lieu sont forcés à s'en aller, on peut s'attendre à ce que ça produise une série d'effets. Mais ces effets collectifs diffèrent considérablement selon les organisations sociales et les communautés ; à l'heure actuelle aucun modèle disponible ne peut prédire des effets cumulés » (1991 : 17).

Le cadre d'analyse présenté ici vise précisément à la compréhension analytique de ces « effets cumulés », en eux-mêmes et dans leurs interrelations. Il inclut en effet les processus partiels constitutifs du déplacement forcé et les mécanismes qui permettent « d'influer » sur eux - c'est-à-dire de les prévenir ou de les éliminer par des actions concertées.

Le modèle IRR a été formulé et pratiqué récemment, pendant les années 1990 dans une série d'études (Cernea, 1990, 1995b, 1996a, 1998 et 1999 ; World Bank, 1994). Une première version fut appliquée à large échelle sur un échantillon de près de 200 projets impulsés par la Banque mondiale en 1993 et 1994. Son origine est à la fois empirique et théorique. Empiriquement parlant il résulte de la somme extraordinaire d'observations accumulées, pendant le dernier quart de siècle, par les études sur les déplacements de population. Sur le plan théorique il bénéficie du nouvel état de l'art auquel est parvenue la recherche sur les déplacements de populations pendant la même période ¹²⁰.

Similarités dans les situations des réfugiés et des personnes déplacées

Le modèle IRR a été utilisé dans beaucoup d'études et lors de quelques opérations de réinstallation (ci-dessous). On s'est demandé [181] récemment si ce modèle pouvait aussi s'appliquer aux réfugiés ¹²¹. Cette question a surgi dans un contexte où un « pont » entre le développement et le problème des réfugiés était souhaité ; cette tendance ne fait que s'accroître. De fait, les personnes déplacées par les projets de développement et les réfugiés fuyant la violence armée sont confrontés à des problèmes souvent similaires. Ce sont les deux principaux propres aux populations déplacées. La recherche gagnerait beaucoup à ne pas les isoler l'un de l'autre ¹²².

Pour se rapprocher, chacun de ces domaines d'étude aurait besoin au départ, de plus de construction théorique. Extraire le général du particulier permet de mieux percevoir ce qui est commun aux réfugiés et aux personnes déplacées.

¹²⁰ Cet « état de l'art » et les principales avancées de la recherche sont discutés plus en détail in Cernea 1999 ; voir aussi « Annotated bibliography », publié par Guggenheim 1994. Depuis cette dernière publication la littérature sur ces sujets a cru de manière quasi-exponentielle.

¹²¹ Cette discussion a pris forme à Oxford lors de la conférence internationale de 1996 sur la Réinstallation et les Réfugiés. Elle continue dans le volume *Risks and Reconstruction*.

¹²² Il y aurait quatre conséquences positives. *Empiriquement*, les deux champs de recherche peuvent s'enrichir mutuellement : *sur le plan théorique*, ils ne peuvent que s'enrichir en comparant leurs données ; *sur le plan de la méthode*, en échangeant leurs outils. *Politiquement*, leur réunion peut augmenter la pression de leurs recommandations sur l'opinion publique.

Chacune de ces spécialisations doit aboutir à des concepts architectoniques, des comparaisons contrôlées, et donc à des modèles théoriques comme autant de pierres d'appui. (Cernea, 1996a). Il y a des problèmes institutionnels à résoudre, comme la question de la réciprocité du transfert de connaissances, notée à juste titre par Harrell-Bond et Voutira (2000). Ceci n'amenuise pas pour autant le rôle du chercheur ; en fait, cette constatation lui donne encore plus d'importance. En une perspective comparative Harrell-Bond et Voutira soulignent le fait que « la paupérisation est une « conséquence de pratiquement toutes les situations de migration forcée... Du point de vue méthodologique [la paupérisation] est incontestablement le dénominateur commun aux situations des réfugiés et des expulsés ». Cependant, les causes de paupérisation ou de « succès » ne sont pas toujours les mêmes dans les deux cas ; il est donc nécessaire de garder en mémoire les divergences.

En fait il ne s'agit pas de prendre un cadre d'analyse et de le transposer à l'identique sur des processus d'une autre nature ¹²³. Le [182] problème ici est de tester la valeur ajoutée fournie par ces instruments, et de savoir s'ils peuvent éclairer d'autres situations. Dans cet esprit Kibreab (in Cernea and McDowell eds. 2000) pense que le modèle du déplacement forcé est valide pour étudier les réfugiés et pour tout travail d'assistance. « Malgré d'évidentes différences » écrit-il, « un examen plus attentif indique la nécessaire pertinence de ce modèle ».

Quatre fonctions principales du modèle

Le modèle des risques de paupérisation et de reconstruction pour la réinstallation des personnes déplacées est centré sur les dimensions économiques et sociales des deux segments essentiels du processus : le déplacement forcé et la réinstallation. Il est essentiellement d'ordre synchronique, puisqu'il intègre des pro-

¹²³ Cette question ne sera pas examinée en détail. Je crois que les modèles sur le déplacement forcé présentent un fort potentiel d'extension à la question des réfugiés, à condition que cette « application » ne se fasse pas de manière trop mécanique. Je ferai occasionnellement allusion aux similarités entre les deux situations, qui appellent des explorations plus systématiques. Les spécialistes du problème des réfugiés me semblent mieux placés encore pour tester les potentialités du modèle présenté ici .

cessus se déroulant simultanément, mais il reflète aussi le mouvement temporel allant de la perte initiale à la réhabilitation.

Trois concepts fondamentaux : *risque*, *paupérisation*, *reconstruction*. Ces blocs fondateurs seront ensuite spécifiés par les dimensions ou les variables qu'ils appellent (par exemple, le fait d'être sans terre, la marginalisation, la morbidité, l'anomie). Ces variables interagissent l'une sur l'autre ; certaines jouent un rôle déterminant, d'autres un rôle dérivé dans les processus d'appauvrissement et de reconstruction (ceci, le plus souvent en fonction de circonstances données). L'introduction de ces concepts permet d'élargir considérablement les approches théoriques à l'œuvre et les pathologies intrinsèques à ce processus.

Ce cadre d'analyse permet aussi d'appréhender la dialectique entre *risque potentiel* et *risque effectif*. Tous les déplacements forcés comportent des risques socio-économiques majeurs, mais *ils ne sont pas pour autant condamnés à y succomber*.

Le concept de risque au sens sociologique ¹²⁴ est utilisé ici au sens de la *possibilité* qu'un certain type d'actions déclenche des effets [183] négatifs (Giddens, 1990). Ce concept se présente alors comme l'anti-concept de celui de *sécurité* (Luhman, 1993). Plus grands sont les risques, moins les populations sont en sécurité. Les risques sont souvent directement perceptibles et peuvent être scientifiquement mesurés (Adams 1998) en tant que réalité objective. Voir le risque comme une construction culturelle serait peut-être mal apprécier son existence ou l'ignorer, mais ceci ne change rien à son existence objective (Stallings, 1995).

Modéliser les risques propres au déplacement forcé c'est analyser ses processus synchrétiques pour aboutir à des dimensions essentielles et universelles. Les voici.

¹²⁴ La littérature sur ce concept est de plus en plus abondante, la société moderne étant de plus en plus souvent qualifiée de « société à risque ». (Beck 1990). Souvent les termes de « risque », de « danger », et de « risque accidentel » sont utilisés l'un pour l'autre. Quelques sociologues (par exemple Giddens 1990) rejettent explicitement toute différence entre « risque » et « danger ». D'autres pensent le contraire pour certaines situations, le « risque » s'identifiant alors à la probabilité d'un impact négatif résultant d'un accident. (Kaplan and Garrick 1981). Généralement, le risque est défini comme l'éventualité inhérente à une action sociale d'engendrer des effets négatifs (pertes, destruction, effets contre-productifs, perte d'avantages pour les générations futures, etc.)

- a. Perte de terre
- b. Perte d'emploi
- c. Etre sans foyer
- d. Marginalisation
- e. Vivre dans l'insécurité alimentaire
- f. Augmentation de la morbidité et de la mortalité
- g. Perte d'accès aux ressources collectives
- h. Déstructuration de la communauté d'appartenance

Chacune de ces dimensions sera examinée.

L'essentiel, c'est la logique interne du modèle. Elle implique une réversion des risques. Ceci peut s'accomplir à l'aide de stratégies spécifiques appuyées sur des financements adaptés. En inversant la perspective, on voit quelles directions adopter :

- a. D'être sans terre à être réinstallé
- b. Du chômage à l'emploi
- c. D'être sans demeure à une demeure
- d. De la marginalisation à l'intégration

[184]

- e. Du risque sanitaire à de meilleurs soins
- f. De l'insécurité alimentaire à une meilleure nutrition
- g. De la perte des ressources et services communautaires à leur restauration.
- h. De la déstructuration de la communauté à sa reconstruction.

La double insistance du modèle sur les risques *et* les stratégies de reconstruction facilite son utilisation opérationnelle. Ses composants peuvent être adaptés par une planification adaptée selon leur impact relatif. Ceci implique de les considérer comme un système de variables entretenant des relations mutuelles.

La compréhension de ces liens permet aux décideurs de déclencher des enchaînements d'effets et des synergies entre les mesures correctives. Ainsi vu comme un ensemble conceptuel, le modèle est flexible ; il permet l'intégration de nouvelles dimensions si nécessaire et son adaptation à des situations nouvelles.

Le modèle IRR peut être employé pour la formulation de politiques générales, au-delà des projets individuels. Il peut fournir de l'information à tous les acteurs sociaux impliqués dans la réinstallation : les gouvernements et les décideurs, les personnes réinstallées elles-mêmes, les concepteurs de projets, les analystes sociaux, les institutions à l'œuvre. Il peut être associé à d'autres cadres d'analyse.

On peut présenter comme suit ses quatre *fonctions*, liées :

1. Une fonction prédictive (alerte et prévision)
2. Une fonction de diagnostic (explication et évaluation)
3. Une fonction de résolution des problèmes (pilotage et évaluation de la réinstallation)
4. Une fonction épistémologique (formulation d'hypothèses et conduite d'enquêtes liées à ces hypothèses théoriques).

La fonction prédictive

Elle résulte de la connaissance approfondie des expériences passées, accumulées et synthétisées. Cette connaissance aide à prévoir des problèmes « cachés », caractérisés par les huit risques majeurs [185] d'appauvrissement. La prévision relève en fait d'un système d'alerte avancée sur les pathologies sociales probables, alerte qui peut être formulée bien avant que la décision de déplacement soit prise. Le modèle fournit ainsi aux décideurs des capacités d'anticipation essentielles à des mesures de réduction des risques.

Pratiquement, ceci permet de chercher des alternatives au déplacement forcé ou d'y répondre par des mesures correctives, des stratégies ou des approches d'adaptation. Les gouvernements, institutions et planificateurs qui omettent une phase d'identification des risques s'exposent d'avance - et avec eux surtout les personnes déplacées - à des résultats beaucoup plus douloureux ¹²⁵.

¹²⁵ Malheureusement beaucoup d'institutions adoptent la « politique de l'autruche » en s'enfermant dans l'ignorance au lieu d'utiliser dès l'abord des instruments d'identification des risques.

La fonction de diagnostic

Il s'agit de la capacité *explicative* et *évaluative* du modèle, qui transforme une analyse d'ordre général en un diagnostic spécifique sur le projet particulier. Le modèle sert d'outil cognitif pour peser la relative intensité des risques. Ceci permet l'identification pratique des accidents économiques et sociaux à prévoir, et les conséquences possibles de l'opération de déplacement. Ce diagnostic fournit une information spécifique cruciale.

La fonction de résolution des problèmes

Elle résulte des capacités analytiques du modèle, en tant qu'il est explicitement orienté vers l'action. Il est formulé en prenant en compte tous les acteurs, leurs interactions et leurs propres capacités à contribuer à résoudre les problèmes. Comme on l'a vu, l'identification des risques doit être « remise sur ses pieds » pour aboutir à des prescriptions pour l'action. Le modèle fournit alors une boussole à des stratégies de reconstruction des modes de vie, en dépassant les simples mécanismes d'assistance et en rendant possible une orientation de re-développement.

La fonction épistémologique

Le modèle IRR fournit aux chercheurs un appui conceptuel et méthodologique pour conduire leur enquête de terrain. Il stimule les [186] hypothèses sur les interrelations entre les variables propres au déplacement et à la réinstallation, et l'exploration de synergies ou d'antnergies entre risques. Son utilité vient ici de sa capacité à guider la collecte de faits et l'agrégation d'observations empiriques variées. Il permet aussi d'informer la comparaison des réactions aux risques parmi des populations et des cultures variées, dans des époques différentes.

Les risques majeurs de paupérisation dans les situations de déplacement forcé

Malgré la considérable diversité des projets les chercheurs trouvent quelques éléments de base récurrents. On a identifié, on l'a vu, huit processus communs. L'effet cumulé de ces processus est l'émergence rapide de la paupérisation. (Cernea, 1990, 1995b). Avant que le déplacement forcé prenne place, il ne s'agit que de risques ; mais sans contre-mesures ces derniers se transforment en un appauvrissement catastrophique.

Ces risques menacent non seulement les personnes déplacées, mais aussi l'économie locale ou régionale, qui peut souffrir des pertes ou des difficultés majeures. Selon les conditions locales, le risque individuel varie. Mais leur identification systémique permet de *prédire leur récurrence et leur probabilité d'émerger* dans des conditions futures de même ordre. Ces risques fondamentaux sont commentés ci-dessous, en s'aidant de quelques données empiriques développées plus extensivement (in Cernea et McDowell (eds) 2000).

La perte de terres

L'expropriation retire aux populations le fondement même de leurs systèmes productifs, de leurs activités commerciales et de leur mode de vie. C'est la principale forme de paupérisation des personnes déplacées, qui perdent leur capital naturel et manufacturé.

Nayak (2000) montre en détail comment le groupe tribal indien Kisan en Orissa a été dépouillé de ses terres, comment les procédures de compensation ont échoué à les leur restituer, et comment cette perte des terres s'est non seulement produite mais a aussi engendré des effets cumulatifs pour ce groupe tribal. Ota (1996) note à propos du projet indien de Rengali que le pourcentage de familles sans terre a plus que doublé après réinstallation (de 4,6 % à 10,9 %) ; Reddy [187] (1997) note que dans les déplacements de Singrauli liés aux mines de charbon, la proportion de gens sans terre a cru vertigineusement (de 20 à 72 %). Une étude sociologique du projet hydroélectrique de Kiambere, au Kenya, montre que les

superficiées possédées après réinstallation ont diminué en moyenne de 13 à 6 hectares ; le bétail a été réduit de un tiers ; les rendements par hectare ont déchu de 68 % pour le maïs et de 75 % pour les haricots. Le revenu familial est tombé de 10968 Ksh à 1976 Ksh, soit une diminution de 82 % (Mburugu, 1993 ; Cook, 1993). En Indonésie une étude de l'Institut d'Ecologie de Padjadjaran (1989) autour du réservoir de Saguling montre que les familles relogées ont perdu 47 % de leurs terres et que leur revenu a diminué de moitié. On trouve le même genre d'observations pour le Brésil (Mougeot, 1989). Les études anthropologiques de terrain montrent que la perte des terres a généralement des conséquences plus sévères que la perte d'un foyer.

La perte d'emploi

Le risque de perdre un emploi salarié est très élevé dans les déplacements forcés, en zone urbaine comme en zone rurale, pour les gens qui travaillent dans les entreprises, les services et l'agriculture. Cependant la création de nouveaux emplois est difficile et suppose des investissements substantiels. Le chômage ou le sous-emploi chez les personnes relogées persiste souvent après que la réinstallation ait eu lieu physiquement.

Les pertes d'emploi peuvent survenir de trois manières : dans les zones urbaines, les travailleurs perdent leur emploi dans les industries et les services. Dans les zones rurales, les personnes qui ne sont pas propriétaires perdent toute possibilité de travail chez les propriétaires (fermage, métayage) et perdent aussi tout droit d'usage lié aux régimes communs de propriété. Les petits producteurs indépendants - ateliers, boutiques ambulantes, etc. - perdent leur travail. Dans le projet de la plaine de Tananarive en 1993 par exemple, on ne leur reconnut aucune compensation, alors qu'ils avaient perdu et leur travail et leur clientèle. L'étude menée auprès de maisonnées indiennes de cinq villages de la région de Talcher, en Orissa (Pandey, 1996), montre une augmentation du chômage de 9 à 43,6 %, accompagnée d'un large mouvement vers les activités tertiaires, si elles se présentent. Les pertes de revenus se situaient entre 50 et 80 % selon les groupes tribaux et les castes. La formation alternative offerte à quelques personnes déplacées peut offrir des qualifications, mais pas nécessairement des emplois. On peut trouver le même genre de [188] situations dans les pays développés. Dans le projet hydroélectrique

de Churchill-Nelson (Manitoba, Canada) l'activité économique des peuples indigènes réinstallés s'est trouvée interrompue (pêcheries, chasse au gibier d'eau, fourrure) ; les études directes montrent une augmentation significative du temps non-productif.

Le chômage n'apparaît souvent qu'après un certain délai parce que dans le court terme les réinstallés peuvent bénéficier d'emplois liés au projet. Ce type d'emploi est cependant précaire. Les observations de divers projets de barrage ¹²⁶ montrent que le « boom » de l'emploi engendré par la construction nouvelle absorbe temporairement quelques relogés puis décroît sévèrement dès la fin du projet.

Perte de demeure

La perte de tout abri tend à être temporaire pour beaucoup de personnes en voie de réinstallation ; mais pour certains, l'absence de foyer ou la détérioration de leurs conditions de logement restent des dimensions persistantes de leur condition. Plus généralement, la perte de la maison familiale et de l'espace culturel aboutissent souvent à une aliénation et à une perte de statut. Pour les réfugiés, l'absence de foyer et de « lieu » de vie sont évidemment des conditions intrinsèques de la situation.

Dans le projet urbain de Douala au Cameroun, les efforts de plus de 2000 familles déplacées pour construire de nouvelles demeures permanentes furent sévèrement contrariés ; seuls 5 % d'entre elles reçurent un prêt permettant d'acheter le lot qui leur avait été assigné. Des rapports sur le réservoir de Danjiangkou en Chine montrent que 20 % des personnes en voie de réinstallation perdirent leur maison et devinrent indigentes ¹²⁷. La destruction par la force d'abris provisoires construits par d'ainsi nommés « squatters » est parfois utilisée (par exemple dans la zone du parc de Kibale, en Ouganda). Quand les gouvernements prennent des mesures de « villagisation » et obligent les populations à s'y installer, les familles

¹²⁶ Par exemple les barrages de Gezhouba en Chine, de Tucurui au Brésil, le barrage Attaturk en Turquie, le complexe hydro-électrique de Nangbeto au Togo et au Bénin, le barrage de Chungju en Corée.

¹²⁷ Les expériences tragiques des barrages de Danjiangkou et Sanmexia dans les années 1960 et 1970, amenèrent à l'adoption par la Chine de politiques de réinstallation plus adaptées, et tournées vers le re-développement des familles déplacées.

perdent tout leur capital et [189] tendent à développer un sentiment persistant de déracinement (pour l'Afrique de Sud voir deWet 1995 ; voir aussi Low et Altman 1992 pour la notion d'un « attachement aux lieux »). Le risque de voir les conditions de logement se détériorer augmente si les habitations démolies sont remboursées au prix du marché et non au prix de remplacement.

Les familles déplacées ne peuvent souvent pas mobiliser le travail et les sommes nécessaires pour reconstruire une maison rapidement ; elles sont donc contraintes de trouver des abris « temporaires ». Ceux-ci ressemblent de fait à des camps de réfugiés, établis en une nuit. Les « centres de relogement d'urgence » et les « camps temporaires (comme près du barrage de Upper Krishna et du projet d'irrigation de Karnataka, en Inde) tendent en fait à rendre chronique la qualité de sans-domicile, plutôt que temporaire. Dans le cas du projet d'irrigation de Fougleita en Mauritanie, seules 200 familles déplacées sur 881 ont réussi à reconstruire une maison immédiatement ; le reste a vécu pendant deux ans ou plus sous des tentes ou des abris bâchés. Dans les projets d'irrigation dérivés de Kukadi-Krishna de l'état de Maharashtra, en Inde, 59 % des familles déplacées vivaient dans des logements temporaires encore 10 à 15 ans après leur relogement (Joseph, 1998). Cependant les risques de perte du foyer – étroitement associés au chômage, la marginalisation, la diminution de l'espérance de vie- peuvent être évités par des financements adéquats et une préparation démarrée en temps utile.

La marginalisation

Elle se produit quand les familles déracinées perdent tout pouvoir économique et sont prises dans une spirale de « mobilité descendante ». Les agriculteurs de revenu moyen deviennent des petits planteurs ; les petits commerçants et artisans connaissent la pauvreté. Beaucoup de personnes ne peuvent plus utiliser leurs qualifications antérieures ; le capital humain acquis par l'expérience est perdu ou devient obsolète. La marginalisation économique est souvent accompagnée d'une marginalisation psychologique et sociale, qui s'expriment dans une chute du statut social, une perte de confiance en soi, un sentiment d'injustice et de vulnérabilité. La coercition des processus de déplacement atteint l'image que les personnes déplacées ont d'elles-mêmes, et elles sont souvent perçues par les communautés hôtes comme dégradant leur environnement.

[190]

La marginalisation comporte de multiples facettes. Les personnes déplacées perdent du statut dans leur nouvelle communauté où elles sont considérées comme « étrangères », ce qui leur empêche un accès plein à différentes ressources. La marginalisation psychologique (voir la discussion détaillée de Fernandes 2000) est une dimension régulièrement négligée dans la planification d'opérations de réinstallation. Pourtant toutes les dimensions déjà évoquées sont largement attestées dans beaucoup d'endroits (Appell, 1986). La déstructuration et la marginalisation économiques prennent place bien avant la réinstallation proprement dite, parce que les investissements en infrastructure et en services s'arrêtent bien avant le début du projet. Des pertes partielles ou totales de terre (par exemple pour une route ou un canal) rend certaines exploitations non-rentables. Des agriculteurs de fonds de vallée à haute productivité se voient marginalisés quand ils ont à travailler sur des versants aux sols moins fertiles. La marginalisation résulte aussi de la perte de ressources non-agricoles, comme on l'a montré pour le projet hydroélectrique de Kulekhani au Népal (Bjornes, 1983 et Pockharel, 1995) ou le projet Kotmale au Sri-Lanka (Soeftestad, 1990).

Chez les personnes déplacées en zone urbaine, la marginalisation est parfois graduelle et peut se produire après la réinstallation, lorsque par exemple les personnes réinstallées reçoivent des emplois peu rémunérateurs (à la place d'un espace de sol). Les agences gouvernementales acceptent tacitement cette marginalisation quand elles considèrent que la récupération du niveau de vie ancien n'est qu'une « question de temps ».

L'insécurité alimentaire

Le déplacement forcé augmente les risques de malnutrition temporaire ou chronique. Pendant le processus physique de déplacement forcé et de réinstallation des chutes soudaines de ressources alimentaires et de revenu sont prédictibles. Il s'ensuit que la faim et la malnutrition sont présentes pendant le temps de reconstruire un système productif. Green (2000) présente une analyse extensive des risques alimentaires menaçant les réfugiés et les personnes réinstallées, quelles que soient les différences repérables. Hakim (2000) analyse le cas du groupe tribal Vasava au Gujerat, contraint de passer de la production vivrière à la culture

de rente. Les effets négatifs du barrage de Manantali et de la gestion de l'eau au Sénégal ont été précisément décrits par le même concept « d'insécurité alimentaire provoquée par le développement induit » (Horowitz et [191] Salem-Murdock, 1993). Près du barrage de Victoria au Sri Lanka, les familles recevaient encore des bons de nourriture longtemps après leur déplacement. (Rew et Driver, 1986). La superficie de terre cultivée par tête dans le réservoir chinois de Bailiamba ayant décliné de 1,3 à 0,4 Mu après réinstallation, 75 000 tonnes de secours annuel en nourriture durent y être acheminées pendant plusieurs années. Les risques nutritionnels renforcent les risques de morbidité et de mortalité (ci-dessous) et dépendent largement de l'effectivité des mesures de contrôle de perte de terre et de perte de domicile.

Augmentation de la morbidité et de la mortalité

Les déplacements massifs de population présentent de sérieuses menaces pour la santé. Les stress et les traumatismes psychologiques s'accompagnent parfois de maladies liées au déplacement, notamment de maladies parasitaires et de maladies à vecteurs comme la malaria et la schistosomiase. Des réseaux déficients d'approvisionnement en eau et des systèmes d'égouts improvisés augmentent la vulnérabilité aux épidémies et à la diarrhée chronique, la dysenterie, etc. Les segments démographiques les plus faibles - enfants, vieillards - sont les plus affectés.

La recherche empirique montre que les personnes déplacées sont plus sujettes à tomber malades après leur déplacement qu'avant. Un résultat inintentionnel des grands programmes d'infrastructure est souvent aussi une augmentation de la morbidité chez ceux des groupes de la région qui n'ont pas été déplacés ¹²⁸.

Au Sri Lanka une explosion de gastro-entérite fut constatée près du barrage-réservoir de Victoria (Rew and Driver, 1986) ; près du site de réinstallation du système C de Mahaweli l'incidence de la malaria augmenta de 8,9 à 15,6 %. (Jayewardene, 1995). Dans la zone de Akosombo au Ghana, la prévalence de la schistosomiase passa de 1,8 % avant la réinstallation à 75 % chez les adultes habitant près du lac, et à 100 % chez les enfants, en quelques années. Le projet

¹²⁸ Ceci est dû largement à l'apparition de « villes spontanées » et de camps de travail incontrôlés, où les services sanitaires sont déficients.

d'irrigation de Foun Gleita, en Mauritanie dépassa l'impact attendu de schistosomiase en atteignant 75 % des enfants ; la santé des agriculteurs fut aussi atteinte du fait de l'eau qu'ils buvaient. Près du réservoir de Nam Pong en Thaïlande les enquêtes de suivi confirmèrent que les taux locaux de morbidité —douve du foie, [192] ankylostomes- supérieurs aux taux de la province résultaient de la dégradation des conditions de vie et d'une mauvaise gestion des déchets.

L'interaction entre deux des processus propres au modèle – détérioration de la santé et perte de domicile- a été vérifiée empiriquement depuis longtemps, notamment pour les groupes les plus vulnérables (personnes âgées) (Ferraro, 1982 et Borup et al., 1979).

Le « stress social » lié au déplacement forcé a été reconnu porteur de différentes conséquences sur l'équilibre psychologique selon l'âge, le genre et les statuts conjugaux et professionnels (Scudder et Colson 1982 ; Scudder 1985 ; Turner et al. 1995 ; voir Appell 1986 pour des suggestions originales sur la mesure du stress social).

Des taux de mortalité plus élevés semblent aussi résulter des risques épidémiques ou de divers accidents associés à la création de nouvelles étendues d'eau. Le manque d'information et de mesures de précaution a ainsi provoqué une centaine de morts par noyade au réservoir de Saguling (Indonésie) pendant les 14 premiers mois ; à Cirata (Indonésie) dix noyades sur les dix premiers mois (Padjadjaran University 1989).

La perte d'accès aux ressources collectives

Pour les plus pauvres, ceux sans terre et sans ressources, la perte de l'accès aux anciennes ressources communes (pâturages, terres boisées, ressources aquatiques, sépultures, carrières etc.) aboutit à une détérioration significative du revenu et des modes de vie. Ces pertes ne sont généralement pas compensées par les gouvernements. Elles s'alourdissent de la perte d'accès aux services publics comme l'école (Mathur, 1998 ; Mahapatra, 1999a, 1999b) que l'on peut regrouper sous la même rubrique.

Kibreab (2000) analyse les liens entre les ressources communes (CPRs ¹²⁹), la pauvreté et les risques de paupérisation, compte tenu de certaines structures de pouvoir et de la vulnérabilité des personnes déplacées. La recherche empirique montre qu'une bonne partie des ressources des plus pauvres provient des produits comestibles de la [193] forêt, du bois de chauffage et des carrières publiques. Leur perte induit une rupture importante. Ainsi dans les régions semi-arides de l'Inde, 91 à 100 % du bois de chauffage, 66 à 89 % de l'énergie domestique, 69 à 80 % des ressources en pâturage viennent de terres collectives (Sequeira, 1994). L'étude de sept projets ayant impliqué des déplacements forcés en Orissa (Inde) entre 1950 et 1994 ne montre aucune compensation pour les ressources collectives (Pandey et al., 1998). Dans la région du barrage de Rengali en Inde, seulement 23,7 % des personnes réinstallées avaient accès aux pâturages et 17,5 % aux sépultures.

Quand l'accès aux ressources collectives n'est pas protégé et garanti, les personnes déplacées tendent à occuper les réserves forestières ou à créer une pression sur les ressources de la population hôte. Ceci constitue une autre cause de conflit et de dégradation de l'environnement naturel.

La destructuration sociale

Le déplacement forcé déchire le tissu social existant. Il disperse les communautés, défait les modèles d'organisation sociale et les relations interpersonnelles ; il en va de même des groupes de parenté. Ceci aboutit à une perte nette de « capital social » qui s'ajoute à la perte de capital naturel et humain. La perte de ce capital social passe généralement inaperçue et ne peut donc être compensée par les programmes qui la causent ; cette perte a des conséquences de long terme.

Il est difficile de reconstruire les réseaux sociaux qui réunissaient autrefois des gens travaillant pour des intérêts communs. Cette perte est plus sévère dans les projets qui réinstallent les gens de manière dispersée, coupant leurs liens avec le voisinage, au lieu de les reloger par groupes et par unités sociales. Une étude sociologique détaillée de Behura et Nayak (1993) concernant un projet de barrage en Inde a montré des manifestations variées de destructuration du système de pa-

¹²⁹ Common Property Ressources (NdT).

renté : distensions des liens proches, aliénation et anomie, perte de contrôle dans les relations avec l'autre, moindre cohésion des familles. Les mariages sont repoussés à plus tard parce que les dots, les festins et les dons ne sont plus possibles. Les relations des personnes réinstallées avec leurs parents restés sur place se distendent ; l'interaction entre familles se réduit. Aussi, la participation aux activités collectives diminue ; les sépultures collectives perdent toute forme reconnaissable. Toujours en Inde, une [194] monographie sur le barrage de Hirakud montre que les maisonnées « dont le statut économique avait été complètement bouleversé par le déplacement forcé » n'avaient pas été « intégrés de manière satisfaisante » ensuite (Baboo 1992). « Les gens persistent dans leur être, mais l'ancienne communauté n'est plus » (Downing, 1996a).

Les historiens des migrations ont souvent abouti à la conclusion que les coûts de réinstallation des populations déplacées vont bien au-delà de simples « coûts financiers » ; « les coûts les plus lourds » note Sowell (1996) « résultent de la rupture des relations familiales, et de la confrontation à un univers d'incertitude dans une terre étrangère ». La pauvreté ne résulte pas seulement d'une perte de revenu et d'actifs - une terre, un abri, de la nourriture ; la perte de réseaux de réciprocité intensifie le processus de paupérisation dans ses formes de perte d'autonomie, de dépendance et de vulnérabilité.

L'intensité différentielle des risques

Les risques majeurs d'appauvrissement qu'on a décrits doivent être considérés comme un ensemble de variables interconnectées. Ils affectent des populations fréquemment considérées comme répugnant à prendre des risques. Cependant ce lourd enchevêtrement de menaces les atteint sans qu'on leur ait demandé leur avis. Dans ces situations les personnes sont confrontées à ces risques de manière simultanée, et non à chacun de ces risques pris séparément. Le résultat est ce qu'on appelle une crise.

Selon les sites et les circonstances, le secteur (urbain ou rural), et la saison, l'intensité des risques propres au déplacement forcé varie ; parfois certains risques n'atteignent pas tel ou tel groupe. A l'inverse, d'autres risques propres au site

concerné peuvent émerger. Les situations particulières sont toujours plus riches que le modèle général ; mais ce dernier est présent dans toutes les situations.

On peut illustrer la variabilité des situations en remarquant (Feeney, 1995 ; Koenig, 1995 et Pandey, 1998) que les femmes sont plus affectées que les hommes. Agnihotri (1996) signale la discrimination flagrante des mesures de compensation : par exemple l'accès aux mesures de compensation pour les célibataires est fixé en Orissa à 18 ans pour les hommes, mais à 30 pour les femmes ! Une synthèse documentée, au plan mondial, des observations sur les groupes tribaux affectés par les déplacements forcés (Colchester, [195] 1999) a montré sans équivoque que ces groupes vulnérables sont beaucoup plus exposés aux risques de paupérisation exposés ci-dessus que la population générale. De pénétrantes recherches sur le terrain ont montré *pourquoi* (Fernandes, 1991, 2000 ; Mahapatra, 1994 et Nayak, 2000).

Les enfants sont exposés à des conséquences particulièrement perverses. Réfléchissant au modèle dans le cas de l'Inde, Mahapatra (1999a) suggère « d'ajouter aux huit risques de paupérisation celui de la perte d'éducation pour les enfants ». La réinstallation interrompt souvent la scolarisation ; pour certains enfants elle signifie son interruption définitive. Du fait des pertes de revenu de la famille, beaucoup vont rejoindre précocement le marché du travail. Ces caractéristiques propres aux groupes vulnérables appellent à l'évidence des réponses adaptées.

Les risques pour les populations hôtes

Ces populations constituent un acteur majeur d'une réinstallation bien conduite. Distinguer les risques qui les affectent est facilité par l'emploi du modèle.

Évidemment, les risques qu'elles encourent ne sont pas de même nature que ceux affectant les personnes déplacées ; mais ils sont liés, et peuvent aussi impliquer l'appauvrissement. L'afflux massif des personnes déplacées crée des tensions sur les ressources et services sociaux, et sur le marché du travail. Les prix des biens tendent à s'élever, et la situation sanitaire à se dégrader. Dans les zones culturellement hétérogènes, des conflits sont probables, et les tensions sociales

risquent de perdurer. Les effets induits sur l'environnement affectent aussi bien les populations hôtes que les personnes déplacées.

La sauvegarde la plus effective des intérêts des populations hôtes consiste à mettre au point des projets adéquats pour les populations déplacées, en termes de financement tout aussi bien qu'en termes d'organisation. L'étape de préparation est cruciale, alors que l'on identifie des sites de relogement et que l'on cerne les caractéristiques des populations hôtes ; c'est à ce moment que l'on peut identifier les risques affectant ces dernières. L'expérience a montré que si l'on peut faire bénéficier les personnes déplacées de mesures spéciales, il faut aussi en faire bénéficier les populations [196] hôtes dans la mesure du possible. Ceci contribue à minimiser les tensions et la concurrence entre les deux groupes.

En bref, le modèle IRR rend compte d'un large éventail de risques - de risques économiques, mais aussi de risques sociaux et culturels. Il permet de discerner dans les processus même de déplacement forcé les mécanismes à l'origine de l'appauvrissement, et leurs dimensions principales. Ainsi des dommages monétaires et non-monétaires : la perte d'actifs économiques, la perte d'un domicile, la dégradation de la santé, des conditions de logement et d'éducation, la perte d'appartenance communautaire, la perte de pouvoir et d'influence. Dans le cours du déplacement, les gens perdent leur capital dans toutes les acceptions de ce terme : - capital naturel, manufacturé, social et humain. Les mesures de sauvegarde sont indispensables ¹³⁰ et elles sont plurielles. Les mesures de reconstruction sont *multidimensionnelles* ; elles prennent la forme d'un programme analytique et systématique. C'est ce programme qui est présenté dans cette deuxième partie ; il transforme le modèle des risques en stratégie de reconstruction.

¹³⁰ Les implications des risques d'appauvrissement en termes de pertes de capital ont été récemment explorées par Juliette Hayes dans sa maîtrise sur l'IRR à la *London School of Economics* (1999). Cette analyse contribue à l'idée de plans de reconstruction multidimensionnels.

La réversion des risques : le modèle comme prophétie autodestructrice

La question fondamentale est maintenant : si le modèle peut aider à *prédire* et à *diagnostiquer* les risques du déplacement forcé, peut-il aider à les éliminer ?

La réponse est évidemment oui. Le modèle ne se comporte pas comme une Cassandre de la paupérisation forcée, mais comme un guide pour résoudre les problèmes identifiés. Il faut le lire « à l'envers » ; il fournit alors un instrument pour reconstruire les modes de vie des personnes déplacées.

Robert K. Merton a montré de convaincante manière que la prévision d'un résultat non-désiré peut tourner à une « prophétie autodestructrice » (Merton, 1979). Il s'ensuit qu'un modèle de prédiction des risques n'est *pas* utile du point de vue pratique quand il [197] est confirmé par des événements négatifs, mais plutôt quand ce qu'il prédit permet de parer à ces risques. Les capacités prédictives du modèle IRR proviennent de la connaissance accumulée. Voici pourquoi ce modèle contribue à détruire sa propre prophétie.

La connaissance des risques est fondamentale pour une planification saine. Le modèle proposé présente, au-delà d'une alerte générale, une matrice d'évaluation sur le terrain de la variabilité des risques. Cette évaluation peut -et doit, en fait- mener à des mesures spécifiques de sauvegarde. L'utilisation de ce modèle sur le terrain pour la préparation des projets et la planification est déjà attestée ¹³¹.

La réversion du modèle indique la direction que doivent prendre les mesures de sauvegarde : ainsi la perte de terre implique de planifier d'avance l'accès à des terres, il en va de même de la perte d'un foyer ; etc.

Plus généralement, le modèle IRR est porteur de deux messages essentiels : un message politique et un message stratégique.

¹³¹ On en a des exemples pour l'Inde (Thangaraj 1996) et pour les Philippines (Spiegel 1997) ; d'autres rapports utilisent ce modèle pour la supervision des opérations (Downing, 1996a, 1996b ; Mathur et Marsden, 1998) ; pour d'autres applications voir Cernea and McDowell (eds.) 2000.

Le message politique tient à ce que l'ensemble structurel de risques inhérents au déplacement forcé *peut être contrôlé au travers d'une politique donnée*, qui provoque des solutions appropriées et les finance. Mais cet ensemble ne peut être contrôlé par des mesures au coup par coup.

Le message stratégique est que des planifications ou programmes *spécifiques* sont chaque fois nécessaires, afin d'adapter le modèle général et les circonstances particulières. Des mesures non concertées - par exemple, une simple compensation monétaire - ne correspondent pas à l'ensemble des risques. La compensation ne peut remplacer l'absence de pensée stratégique et de mesures d'ensemble.

C'est l'affaire de l'État de définir des politiques d'intervention et d'allouer des ressources financières, organisationnelles, techniques, etc. ; mais il ne serait pas réaliste de concevoir le processus de reconstruction simplement comme un effort *top-down* de style paternaliste ; il y faut la participation des personnes déplacées elles-mêmes. [198] La stratégie souhaitée ici ne peut se limiter à un seul acteur, l'État ; c'est une stratégie multi-acteurs. Ainsi des organisations de personnes déplacées, des leaders, des ONG, des populations hôtes : leur participation à la reconstruction est indispensable.

Les mesures techniques et financières sont évidemment différentes s'il s'agit de réinstallation forcée ou de réfugiés fuyant des conflits. Dans les situations de déplacement forcé, l'État est responsable et doit fournir les ressources nécessaires ; le cas des réfugiés est différent. Cependant il y a des facteurs communs ; les dimensions propres de la reconstruction sont largement analogues, et cette analogie permet un transfert d'expérience d'un cas à l'autre.

Composantes essentielles de la reconstruction

L'objectif premier de toute mesure d'accompagnement du déplacement forcé devrait être de prévenir le processus de paupérisation et de reconstruire la vie des personnes réinstallées. Pour examiner les composantes du processus de reconstruction on suivra une séquence légèrement différente de celle adoptée pour exposer les risques. On traitera tout d'abord des variables économiques essentielles –

la terre et l'emploi- puis de celles relatives à la reconstruction de la communauté, au logement et aux services sociaux ¹³².

*De la perte de terre à l'accès à une terre,
du chômage à l'emploi*

C'est toute la question. Le succès du processus est souvent associé à différentes possibilités : l'identification de terres équivalentes, puis la mise en production de ces nouvelles terres ; la recherche de productions végétales plus rentables ; la diversification des activités ; l'utilisation des ressources créées par le projet (réservoirs, zones irriguées, etc.). Les investissements destinés à créer des emplois durables sont tout aussi bien nécessaires.

[199]

Les systèmes d'occupation de nouvelles terres ont été fréquemment utilisés en Afrique pour créer de nouvelles bases productives à la fois pour des personnes déplacées aussi bien que pour des réfugiés. (Lassailly-Jacob, 2000 ; voir aussi 1994, 1996 ; Eriksen, 1999). Dans les zones très peuplées, la pénurie des terres demande des approches innovantes. Pour traiter ce problème dans la zone du barrage de Shuikou en Chine, les responsables de projet convertirent hardiment des pentes improductives en terrasses pour l'horticulture. À cette fin, le projet a financé tout l'équipement mécanique nécessaire. Des vergers furent plantés plusieurs années avant la réinstallation, si bien que les arbres produisaient des fruits à peu près en temps voulu au moment même de la réinstallation ¹³³. Il en résulta 53.000 *mu* d'arbres fruitiers, 10.000 *mu* de thé, 26.000 *mu* de bamboueraie, et la plantation de plus de 200.000 jeunes fruitiers.

L'intensification de l'agriculture et les choix de nouvelles cultures fournissent du travail et un cadre de vie à plus de 20.000 personnes réinstallées. Leur revenu moyen est plus élevé que celui prévu à l'origine. Il faut noter que cette amélioration s'est produite alors que l'exploitation agricole par tête s'est réduite de 0,98 à

¹³² Nous avons certainement besoin d'autres recherches empiriques pour identifier les expériences réussies de reconstruction des modes de vie. Les anthropologues et sociologues ont été beaucoup plus préoccupés par la description des conséquences négatives des déplacements forcés que par les réussites. Vu qu'une gestion réussie est plus rare, une meilleure connaissance des expériences qui en relèvent est une tâche prioritaire.

¹³³ Observations personnelles à Shuikou datant de 1986, 1988, 1990, 1994.

0,32 *mu*. Le reste des personnes déplacées bénéficia de mesures complémentaires de diversification : pour l'élevage (canards et pêche dans le réservoir), 6 % des réinstallés ; travail dans les services et le transport (13,4 %), nouvelles entreprises (19,3 %). (World Bank/OED, 1998). L'initiative des personnes réinstallées à Saginging (Indonésie) permit d'épargner le terreau menacé par le réservoir, et de le déplacer vers des parcelles en amont ainsi fertilisées (Costa-Pierce, 1996).

Dans l'ensemble du monde en développement, il apparaît que la compensation de terre par de la terre - dans les termes du modèle une « réinstallation basée sur la terre » - est beaucoup plus adéquate que la compensation monétaire, qui échoue souvent à rétablir le revenu perdu, sans parler de l'améliorer. Cependant, des études de terrain systématiques (McMillan et al., 1998) ont démontré que le seul accès à une terre est une mesure insuffisante, même dans le cas d'une réinstallation volontaire. La réinstallation basée sur la terre doit être accompagnée par des mesures techniques et sociales.

La gestion du projet associée aux initiatives et aux ressources propres des personnes réinstallées peut transformer la perte de terre en [200] occasion de « cultiver l'eau », en d'autres termes de créer des fermes aquacoles dans les nouveaux réservoirs. Par l'aquaculture beaucoup d'entre eux sont devenus des sources de revenu. Dans celui d'Aquamilpa au Mexique, la pêche ne représentait que 4,1 % des activités productives chez les personnes affectées par le projet en 1989. Vers 1995, 60,8 % d'entre elles travaillaient dans une activité en rapport avec la pêche. Dans le réservoir de Cirata en Indonésie, les employés des fermes aquacoles gagnaient 56 000 roupies de plus par mois que les producteurs de riz avant la construction du barrage (Costa Pierce, 1996).

La création de parcs nationaux et de réserves de biosphère a souvent menacé d'expulsion les résidents. Une fois de plus, chaque cas empirique montre que ce sont les problèmes d'accès aux terres et à l'emploi qui doivent être résolus avant tout. L'expulsion de terres traditionnelles a généralement impliqué des conséquences désastreuses (West and Brechin, 1991) ; mais les quelques cas de réinstallation réussie, comme au Parc National de Mololtoja au Swaziland, sont ceux où la terre a été allouée aux résidents expulsés d'une manière adaptée au contexte culturel (Ntshalintshali et McGurk, 1991). Une alternative pour éviter l'expulsion pure et simple consiste à combiner la reconnaissance de droits fonciers et la création d'emplois dans la conservation, ce qui aide les résidents à trouver un intérêt

direct dans la préservation des ressources naturelles en tant que source de revenus (Raval, 1991 ; Wells et Brandon, 1992).

Fournir de nouvelles formations à des personnes réinstallées n'est une stratégie utile que s'il existe une demande effective du secteur privé, ou si de nouveaux investissements sont à l'œuvre. Dans le projet charbonnier de Dudichua en Inde, 225 agriculteurs sur 378 furent formés puis employés, à raison d'un emploi par famille, pour aboutir à des gains huit fois supérieurs au salaire minimum (World Bank 1995d). Sans grand support du projet, des fabricants de brique d'Argentine (projet Yacireta) ont brillamment réussi à reprendre la production et améliorer leur revenu (Mejia 1999, 2000). Cependant, des dilemmes restent non résolus : ainsi de la question des *squatters* ou des abus d'utilisation du domaine public. Par définition les squatters urbains sont installés dans des lieux publics, comme des espaces de « droit de passage », souvent avec l'accord tacite des municipalités. Les squatters se comptent aussi parmi les plus pauvres. Quand on a besoin de tels espaces pour des projets, les déplacer sans leur donner d'alternative aggrave leur pauvreté sans leur donner d'autre solution que de squatter ailleurs. Sans encourager cette [201] activité, les solutions ne sont pas aisées à trouver, et relèvent d'une réflexion particulière en termes politiques et législatifs.

La prééminence illimitée du principe de domaine public constitue un problème épineux. Il faut traiter avec beaucoup de considération l'argument selon lequel l'abandon de vastes étendues de terres par leurs propriétaires historiques implique de leur conférer un statut de copropriétaires des nouveaux projets créés, et de co-bénéficiaires (aussi longtemps que ces développements sont productifs). Il existe une alternative : au lieu d'exproprier *en masse* ¹³⁴, l'État pourrait leur proposer de créer une société en *leasing* leur garantissant la propriété de la terre mais en la cédant par bail emphytéotique au projet (disons pour 99 ans) pendant la durée du développement en question. Ceci rendrait inutile l'imposition du domaine public, avec ses résultats amers, la dépossession et une probable paupérisation. La nature des échanges en cause dans cette option et dans d'autres doit être soigneusement pesée, avec une flexibilité permettant d'échapper au monde des recettes prédéterminées.

¹³⁴ En Français dans le texte (NdT).

Une autre excellente option est de réinstaller les agriculteurs déplacés par des projets de réservoir sur des terres nouvellement irrigables en aval. Cette option est pourtant peu utilisée. Quelques États indiens (le Madhya Pradesh, le Gujrat, d'autres) essaient de réinstaller les expulsés dans des zones planifiées à ces fins, par un appareil législatif de plafonnement d'accès aux terres irriguées, ce qui est une bonne solution administrative ; elle gagnerait en efficacité en s'attirant la coopération des agriculteurs de la zone concernée. Globalement, combiner l'accès à la terre et l'accès à l'emploi est la stratégie majeure de la réinstallation, particulièrement dans les situations où ni la terre ni l'emploi ne peuvent, pris séparément, utiliser pleinement les capacités de travail des personnes déplacées.

D'être sans demeure à une demeure

L'amélioration des conditions de logement est en soi l'une des mesures les plus aisées. Cependant elle est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre dans le cas de réfugiés privés de toute compensation pour la perte de leurs habitations et de leurs propriétés.

[202]

Deux éléments sont récurrents dans ce domaine, quelles que soient les cultures. D'abord, la paupérisation due à l'aggravation des conditions de logement peut être prévenue par une conception équitable des coûts de reconstruction dans le projet de budget. D'autre part, de manière tout aussi générale, les personnes réinstallées tendent à améliorer leurs conditions de vie antérieures : par des investissements supérieurs en nature (en travail) et en ressources monétaires. Même dans les conditions amères du déracinement, même dans la colère causée par un niveau injuste de compensation, le besoin immédiat d'un abri pour la famille et l'aspiration profonde à une vie meilleure se conjuguent en un effort inconditionnel pour bâtir des foyers meilleurs et plus spacieux. Les déplacés utilisent à cet effet différentes stratégies : la mobilisation de la force de travail familiale, l'entraide, les emprunts complémentaires à la compensation, l'affectation d'une partie de la compensation de la valeur de la terre à la reconstruction, une reconstruction échelonnée dans le temps : fondations de maisons plus grandes, puis reconstruction, à mesure que les familles contrôlent mieux le temps et les ressources.

L'observation empirique des attitudes des personnes réinstallées envers l'investissement montrent que ces dernières utilisent souvent, en fait, une partie de la compensation monétaire concernant leur capital productif à des fins de logement. Ils dépensent plus à ces fins qu'auparavant ¹³⁵.

Les améliorations du logement prennent différentes formes : plus d'espace par personne ; meilleure qualité de construction, particulièrement pour la couverture ; liaisons aux services d'électricité et d'eau ; meilleurs sanitaires ; espaces de jardins ; etc. Les problèmes [203] souvent rencontrés concernent de plus grandes distances aux lieux de travail et les coûts de transport, particulièrement en zone urbaine ; les niveaux de revenu et le poids des prêts à long terme, enfin les inégalités d'accès propres aux anciens *squatters*.

L'amélioration des conditions de logement (pas seulement la « restauration » des conditions antérieures) est désormais connue pour beaucoup de projets : en Argentine elle a été attestée par la cohorte de personnes réinstallées du barrage de Yacireta ; au Népal, par la majorité des déplacés du projet de Kali Gandaki et de sa route d'accès (Khodka 1999, Sapkota 1999) ; en Chine par les personnes déplacées par le projet de barrage de Shuikou, qui ont augmenté leur espace disponible de 25 mètres carrés par famille (World Bank/OED, 1998) ; au Kenya par les personnes réinstallées du projet de Développement des Exportations (World Bank, 1995a) ; etc. A Shanghai, des familles déplacées par un projet d'assainissement des eaux purent choisir entre des appartements d'État (en location) ou des appartements privés disponibles pour seulement 1/3 du coût de construction (voir aussi Reddy 2000 pour la reconstruction de logements urbains en Inde). Les enquêtes ont révélé des approches innovantes, comme l'utilisation de bons de relogement en République de Corée. Au Togo (projet Nangbeto) le transport quotidien par des véhicules du projet vers de nouveaux sites a permis aux personnes

¹³⁵ Un tel changement d'affectation de maigres ressources (passage de capacités *productives*, [comme la terre] à des biens de *consommation* [un foyer et ce qui va avec] peut obérer la capacité de la famille à générer du revenu pendant un temps. La rationalité sous-jacente à cette attitude appelle plus d'analyse économique et culturelle ; on ne connaît pas ses conséquences, négatives ou non, dans la longue durée. Les valeurs, les aspirations, des variables comme la taille ou la structure de la famille interviennent fortement dans le processus de décision. Mon travail de terrain en Chine (barrage de Shuikou 1986, 1988, 1990, 1994) et au Népal (barrage de Kali Gandaki) a montré que certaines personnes réinstallées construisent *délibérément* de grandes maisons pour les utiliser non seulement comme des « biens de consommation » mais aussi comme des structures permettant de produire du revenu par location partielle, création de commerces, ou restaurants, etc. (voir aussi Sapkota 1999).

déplacées d'étendre les unités d'habitation de base fournies ¹³⁶. En bref, l'observation empirique montre que la perte d'un foyer n'est pas un risque absolu de paupérisation ; en fait, la reconstruction laisse de la marge pour une amélioration d'un niveau de vie souvent très bas.

*De la destructuration de la communauté à sa reconstitution ;
de la marginalisation à l'intégration,
et de l'expropriation à l'accès aux biens communs*

La reconstruction des réseaux et de la cohésion communautaire est essentielle, mais peu prise en compte dans les démarches officielles. Les décideurs se sentent peu concernés par la réintégration des populations déplacées et la nécessité d'une compensation des biens communautaires perdus.

Ces trois dimensions du déplacement sont distinctes en partie mais elles se recouvrent aussi. Elles sont groupées ici parce que la [204] manipulation des variables du modèle peut aboutir à des effets de synergie dans les programmes de reconstruction favorables à ce type de démarche. La reconstruction de la communauté renvoie aux structures des groupes y compris aux institutions formelles et informelles en cause, alors que la notion de marginalisation renvoie d'abord à la famille et à la maisonnée. Sur le terrain, les choses diffèrent beaucoup lorsque les villages ou les unités de voisinages sont créés purement et simplement comme des *unités sociales nouvelles* nécessitant des services sociaux et des ressources, ou que des *opérations de remplissage* insèrent des personnes réinstallées dans des communautés préexistantes, en accroissant alors la pression sur les services communs déjà existants ou les ressources de la population hôte.

La re-création de structures ou de ressources communautaires est une tâche complexe qu'on ne peut accomplir en un jour. Une recherche sur le programme de Mahaweli au Sri Lanka (Rodrigo, 1991) montre que l'allocation *initiale* des ressources, y compris aux ressources communautaires, est pratiquement décisive pour un nouveau départ dans le site de réinstallation. Si l'accès aux ressources n'atteint pas un seuil critique (par tête et par famille), ce décollage est compromis. Ainsi, du fait de son « utilité marginale » qui s'ajoute aux ressources propres des

¹³⁶ Observation personnelle, Togo 1989.

familles, l'accès aux ressources communautaires est souvent un point essentiel de la reconstruction. D'autres recherches l'ont montré.

Certaines portent sur la Chine, l'Éthiopie, la Grèce, le Mexique. Légalement parlant, les autorités chinoises se doivent de négocier avec les personnes déplacées considérées en tant qu'individus et en tant que communautés. Les biens communautaires perdus dans le déplacement forcé sont évalués et compensés par l'État pour être retrouvés autant que possible à l'identique (Shi et Hu, 1994). Dès le départ des formes de l'organisation originelle font ainsi partie intégrante du processus de réinstallation, ce qui leur permet donc de perdurer. L'approche chinoise est unique aussi parce qu'elle encourage la solidarité dans la perte (particulièrement de terre) et qu'elle impose une certaine redistribution de terres villageoises disponibles aux nouveaux villageois déplacés en terre inconnue¹³⁷.

[205]

Permettre la renaissance d'institutions communautaires est essentiel. A partir d'un cas éthiopien Wolde-Selassie (2000) témoigne des effets très positifs de la restauration des associations de village, et plus généralement des coutumes, après un déplacement forcé. Une aide collective spécifique tournée vers les communautés les plus marginales et les plus fragiles accélère la réintégration. L'expérience de Grecs réinstallés analysée par Hirschon (2000) montre que dans ce processus le partage de valeurs culturelles aide à venir à bout des privations matérielles et des difficultés économiques. La réintégration n'est donc pas fonction de la restauration du niveau de vie, elle peut la précéder. Au Mexique le programme d'Aquamilpa a non seulement restauré les services antérieurs, mais il a aussi construit de nouvelles infrastructures de services (Johns, 1996). De telles expériences sont précieuses parce qu'elles sont beaucoup moins fréquentes que les compensations économiques, ce qui laisse du champ à des conflits entre personnes réinstallées et populations hôtes. Dans l'ensemble, ces trois facettes de la reconstruction demandent l'initiative institutionnelle et la coopération des populations hôtes.

¹³⁷. Ces interprétations proviennent d'observations personnelles dans différentes provinces de Chine, et de discussions avec des membres et leaders de communautés, et différents officiels.

*De l'insécurité alimentaire à une nutrition correcte
et du risque sanitaire à de meilleurs soins*

L'état nutritionnel et sanitaire dépend, dans le long terme, des progrès accomplis dans la situation économique des personnes déplacées (voir ci-dessus la question de la terre et/ou de l'emploi). Mais à court terme la reconstruction implique des contre-mesures remédiant aux ruptures de produits vivriers et aux stress sanitaires, avant même les mesures économiques. L'emprunt aux expériences positives d'assistance aux réfugiés (aide d'urgence) peut être extrêmement efficace à ces fins, et aussi pour traiter des populations les plus vulnérables (enfants, personnes âgées, femmes enceintes). Une reconstruction durable nécessite cependant une planification à long terme au-delà des mesures d'urgence ; il faut y adjoindre l'information et l'éducation pour provoquer les changements nécessaires des comportements, et les capacités de s'adapter à la nouvelle situation.

Les observations disponibles montrent que les risques de pénurie alimentaires sont reconnus plus volontiers par les agences en charge des déplacements forcés que les risques sanitaires. Une planification à long terme est rare. La réaction des personnes réinstallées tend aussi, généralement, à privilégier les besoins en nourriture. Une étude de l'O.M.S. dans quatre pays du bassin du [206] Mekong (la Thaïlande, le Vietnam, le Laos et le Cambodge) a montré que la stratégie de réduction des risques sanitaires la plus efficace dans le cas des barrages de retenue est la construction d'institutions dans le secteur sanitaire. L'étude a recommandé que les quatre pays incorporent « une dimension concernant la santé dans tous les projets de développement des bassins des fleuves », comme protection des risques sanitaires et des risques de mortalité. (Mather, Sornmani et Keola, 1994). Au Togo le projet de Nangbeto présente un exemple reproductible de ces bonnes pratiques : on y a introduit des études de pilotage permanent des problèmes de santé pendant toute la construction. Il a contribué à protéger des risques sanitaires les populations déplacées comme les populations hôtes (Michard, Adam and Aziabé 1992).

Les éléments constitutifs de la reconstruction ont été traités ci-dessus par sous-ensembles de problèmes distincts, mais le modèle, on doit y insister, met en relief leur interdépendance. L'optimisation du processus de reconstruction suppo-

se donc de traiter ces sous-ensembles en même temps, selon les priorités dictées par les situations particulières.

Dans l'ensemble la partie « reconstruction » du modèle IRR fournit un guide général organisé par plusieurs constatations analytiques.

- a. Le processus d'appauvrissement peut être arrêté et renversée
- b. La reconstruction des modes de vie est difficile mais possible, en suivant les orientations évoquées
- c. Le corpus reproductible d'expériences positives augmente continuellement.

Des améliorations à apporter aux pratiques en cours

Comment le modèle IRR peut-il être comparé aux pratiques dominantes dans ce domaine ?

Il nous semble avéré que ce modèle est en avance sur différents points importants ¹³⁸ et que son adoption peut améliorer de manière [207] significative la qualité des opérations de réinstallation. Le modèle est basé sur des recherches empiriques et propose des améliorations dans le diagnostic, l'évaluation des coûts, la planification, le financement et la réinstallation. Ceci peut contribuer largement à corriger les erreurs analytiques observables, ainsi que les défauts fondamentaux des processus de réinstallation, légitimement critiqués.

Ce modèle est compatible avec les plus avancées des politiques existantes. Le guide de directives de la Banque mondiale sur les politiques de réinstallation,

¹³⁸ On peut évidemment distinguer plusieurs niveaux et critères de « pratiques dominantes ». La majeure partie des opérations de réinstallation se passent sous la responsabilité de programmes nationaux ou « domestiques ». Des recherches de terrain menées par différents évaluateurs ont montré que dans ces opérations les standards sont très souvent bas, et porteurs de conséquences néfastes pour la majeure partie des populations déplacées. Les opérations de réinstallation relevant de l'aide internationale visent à de meilleurs critères de qualité, qui sont formulés dans les politiques de banques de développement multilatérales, des agences de l'O.N.U. ou les agences bilatérales comme celles des pays de l'O.C.D.E. Mais il y a beaucoup à faire pour améliorer ces méthodologies.

d'abord adopté en 1980 puis renforcé en 1986, 1990 et 1994 a été graduellement adopté, dans sa majeure partie, par d'autres organisations comme les agences d'aide de l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement en Europe (OECD, 1992), la Banque Asiatique de Développement (ADB, 1995), etc. L'application de ces directives suppose cependant plus d'attention au donné institutionnel et un pilotage plus incisif ¹³⁹. Par exemple la méthodologie d'analyse économique utilisée dans la préparation de projets inspirés par ces directives ne présente souvent aucune cohérence avec les directives elles-mêmes, ce qui aboutit à de forts risques d'externalisation des coûts et à une mauvaise analyse prévisionnelle. La méthodologie d'analyse des risques de paupérisation doit encore être adaptée systématiquement et généralisée, y compris dans les projets financés par la Banque mondiale, la Banque Asiatique de Développement, ou les agences d'aide de l'O.C.D.E. Dans la grande majorité des pays en développement qui ne disposent d'aucune politique explicite sur la réinstallation des personnes déplacées, le modèle IRR peut être utilisé comme l'un des piliers fondateurs de la formulation si tardive de ces directives.

[208]

En tant qu'outil de planification et de suivi le modèle IRR a commencé d'être utilisé ces 4 ou 5 dernières années dans un certain nombre de pays. En Inde et aux Philippines, pour la préparation et la planification des projets (Thangaraj 1996, Spiegel 1997). D'autres pays ont utilisé le modèle pour la supervision sur le terrain des opérations de réinstallation et pour le suivi (Downing, 1996a, 1996b et Sapkota, 1999). Au Lesotho, Scudder a mis au point des indicateurs de mesure des risques d'appauvrissement et sur leur impact dans le cadre d'un vaste Projet Hydraulique (Scudder, 1999). Un séminaire de planificateurs et de praticiens provenant de différents États indiens a exploré les possibilités du modèle en termes de prévision (les analyses sont reproduites en détail in Mathur and Marsden, 1998).

¹³⁹ Les déficiences dans l'application des directives se manifestent particulièrement dans la phase d'installation des projets, parce que cette dernière dépend avant tout de la volonté politique et des capacités d'organisation institutionnelle des gouvernements emprunteurs et de leurs agences d'exécution. Ces dernières ne « s'approprient » que faiblement les directives des politiques d'aide, malgré les accords légaux, parce que les directives des politiques nationales sont généralement absentes.

La plupart du temps, cependant, les risques de paupérisation ne sont pas systématiquement traités dans la planification de beaucoup de projets provoquant un déplacement forcé. Ceci est vrai de beaucoup de projets nationaux qui ne sont pas soumis à un examen sérieux ; mais aussi, c'est très souvent le cas des agences bi-ou multi-latérales ou d'organisations liées à l'exportation.

Il faut insister sur la nécessité de corriger les défauts de la méthodologie habituelle, qui concourent à la sous-estimation récurrente des risques de paupérisation. Il en va ainsi :

- a. Des défauts des méthodes conventionnelles d'analyse des risques
- b. De la confiance exagérée dans l'analyse coûts/bénéfices (CBA ¹⁴⁰), malgré ses insuffisances flagrantes
- c. L'absence de consultation effective et d'implication de la population concernée.

Défauts des méthodologies conventionnelles

« L'analyse des risques » est une composante usuelle de la méthodologie de préparation des projets. Cependant les risques affectant les personnes déplacées ne sont pas inclus dans l'analyse économique et financière des projets.

L'analyse conventionnelle évalue les divers risques encourus pour les taux de retour envisagés. Elle fournit des estimations différentielles de différentes variables (la durée de mise en œuvre, les [209] dépassements de coûts, la disponibilité de cofinancements locaux) et la sensibilité de la valeur nette actualisée aux modifications éventuelles de ces variables. Elle est généralement effectuée pour chacune d'elles parce que chacune peut affecter les rendements et les retours sur investissement. Quand cela est nécessaire des tests de sensibilité prennent en compte des scénarios alternatifs, toujours dans le but de minimiser les risques financiers. Elle ne tient pas compte de ces autres acteurs affectés que sont les personnes déplacées. Ceci constitue tout simplement un défaut fondamental méthodologique et moral, dans l'analyse du risque. Les risques résultant du déplacement forcé ne

¹⁴⁰ Cost Benefit Analysis. (NdT).

constituent des risques pour l'investissement qu'indirectement ¹⁴¹. Cette vision rentre en conflit non seulement avec la priorité de sauvegarde des intérêts et du bien-être de la population, mais aussi avec celle de réduction de la pauvreté.

Il en résulte que l'analyse conventionnelle des risques doit être reformulée et élargie. En d'autres termes elle doit *explicitement* inclure les risques de paupérisation mis en évidence par le modèle IRR et mettre en œuvre de mesures de prévention des mesures de sauvegarde.

La réponse optimale aux risques d'appauvrissement est la recherche d'alternatives permettant d'éviter le déplacement forcé, ou au moins de réduire sa magnitude. Certaines de ces alternatives sont parfois techniquement réalisables : ainsi de modifier l'itinéraire d'une route pour contourner des établissements humains existants ; de changer de lieu un projet de barrage, ou de réduire sa hauteur. Quand il est impossible d'éviter le déplacement forcé, le modèle IRR fournit un guide pour la conception de mesures focalisées sur chaque risque particulier. Un planificateur expérimenté peut identifier quels sont les [210] risques dominants dans chaque cas ¹⁴², leur interaction, et quelles sont les mesures prioritaires qu'on doit adopter.

Pourquoi l'analyse coûts/bénéfices est incomplète

L'analyse coûts/bénéfices est tout à fait insuffisante, parce qu'elle n'est qu'un instrument macro-économique qui détermine par *agrégation* si les bénéfices dépassent les coûts dans des proportions acceptables. Cette justification est insuffisante pour différentes raisons. Tout d'abord les pertes et les drames subis par les

¹⁴¹ L'un des types de risque « social » pris en compte par l'analyse économique standard est défini comme « risque comportemental ». Quand même, ce terme renvoie aux risques pour le projet, non pour les gens concernés. Ceci inclut les risques subis par l'investissement du fait de modifications du comportement (changement de la consommation, de choix professionnels, de soutien au projet dans son ensemble). L'anticipation de ce genre de risques est évidemment nécessaire ; mais cette vision unidirectionnelle n'apporte rien à la sécurité des personnes en cause.

¹⁴² Dans le projet de développement du port de Batangas aux Philippines, par exemple, un planificateur a introduit le modèle IRR pour spécifier la perception des risques par le personnel du projet et donc pour calibrer les opérations de reconstruction (Spiegel 1997). Il a utilisé une simple échelle de Lickert à cinq éléments pour jauger du risque pour les réfugiés (bas, assez bas, moyen, assez haut, haut) ceci pour chacune des huit variables (perte de domicile, perte d'emploi etc.) Ceci a permis de mettre au point un ensemble de mesures adaptées.

personnes déplacées ne sont pas compensés par les bénéfices agrégés du développement, parce que la distribution de ces bénéfices ne s'opère pas nécessairement vers ceux qui subissent les pertes ; en fait, les personnes déplacées sont rarement bénéficiaires directs des projets qui les ont expulsées ¹⁴³. La méthode coûts/bénéfices ne pouvant prévoir raisonnablement l'allocation des bénéfices futurs d'un projet, tout le raisonnement comptable cache en fait une distribution aléatoire et moralement fallacieuse de ces bénéfices ¹⁴⁴. Ensuite, les pertes et coûts réels du déplacement forcé ne sont pas convenablement évalués ; de [211] ce fait, ils ne sont pas correctement inclus dans les analyses coûts/bénéfices par projet.

Ces dernières constituant la justification économique des projets, on tend souvent à minimiser les niveaux de compensation de manière à correspondre aux commandements concernant la minimisation générale des coûts. La réaction la plus fréquente aux situations de déplacement est donc de payer la plus petite compensation possible, d'externaliser autant que possible les coûts réels, et de laisser les personnes déplacées se débrouiller après avoir été déracinées. Bien que cette réaction conduise à de la paupérisation rampante dans beaucoup de cas, elle reste relativement [habituelle].

L'analyse des pertes en capital et en actifs présentée ci-dessus énumère beaucoup des coûts couramment ignorés ou sous-estimés dans les procédures comptables actuelles. Une bonne partie de ces coûts est traitée en termes de coûts « externes », ce qui signifie qu'ils sont assignés aux personnes déplacées elles-mêmes. Ce raisonnement économique est pervers logiquement parlant puisqu'il dévalue

¹⁴³ Mohan Mathur donne l'exemple de l'électricité produite par les projets de la région de Singrauli en Inde, qui est disponible à des gens situés à Dehli, à des centaines de kilomètres, alors que ceux qui ont abandonné leur terre pour la construction du barrage n'ont souvent aucun accès à l'électricité. « En fait », écrit-il « la vision des planificateurs selon laquelle les projets éliminent la pauvreté ne fait pas grand sens pour ceux qui ont perdu leurs terres et leurs conditions de vie(...) Les programmes de développement sont vus de plus en plus comme des risques pour la condition sociale, non comme des améliorations » (Mathur 1999).

¹⁴⁴ Le caractère aléatoire et l'inéquité de la répartition des « bonheurs et des peines » du développement apparaissent sur le terrain quand la « roue de la fortune » du programme affecte des bénéfices à certains segments de population alors qu'elle inflige des pertes à certains autres – par exemple, dans le cas des barrages, à ceux qui ont la malchance de vivre en amont. L'absence de dimension distributionnelle dans l'analyse coûts/bénéfices légitime implicitement – et contribue à perpétuer – les situations où certains partagent les bénéfices, et d'autres les difficultés.

les pertes individuelles tout en ignorant nombre d'impacts socio-économiques négatifs.

Le fait que les projets de développement finissent souvent par produire des bénéfices à long terme ne rend pas le déracinement moins douloureux. Dans la vie réelle les coûts personnels ne sont jamais véritablement soustraits des bénéfices agrégés, pas plus qu'ils ne sont assumés par les bénéficiaires du projet. Ils ne sont couverts que pour une faible partie par les maigres compensations accordées pour les biens expropriés et sont supportés de manière disproportionnée par des groupes victimisés par le principe de « l'intérêt général ». Ce genre de rationalité contournée va à l'encontre de la justice sociale. Elle vicie la pensée du développement et la planification. La tolérance repérable envers cette méthodologie incomplète n'encourage pas les planificateurs à chercher des solutions alternatives ¹⁴⁵.

Pour remédier aux faiblesses de l'analyse coûts/bénéfices, une analyse distributionnelle doit être obligatoirement introduite dans la méthodologie analytique des projets de développement. Les projets impliquant un déplacement forcé constituent une catégorie à part, car [212] leurs effets sont plus complexes et ils demandent donc une analyse économique et financière particulière. L'adoption d'une « boussole de l'équité » suppose que *les coûts et bénéfices soient calculés pour chaque catégorie de la population affectée, positivement ou négativement* (plutôt que de manière indiscriminée pour toute la population). Ceci tient au fait que des impacts *différentiels* doivent être distingués. Il s'agit là en fait du principe même qui a conduit à adopter des politiques de sauvegarde, comme la politique de réinstallation. Il doit donc se traduire dans des méthodologies d'analyse économique capables d'une telle différenciation.

La survie de ces méthodologies insuffisantes pour évaluer les coûts de la réinstallation tient dans beaucoup de pays à l'absence d'une politique nationale et de cadres juridiques définissant les droits de personnes déplacées, que ce soit à cause des projets de l'État ou du secteur privé. Dans de tels vides politiques l'arbitraire s'installe tout à son aise. La mise au point de politiques d'intervention équitables, et la révision de méthodes obsolètes dans les processus de réinstalla-

¹⁴⁵ J'ai analysé ailleurs les dimensions économiques du déplacement forcé de manière plus détaillée (1999).

tion doivent se produire au travers d'un débat public et ouvert sur les buts et moyens du développement, de manière à ce non seulement les procédures mais aussi la pensée des hommes politiques et des techniciens puissent être influencés et changés ¹⁴⁶.

La conséquence la plus dangereuse de l'application de l'analyse coûts/bénéfices est le *sous-financement de la reconstruction*. Si les pertes ne sont pas correctement évaluées et budgétisées le financement est forcément insuffisant. Les processus de paupérisation ne peuvent être stoppés.

On soutient ici, au contraire, que la réponse aux risques de paupérisation ne doit pas procéder d'une « économie de la compensation » mais d'une « économie de la restauration » et du [213] développement (Cernea, 1999). La différence est majeure. Elle implique parallèlement à la compensation une internalisation complète des coûts *et* l'allocation d'investissements tournés vers la croissance. Ceci implique une analyse économique de la réinstallation qui va bien au-delà de l'analyse coûts/bénéfices et qui doit conduire à différentes formes de financement ¹⁴⁷. La formulation de cette économie de la restauration constitue un défi pour les économistes. Mais en dernière analyse la mise en œuvre d'une nouvelle sorte d'analyse économique est une affaire politique (voir aussi Cernea 1996, 1999), une dimension d'une politique d'intervention publique apte à répondre aux dilemmes épineux du développement.

On ne peut y échapper : si les agences gouvernementales *utilisent la puissance de l'État et la force de la loi pour imposer le déplacement forcé et l'expulsion, il revient aux gouvernements de permettre aux personnes déplacées de rester debout et de partager les bénéfices générés par leur expulsion.*

¹⁴⁶ Les vastes changements requis « supposent une large participation de la société civile dans un 'débat' concernant la justification et la viabilité des projets eux-mêmes. C'est précisément pourquoi la formulation d'une politique et d'une législation doit être convertie en un processus de débat sur les raisons justifiant les projets causant des déplacements forcés. Si après ce débat le déplacement devient inévitable, la réinstallation doit devenir une occasion, une obligation de reconstruire les systèmes de production, d'élever les niveaux de vie, de restaurer les communautés et les relations de parenté, enfin de minimiser les conflits avec les populations hôtes » (Kothari 1995).

¹⁴⁷ « La clé d'une politique de réinstallation centrée sur le développement est d'adopter une approche centrée sur les populations, non sur la compensation des biens » (Serageldin 1994).

Van Wicklin (1999) a identifié une vaste gamme d'options à cet égard pour partager plus équitablement les bénéfices de ces projets. Un tel type de partage des bénéfices relève aussi de la nécessité, étant donné les limitations des ressources budgétaires disponibles.

*La participation des personnes déplacées
à l'analyse des risques*

Finalement, l'absence de consultation avec les populations en cause pendant la préparation des projets, avant la décision finale, montre le même genre d'analyse fautive que l'analyse économique en vigueur. La participation et la consultation des populations sont nécessaires à la « réinstallation vue dans un esprit de développement » (Bartolome, de Wet, Mander 1999). La faible capacité institutionnelle des agences d'État dans beaucoup de pays en développement (Gill 1999) rend la participation encore plus nécessaire.

La communication entre planificateurs et personnes déplacées est utile à cet égard pour déclencher des alertes précoces et pour rendre possible des actions communes de prévention. Cependant la [214] transparence en ce domaine est pour l'instant fort rare. Une communication déficiente entre décideurs et population constitue l'une des raisons majeures des échecs de projets de réinstallation. Comme Mairal et Bergua (1996) l'ont montré de convaincante manière, la perception des risques par les futurs déplacés diffère considérablement de celle des responsables de projet. Cette mauvaise appréciation de la perception sociale des risques « a joué le rôle essentiel dans l'escalade des conflits dans la zone du barrage de Saragosse, en Espagne ».

Le rôle d'alerte et de prévision du modèle IRR est utile aussi pour les personnes déplacées parce qu'il leur permet d'être informés et organisés en vue de la négociation. Ils doivent recevoir l'information à temps et comprendre correctement la nature du processus de déplacement. En prévoyant des effets en chaîne le modèle IRR engage les personnes déplacées à la recherche d'alternatives, à résister à des opérations mal préparées, et à défendre leurs droits quand le déplacement est inévitable.

Symétriquement les ruptures d'information amènent ce qu'on pourrait appeler la « participation négative » c'est-à-dire l'opposition active aux programmes de

développement (Oliver-Smith, 1994 et Dwivedi, 1997). La position erronée de certaines agences d'État qui placent sous embargo l'information sur les déplacements forcés prévus et les droits des déplacés rend pratiquement certaine la montée de cette opposition. La « justification » officielle en est souvent d'éviter la panique et le stress. En fait cette stratégie provoque juste le contraire, parce qu'elle empêche la mobilisation précoce de l'énergie de personnes déplacées en vue de leur réinstallation. Cette énergie est un facteur essentiel, que même la littérature sur les processus de réinstallation a peu souligné.

La recherche en sciences sociales et le modèle IRR

Ces dernières années, le modèle IRR a été de plus en plus commenté par les chercheurs et les praticiens. Il est actuellement « en action » dans nombre de projets. Dans l'État d'Orissa en Inde, l'Institut du Développement Socio-Économique (ISED) a utilisé ce modèle comme base conceptuelle et méthodologique pour explorer le déroulement de sept processus de réinstallation causés par sept projets majeurs (construction de barrages, production thermique, mines, projets industriels). L'échantillon a concerné 31 villages, 441 maisonnées, soit 2274 personnes, sélectionnés à partir de 95 villages [215] comprenant 1977 maisonnées. De cette étude a résulté l'une des synthèses les plus éclairantes sur le déplacement forcé en Inde (Pandey *et al.*, 1998). Dans ce cas, le modèle IRR a été soumis aux exigences pratiques d'une recherche à large échelle et a été confirmé. Les résultats de l'étude de Pandey sont structurés selon les risques de paupérisation évoqués.

Une autre étude, centrée sur le barrage de Rengali, en Inde également (Ota, 1996 ; voir aussi Ota et Mohanty, 1998), a mesuré les impacts effectifs de chaque variable de risque, analysé les mesures de correction et formulé des recommandations sur ce qui doit être fait sur le terrain. Une recherche sur les risques et leurs conséquences a aussi été entamée au Lesotho, à la demande du comité international de pilotage du Projet Hydraulique (Hitchcock, Scudder et al., 1999). Pour le projet de Kali Gandaki au Népal, l'application du modèle dans différentes études de réinstallation en cours a révélé certaines expériences positives et produit des recommandations opérationnelles (Sapkota 1999).

Les implications théoriques du modèle IRR ont été discutées aussi dans diverses conférences internationales tenues en Colombie, en Afrique du Sud, en Inde, aux États-Unis, et ailleurs, ou dans diverses publications actuellement sous presse.

Une étude publiée par l'anthropologue L.K. Mahapatra (1999), spécialiste indien de la réinstallation, présente un test qu'il a fait subir au modèle. Il a confronté le modèle IRR à une vaste analyse de la littérature publiée les 20-30 dernières années en Inde sur les processus de réinstallation. Son analyse confirme pleinement la validité du modèle. Parasuraman (1999 : 45), discutant des risques de paupérisation en Inde en conclut que « la perte de terre est la principale cause d'appauvrissement dans le déplacement forcé ». M. Basu (1994) a retrouvé dans le modèle le cadre d'analyse des « besoins fondamentaux » ; Juliette Hayes en a tiré un « modèle de pertes de capital », porteur d'implications importantes pour la recherche économique générale sur ces questions.

Plusieurs spécialistes ont proposé d'élargir le modèle IRR à d'autres variables et d'autres types de pertes, comme la perte d'accès aux services publics (Mathur, 1998, 1999), la perte des droits civiques (Downing, 1996a), la perte d'accès à l'école le temps de la réinstallation (Mahapatra, 1999a, 1999b). L'inclusion explicite de ces risques mérite réflexion, mais ces propositions exploitent la flexibilité [216] même du modèle, qui le rend perfectible et adaptable aux situations spécifiques des différents projets. Un article de Robert Hackenberg dans *Human Organization* a récemment ouvert une « discussion publique » sur ces thèmes (Hackenberg, 1999).

On doit aussi noter que le premier projet de recherche sur la situation de réfugié appliquant le modèle IRR à été mené à bien par Robert Muggah (1999) en Colombie. Cette étude recommande des mesures visant à renforcer les capacités institutionnelles. Crisp, de son côté, a conduit à partir du modèle une analyse critique du programme du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations-Unies au Mozambique, destiné à l'énorme population de réfugiés due au conflit armé (1996).

Ayant beaucoup travaillé moi-même sur des opérations de réinstallation, je ne peux assez insister sur les difficultés de la prévention des risques, qu'il s'agisse de paupérisation ou de dommage moral. La non-reconnaissance des risques culturels et économiques leur permet simplement de se déployer sans contrainte. A

l'inverse une politique équitable, pour le financement correct et la mise en place de la réinstallation avant la participation active des personnes affectées peuvent créer les prémisses d'une amélioration des conditions de vie des personnes déplacées.

Remerciements

La formulation et le perfectionnement du modèle IRR ont beaucoup bénéficié de divers échanges antérieurs. Je remercie particulièrement R. Cernea, D. Aronson, T. Downing, D. Gibson, M. Gill, S. Guggenheim, L.K. Mahapatra, H.H. Mathur, M.C. Mejia, V. Lassailly-Jacob, W. Partridge, M. Lindo-Rodrigo, T. Scudder, I. Serageldin, A. Steer, P. Sreeten et H. Van der Tak pour leurs précieux commentaires.

Je remercie particulièrement Jean-François Baré qui s'est personnellement chargé de la traduction française.

Certaines parties de ce texte ont été présentées pour l'Adresse Inaugurale de la conférence internationale « Vers de nouvelles Approches de la Réinstallation forcée », Université d'Oxford, *Refugee Studies Program* (R.S.P.) en Septembre 1996, ou dans d'autres conférences internationales : à Rhodes University, (Afrique du Sud) ; [217] New Dehli, (Inde) ; Harvard University, Cambridge (USA) ; Yale University, New Haven (USA). Certaines parties ont fait l'objet de versions publiées antérieures. Tous ces débats ont aussi beaucoup enrichi ce texte.

Les vues présentées sont celles de l'auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement celles des institutions auxquelles il est associé.

Bibliographie

ADAMS (J.)

1998 *Risk in a Hyper-Mobile World*. Geography Department, University College, London.

AGNIHOTRI (A.)

- 1996 "The Orissa Resettlement and Rehabilitation of Project-Affected Persons Policy. 1994 An Analysis of its Robustness with Reference to Impoverishment Risk Model". In A.B. Ota and A. Agnihotri (eds.), *Involuntary Displacement in Dam Projects*. New Delhi : Prachi Prakashan, pp.19-42.

APPELL (G.N.)

- 1986 The Health Consequences of Social Change : A Set of Postulates for Developing General Adaptation Theory. *Sarawak Museum Journal*, 36 : 43-74.

ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)

- 1998 *Handbook on Resettlement. A Guide to Good Practice*. Manila : Office of Environment and Social Development, ADB.

BABOO (B.)

- 1992 Technology and Social Transformation. The Case of the Hirakud Multi-Purpose Dam Project in Orissa. New Delhi : Concept Publishing.

BARTOLOME (L.), de WET (C.) et MANDER (H.)

- 1999 Displacement, Resettlement, Rehabilitation, Reparation and Development. Draft Paper, Cape Town : World Commission on Dams.

BASU (M.)

- 1994 The Basic Needs Approach in Displacement Situations. *Mainstream July*.

[218]

BECK (U.)

- 1990 On the Way towards an Industrial Society at Risk : An Outline of an Argument. *International Journal of Political Economy*. 20 : 51-69.

BEHURA (N.K.) et NAYAK (P.K.)

- 1993 Involuntary Displacement and the Changing Frontiers of Kinship : A Study of Resettlement in Orissa. In M. Cernea and S. Guggenheim (eds.), *Anthropological Approaches to Resettlement : Policy, Practice, Theory*. Colorado, Boulder : Westview Press.

BJONNES (I.-M.)

1983 Socio-Economic Analysis of Effects from the Kulekhani Hydroelectric Project, Nepal. University of Oslo, Department of Geography.

BORUP (J.H.), GALLEGGO (D.T.) et PAMELA (G.H.)

1979 Relocation and its Effect on Mortality. *The Gerontologist*. vol. 19, n° 2, 135-140.

BRECHIN (S.R.), WEST (P.), HARMON (D.) et KUTAY (K.)

1991 Resident Peoples and Restricted Areas : A Framework for Inquiry. In West and Brechin (eds.) *Resident Peoples and National Parks*. Arizona, Tucson : University of Arizona Press.

CERNEA (M.M.)

1986 Involuntary Resettlement in Bank-Assisted Projects : A Review of the Application of Bank Policies and Procedures in FY 1979-1985 Projects, Agriculture and Rural Development Department. Washington, D.C. : World Bank.

CERNEA, (M.M.)

1988 Le déplacement involontaire et la réinstallation des populations dans les projets de développement. Directives générales pour les projets financées par la Banque Mondiale. World Bank Technical Paper n° 80, Washington, DC. : World Bank.

CERNEA (M.M.)

1990 *Poverty Risks from Population Displacement In Water Resources Development*. HIID Development Discussion Paper n° 355, Harvard University, Cambridge, MA.

CERNEA (M.M.)

1995a Social Integration and Population Displacement : The Contribution Of Social Science. *International Social Science Journal*. 143 : 1 : 91-112.

CERNEA (M.M.)

1995b *Understanding and Preventing Impoverishment from Displacement : Reflections on the State of Knowledge*. Keynote Address, International [220] Conference on Development Induced Displacement. University of Oxford, England. *Journal of Refugee Studies*. 8 : 3 : 245-264.

CERNEA (M.M.)

- 1996a Bridging the Research Divide : Studying Refugees and Development Oustees. In Tim Allen (ed.) *In Search of Cool Ground : War, Flight & Homecoming in Northeast Africa*. Boston : UNRISD.

CERNEA (M.M.)

- 1996b Public Policy Responses to Development-Induced Population Displacement. *Economic and Political Weekly*, 311515-1523

CERNEA (M.M.)

- 1998 Impoverishment or Social Justice ? A Model for Planning Resettlement. In H.M. Mathur and D. Marsden, (eds.) *Development Projects and Impoverishment Risks : Resettling Project-Affected People in India*. Delhi : Oxford U.P.

CERNEA (M.M.)

- 1999 The Need for Economic Analysis of Resettlement : A Sociologist's View. In Michael M. Cernea (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement : Questions and Challenges*. Washington, DC : The World Bank.

CERNEA (M.M.)

- 1999 Mutual Reinforcement : Linking Economic and Social Knowledge about Resettlement. In Michael M. Cernea (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement : Questions and Challenges*. Washington, DC : The World Bank.

CERNEA (M.M.)

- 1999 Development's Painful Social Costs. Introductory Study in S. Parasuraman, *The Development Dilemma. Displacement in India*, McMillan Press and ISS.

CHAMBERS (R.)

- 1969 *Settlement Schemes in Tropical Africa*. Routledge & Kegan Paul, London.

CHAMBERS (R.) et MORRIS (J.) (eds.)

- 1973 Mwea, An Irrigated Rice Settlement in Kenya. München :Weltsforum Verlag,

COLCHESTER (M.) (ed.)

- 1999 Sharing Power : Dams, Indigenous Peoples and Ethnic Minorities. World Commission on Dams, Draft Thematic Paper.

[220]

COOK (C.) (ed.)

1993 Involuntary Resettlement in Africa. Wash, DC : The World Bank.

COSTA-PIERCE (B.A.)

1996 Sustainable Reservoir Fisheries : An Ecosystems Approach. Draft, Processed

CRISP (J.)

1996 *From Social Disarticulation to Social Reconstruction*. Paper presented to the 2nd International Conference on Displacement and Resettlement, Oxford, Sept.

de WET (C.)

1988 Stress and Environmental Change in the Analysis of Community Relocation, Human Organization. 47 : 2.

de WET (C.)

1995 *Moving Together, Drifting Apart*. Johannesburg : Witwatersrand U.P.

DOWNING (T.E.)

1996a Mitigating Social Impoverishment when People are Involuntarily Displaced. In C. McDowell (ed.) *Understanding Impoverishment Providence*. Oxford : Berghahn Books.

DOWNING (T.E.)

1996b Personal communication.

DWIVEDI (R.)

1997 Why Some People Resist and Others Do Not : Local Perceptions and Actions Over Displacement Risks on the Sardar Sarovar. Working Paper Series 265. The Netherlands, The Hague : Institute of Social Studies.

ERIKSEN (J.H.)

1999 Comparing the Economic Planning for Voluntary and Involuntary Resettlement Projects. In M. Cernea (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement : Questions and Challenges*. Washington, DC : The World Bank.

FEENEY (P.)

1995 *Displacement and the Rights of Women*. Oxfam, Policy Department, Oxford ; Oxfam.

FERNANDES (W.)

1991 Power and Powerlessness : Development Projects and Displacement of Tribals. *Social Action*. 41 : 3 : 243-270.

[221]

FERNANDES (W.)

2000 From Marginalisation to Sharing the Project Benefits. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risk and Reconstructing Livelihoods*. Washington, DC : The World Bank.

FERNANDES (W.), DAS (J.C.) et RAO (S.)

1989 Displacement and Rehabilitation : An Estimate of Extent and Prospects. In Fernandes W. and E.G. Thukral (eds.) *Development, Displacement and Rehabilitation*. New Delhi : Indian Social Institute.

FERRARO (K.F.)

1982 The Health Consequences of Relocation Among the Aged in the Community. *Journal of Gerontology*, 38. 1 : 90-96.

GIDDENS (A.)

1990 *The Consequences of Modernity*. Stanford : Stanford U.P.

GILL (M.)

1999 Dams and Resettlement as Development : A Case for Building Good Practice. *Cultural Survival Quarterly*. 23 : 3 : 57-63.

GREEN (R.H.)

2000 Food Security in Refuge and Return : Some Aspects of Entitlements, Markets and Modalities. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

GUGGENHEIM (S.E.)

1994 Involuntary Resettlement : An Annotated Reference Bibliography for Development Research. Washington, DC : World Bank.

HACKENBERG (R.A)

- 1999 Advancing Applied Anthropology, Victims of Globalization : Is Economics the Instrument Needed to Provide Them a Share of the Wealth ? *Human Organization*. 58 : 4 : 438-441.

HAKIM (R.)

- 2000 From Corn to Cotton : Changing Indicators of Food Security Amongst Resettled Vasavas. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

HARRELL-BOND (B.) et VOUTIRA (E.)

- 2000 « Successful » Refugee Settlement : Are Past Experiences Relevant ». In Cernea and McDowell eds.

[222]

HAYES (J.)

- 1999 *Participatory Development. Mitigating Against Impoverishment in Involuntary Resettlement*. Dissertation. London School of Economics and Political Science, London. Processed.

HIRSHON (R.)

- 2000 The Creation of Community : Well-Being and Wealth in an Urban Greek Refugee Locality. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risk and Reconstructing Livelihoods*. Washington, DC : The World Bank.

HITCHCOCK (R.), SCUDDER (T.), LEDGER (J.) et Mentis (M.)

- 1999 *Lesotho Highlands Water Project, General Review*. Report n° 20, Report Prepared for Lesotho. Highland Development Authority, Processed.

HOROWITZ (M.)et SALEM-MURDOCK (M.)

- 1993 Development-Induced Food Insecurity in the Middle Senegal Valley. *Geo-Journal*,.30 : 2 : 179-184.

JAYEWARDENE (R.A.)

- 1995 Cause for Concern : Health and Resettlement. In H.M. Mathur (ed.) *Development, Displacement and Resettlement*. Focus on Asian Experiences. Delhi : Vikas Publishing House.

JOHNS (K.)

- 1996 Report on the Resettlement Program of the Aquamilpa Hydroelectric Project. Draft, unpublished.

JOSEPH (J.)

- 1998 Retrofit Economic Rehabilitation. Using Impoverishment Risks Analysis ? The Maharashtra Experience. In H.M. Mathur and D. Marsden (eds.) *Development Projects and Impoverishment Risks : Resettling Project-Affected People in India*. Delhi : Oxford U.P.

KAPLAN (S.) et GARRICK (B.J.)

- 1981 On the Quantitative Definition of Risk, Risk Analysis. 1 : 1 : 11-27.

KHODKA (C.)

- 1999 House Construction after Displacement under Nepal's Kali Gandaki Hydropower Dam Project. Photostudy. Beltari, Nepal : KGEMU.

KIBREAB (G.)

- 1996 Proceedings of the Conference on Changing Patterns of Settlement and Resettlement in Southern Africa. Rhodes University, Grahamstown, January.

[223]

KIBREAB (G.)

- 2000 Common Property Resources and Resettlement. In M. Cernea et C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

KÖNIG (D.)

- 1995 Women and Resettlement. In R. Gallins and A. Ferguson (eds.) *In The Women and International Development*. Vol. 4., CO, Boulder : Westview Press.

KÖNIG (D.) et TIEMAN (D.)

2000 The Effects of Resettlement on Access to Common Property Resources. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

KOTHARI (S.)

1995 Developmental Displacement and Official Policies. *Lokayan Bulletin*. 11 : 5 : 9-28.

LANE (C.)

1996 *Pastures Lost*. Nairobi : Initiative Publishers.

LASSAILLY-JACOB (V.)

1994 Government-Sponsored Agricultural Schemes for Involuntary Migrants in Africa : Some Key Obstacles to Their Economic Viability. In H. Adelman and J. Sorenson (eds.) *1994 Refugees : Development Aid and Repatriation*. CO, Boulder : Westview Press.

LASSAILLY-JACOB (V.)

1996 Key issues in Preventing Impoverishment in Land-Based Resettlement Programmes in Africa. In C. McDowell (ed.) *Understanding Impoverishment : The Consequences of Development-Induced Displacement Providence*. Oxford : Berghahn Books.

LASSAILLY-JACOB (V.)

2000 Reconstructing Livelihoods through Land Settlement Schemes ? Comparative Reflections on Refugees and Oustees in Africa. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

LOW (S.) et ALTMAN (I.) (eds.)

1992 *Place Attachment*. New York : Plenum Press.

LUHMAN (N.)

1993 *Risk : A Sociological Theory*. New York : Aldin de Gruyter.

[224]

MCMILLAN (D.F.) *et al.*

1998 New land is not enough : Agricultural Performance of New Lands Settlement in West Africa. *World Development*, 26 : 187-211.

MAHAPATRA (L.K.)

1991 Development for Whom ? *Social Action*, 41 : 3 : 271-287.

MAHAPATRA (L.K.)

1994 *Tribal Development in India, Myth and Reality*. Delhi : Vikas Publishing House.

MAHAPATRA (L.K.)

1998 Good Intentions or Policies are Not Enough : Reducing Impoverishment Risks for The Tribal Oustees. In H.M. Mathur and D. Marsden (eds.) *Development Projects and Impoverishment Risks : Resettlement Project-Affected People in India*. Delhi : Oxford U.P.

MAHAPATRA (L.K.)

1999a Testing the Risks and Reconstruction Model on India's Resettlement Experiences. In M. Cernea (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement : Questions and Challenges*. Washington, DC : The World Bank.

MAHAPATRA (L.K.) et MAHAPATRA (S.)

2000 Social Rearticulation. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington,

DC : The World Bank.

MAIRAL (G.J.) et BERGUA (A.)

1996 *From Economicism to Culturalism : The Social Impact of Dam Projects in the River Esera*. Paper for the Conference of the European Association of Social Anthropologists, Barcelona, July.

MARX (E.)

1990 The Social World of Refugees : A Conceptual Framework. *Journal for Refugee Studies*, 3 : 3 : 189-203.

[225]

MATHER (T.H.), SORNMANI (S.) et KEOLA (K.A.)

1994 Incorporating A Human Health Component into Integrated River Basin Development and Management. Report of Mission to the Lower Mekong Basin, Geneva : WHO, processed.

MATHUR (H.M.)

- 1998 Impoverishment Risk Model and its Use as a Planning Tool. In H. M. Mathur and D. Marsden, (eds.) *Development Projects and Impoverishment Risks : Resettlement Project-Affected People in India*. Delhi : Oxford U.P.

MATHUR (H.M.)

- 1999 *The Impoverishing Potential of Development Projects. Resettlement Requires Risk Analysis*. Development and Cooperation n°6, Frankfurt : Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung.

MATHUR (H.M.) et MARSDEN (D.) (eds.)

- 1998 *Development Projects and Impoverishment Risks*. Delhi : Oxford U.P.

MBURUGU (E.K.)

- 1993 Dislocation of Settled Communities in the Development Process : The Case of Kiambere Hydroelectric Project. In Cynthia C. Cook (ed.) *Involuntary Resettlement in Africa*. World Bank Technical Paper n° 227, Washington, DC : World Bank.

MEIKLE (S.) et ZHU (Y.)

- 2000 Employment for Displacees in China's Social Market Economy. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

MEJIA (M.C.)

- 1999 Economic Dimensions of Urban Involuntary Resettlement : Experiences from Latin America. In Cernea (M.) (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement : Questions and Challenges*. Washington, DC : The World Bank.

MEJIA (M.C.)

- 2000 Economic Recovery after Involuntary Resettlement : The Case of Brickmakers Displaced by the Yacyretá Hydroelectric Project. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

MERTON (R.K.)

- 1979 *The Sociology of Science : Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago : University of Chicago Press.

MICHARD (J.L.), ADAM (K.) et AZIABLE (M.)

1992 Le Recasement des populations affectées par la construction du barrage de Nangbeto. Coyne et Bellier. Processed.

MOUGEOT (L.J.A.)

1989 Hydroelectric Development and Involuntary Resettlement in Brazilian Amazonia : Planning and Evaluation. Edinburgh : Cobham Resource Consultants.

MUGGAH (R.H.C.)

1999 Capacities in Conflict, Assessing the State's Resettlement of IDPs in Columbia Draft, Processed.

[226]

NAYAK (R.)

2000 Risks Associated with Landlessness : An Exploration Towards Socially Friendly Displacement and Resettlement. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) Risks and Reconstruction. Washington, DC : The World Bank.

NELSON (M.)

1973 Development of Tropical Lands : Policy Issues in Latin America. Baltimore : Johns Hopkins U.P.

NGAIDE (T.)

1986 Socioeconomic Implications of Irrigation Systems in Mauritania : The Boghe and Foum-Gleita Irrigation Projects. Unpublished Masters Thesis, University of Wisconsin-Madison.

NTSHALINTSHALI (C.) et MCGURK (C.)

1991 Resident People and Swaliland's Mololotja National Park : A Success Story. In West and Brechin (eds.) *Resident Peoples and National Parks*. Tucson : University of Arizona Press.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

1992 Guidelines on Aid and Environment. Paris. DAC.

OED (Operations Evaluation Department, World Bank)

- 1993 Early Experiences with Involuntary Resettlement : Impact Evaluation on Thailand, Khao Laem Hydroelectric Project. Washington, DC : The World Bank.

OED

- 1998 Operations Evaluation Department. Recent Experiences with Involuntary Resettlement, Overview. June. Washington, DC : The World Bank.

OLIVER-SMITH (A.)

- 1994 Resistance to Resettlement : The Formation and Evolution of Movements. *In Research in Social Movements, Conflicts and Change*. CN, Greenwich : JAI Press.

OLIVER-SMITH (A.) et HANSEN (A.)

- 1982 Involuntary Migration and Resettlement ; Causes and Contexts. In A. Hansen and A. Oliver-Smith, (eds.) *Involuntary Migration and Resettlement*. CO, Boulder : Westview Press.

OTA (A.B.)

- 1996 Countering the Impoverishment Risks : The Case of the Rengali Dam Project. In A.B. Ota et A. Agnihotri (eds.) *Involuntary Displacement in Dam Projects*. New Delhi : Prachi Prakashan, pp. 150-178.

[227]

OTA (A.B.) et MOHANTY (R.N.) (eds.)

- 1998 Development Induced Displacement and Rehabilitation. New Delhi/Bhubaneswar : Prachi Prakashan.

PADJADJARAN UNIVERSITY

- 1989 Environmental Impact Analysis of the Cirata Dam, India. Padjadjaran : Institute of Ecology.

PANDEY (B.)

- 1996 *Impoverishment Risks : A Case Study of Five Villages in Coal Mining Areas of Talcher, Orissa*. Paper presented at the workshop on Involuntary Resettlement and Impoverishment Risks, New Delhi.

PANDEY (B.)

- 1998 Displaced Development. Impact of Open Cast Mining on Women. New Delhi : Friederich Ebert Stiftung.

PANDEY (B.) et ASSOCIATES

- 1998 *Depriving the Underprivileged by Development*. Bhubaneswar : Institute for Socio-economic Development.

PARASURAMAN (S.)

- 1999 *The Development Dilemma*. Displacement in India. MacMillan Press and ISS.

PARTRIDGE (W.L.)

- 1989 *Involuntary Resettlement in Development Projects*. Journal of Refugee Studies. 2 : 3 : 373-384.

PEARCE (D.W.)

- 1999 Methodological Issues in the Economic Analysis for Involuntary Resettlement Operations. In Cernea M. (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement : Questions and Challenges*. Washington, DC : The World Bank.

POKHAREL (J.)

- 1995 Population Displacement and Compensation Planning in Kulekhani Hydro-electric Project, Nepal. In H.M. Mathur (ed.) *Development, Displacement and Resettlement*. Focus on Asian Experiences, Delhi : Vikas Publishing House.

RAVAL (S.R.)

- 1991 Gur National Park and the Maldharis : Beyond Setting Asside. In P.C. West and S.R. Brechin (eds.) *Resident Peoples and National Parks. Social Dilemmas and Strategies in International Conservation*. Tucson : University of Arizona Press.

[228]

REDDY (I.U.B.)

- 1998 Involuntary Resettlement and Marginalization of Project-Affected-Persons : A Comparative Analysis of Singrauli and Rihand Power Projects. In H.M. Mathur and D. Marsden, (eds.) *Development Projects and Impoverishment Risks : Resettlement Project-Affected People in India*. Delhi : Oxford U.P.

REDDY (I.U.B.)

- 2000 Restoring Housing Under Urban Infrastructure Projects in India. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

REW (A.W.) et DRIVER (P.A.)

- 1986 *Evaluation of the Victoria Dam Project in Sri Lanka*. Volume III : Initial Evaluation of the Social and Environmental Impact of the Victoria Dam project, Annex J Social Analysis, Annex K Environmental Analysis. Mimeo.

RODGERS (G.) GORE (C.) et FIGUEIREDO (J. B.) (eds.)

- 1995 *Social Exclusion : Rhetoric, Reality, Responses*. Geneva : International Institute for Labor Studies.

RODRIGO (M.L.)

- 1991 Resources and Livelihood : Differential Response to Change and Planned Development. A Case From The Mahaweli Irrigation Project In Sri Lanka. Doctoral Dissertation, Cornell University, Ithaca, New York, Processed. Ann Arbor, Mich. : University Microfilms International, 1991.

SAPKOTA (N.)

- 1999 Impoverishment Risks and Evaluation among Seriously Project Affected Families in the Kali. Gandaki Hydropower Project. Nepal, Beltari : KGEMU.

SCUDDER (T.)

- 1981 *What it Means to be Dammed ?* Engineering and Science, 54 : 4.

SCUDDER (T.)

- 1985 A Sociological Framework for the Analysis of New Land Settlements. In Cernea, M. (ed.) *Putting People First : Sociological Variables in Development* (1st ed.). New York, London : Oxford U.P.

[229]

SCUDDER (T.)

- 1991 Development-Induced Relocation and Refugee Studies : 37 years of Change and Continuity among Zambia's Gwembe Tonga. *Journal of Refugee Studies*, 6 : 3 : 23-152.

SCUDDER (T.)

- 1996 Development-Induced Impoverishment, Resistance and River-Basin Development. In C. McDowell, (ed.), *Understanding Impoverishment Providence*. RI-Oxford : Berghahn Books.

SCUDDER (T.)

- 1999 Personal Communication.

SCUDDER (T.) et COLSON (E.)

- 1982 From Welfare To Development : A Conceptual Framework for the Analysis of Dislocated People. In Hansen A. and A. Oliver-Smith (eds.) *Involuntary Migration and Resettlement*. CO, Boulder : Westview Press.

SEN (A.)

- 1997 Social Exclusion : A Critical Assessment of the Concept and Its Relevance. Paper prepared for the Asian Development Bank (processed).

SEQUEIRA (D.)

- 1994 Gender and resettlement : An Overview of Impact and Planning Issues in Bank-Assisted Projects. Draft paper prepared for the Bankwide Resettlement Review. Washington, DC : The World Bank, January.

SERAGELDIN (I.)

- 1994 Nurturing Development : Aid and Cooperation in Today's Changing World. Washington, DC : The World Bank.

SHI (G.) et WEISON (H.)

- 1994 Comprehensive Evaluation and Monitoring of Displaced Persons Standards of Living and Production. National Research Centre of Resettlement(NRCR) Hohai University, Nanjing.

SOEFTESTAD (L.T.)

- 1990 On Evacuation of People in the Kotmale Hydro Power Project : Experience from a Socio-Economic Impact Study. Bistaandsantropologen.

SORENSEN (C.)

2000 Alebu : Eritrean Refugees Return and Restore their Livelihoods. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

SOWELL (T.)

1996 Migrations and Cultures : A World View. New York : Basic Books.

SPIEGEL (H.)

1997 Letters to the author.

[230]

STALLINGS (R.A.)

1995 Promoting Risk : Constructing the Earthquake Threat. New York : Aldin de Gruyer.

THANGARAJ (S.)

1996 Impoverishment Risk Analysis ? A Methodological Tool For Participatory Resettlement Planning. In McDowell C. (ed.), *Understanding Displacement*. Providence, Oxford : Berghahn Books.

THANGARAJ (S.)

1998 Addressing Impoverishment Risks : Some Examples from World Bank-assisted Projects. In H.M. Mathur and D. Marsden (eds.) *Development Projects and Impoverishment Risks : Resettlement Project-Affected People in India*. Delhi : Oxford U.P.

TURNER (R.J.), WHEATON (B.) et LLOYD (D.A.)

1995 *The Epidemiology of Social Stress*. American Sociological Review. 60 : 104-125.

VAN WICKLIN III (W.)

1999. Sharing Benefits for Improving Resettlers' Livelihoods. In M.M. Cernea (ed.) *The Economics of Involuntary Resettlement : Questions and Challenges*. Washington, DC : The World Bank.

WELLS (M.), BRANDON (K.) et HANNAH (L.) (eds.)

1992 People and Parks. Linking Protected Areas Management with Local Communities. Washington, D.C.: The World Bank, World Wildlife Fund, USAID.

WEST (P.C.), STEVEN (R.) et BRECHIN (eds.)

1991 Resident Peoples and National Parks. Social Dilemmas and Strategies in International Conservation. Tucson : University of Arizona Press.

WOLDESELASSIE (A.)

2000 Emergency Resettlement in Ethiopia : the Beles Valley Scheme. In M. Cernea and C. McDowell (eds.) *Risks and Reconstruction*. Washington, DC : The World Bank.

WOLFENSOHN (J.D.)

1995 Address at the Annual Meeting of the World Bank and IMF. Washington, DC : The World Bank, October.

WOLFENSOHN (J.D.)

1997 The Challenge of Inclusion, Annual Meetings Address. Washington, DC : The World Bank Group.

[231]

WORLD BANK

1990 *Involuntary Resettlement*. Operational Directive 4.30. Washington, DC : The World Bank.

WORLD BANK

1994-1996 Resettlement and Development : The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986-1993. Washington, DC : The World Bank.

WORLD BANK

1995a Kenya ? Project Completion Report Kenya : Export Development Project. Report n° 13 886, Washington, DC : The World Bank.

WORLD BANK

1995b India ? Project Completion Report India : Dudhichua Coal Project. Report n° 13 938, Washington, DC : The World Bank.

WORLD BANK

1995c Korea ? Project Completion Report Korea : Taigu urban Transport Project. Report n° 14 711, Washington, DC : The World Bank.

WORLD BANK

1996 China-Shuikou Reservoir Resettlement. Project Completion Report. Washington, DC :
The World Bank.

WORLD BANK

1998 Recent Experience with Involuntary Resettlement, Overview. Operations Evaluation
Department. Washington, DC : The World Bank.

[233]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte VII

**“Développement agricole:
les nouvelles formes de projet.”**

Marc DUFUMIER *

[Retour au sommaire](#)

Les projets de développement agricole ont la vie dure. Bien que fréquemment dénoncés comme étant à l'origine de nombreux gaspillages, ces projets restent encore aujourd'hui une des formes privilégiées d'intervention quand les États souhaitent infléchir l'évolution de l'agriculture dans les pays en voie de développement. Peu de gouvernements se risquent à laisser les paysans sous l'emprise des seules « lois du marché » et les politiques macro économiques ne parviennent pas toujours, quant à elles, à satisfaire la totalité des objectifs définis au nom de « l'intérêt général ». Le désengagement des États prôné dans le cadre des plans d'ajustement structurel ne s'est pas manifesté par une disparition totale des pouvoirs publics en matière d'investissement dans le secteur agricole, et force nous est d'observer que les États du Tiers Monde sont toujours contraints de concevoir et mettre en œuvre des opérations spécifiques de façon à promouvoir ou réorienter

* Agronome, professeur à l'I.N.A.P.G.

le développement rural de leurs pays respectifs. Le regroupement et la coordination de ces actions sous la forme de « projets » définis à l'avance restent alors souvent une condition nécessaire pour éveiller l'attention des bailleurs de fonds internationaux et obtenir les financements nécessaires à leur réalisation. Il nous faut d'ailleurs reconnaître que les agences de financement internationales imposent généralement leurs propres normes en matière d'ingénierie et d'évaluation de projets, au point même d'en apparaître parfois comme les réels commanditaires.

1. Le cycle traditionnel des projets

[Retour au sommaire](#)

Apparemment soucieux de faire en sorte que les moyens mobilisés dans les projets de développement soient utilisés à « bon escient », pour la satisfaction des objectifs qui leur sont assignés, les [232] bailleurs de fonds ont très vite considéré ces mêmes projets comme une suite logique d'étapes dont on devrait formellement respecter la succession. Ces étapes sont traditionnellement au nombre de cinq (Commission des Communautés Européennes, 1993 ; Gittinger, 1985 ; World Bank, 1991 ; FAO 1986) :

- 1) **L'identification** : c'est la phase au cours de laquelle doivent être définis les objectifs généraux à poursuivre et les principales mesures à envisager, compte tenu des grands problèmes économiques écologiques et sociaux auxquels se trouvent confrontés les populations. La question est alors de pouvoir identifier quelles seraient les diverses catégories d'agents impliquées (opérateurs ou bénéficiaires) et de vérifier comment les diverses interventions pourraient s'inscrire dans le cadre de la politique macro-économique du gouvernement.

- 2) **La préparation** : cette deuxième étape vise théoriquement à étudier les différentes options possibles pour résoudre les problèmes identifiés et atteindre les objectifs prioritaires. Il s'agit notamment de prévoir et de comparer les avantages et inconvénients de chacune d'elles afin de préparer les prises de décisions ultérieures. Une grande importance doit être alors accordée à l'analyse

préalable du développement agricole et des situations agraires sur lesquels il conviendrait d'intervenir. Les caractéristiques techniques, économiques et institutionnelles des diverses opérations envisageables doivent être formulées en fonction des résultats de ce diagnostic. La phase de préparation inclut ensuite normalement une évaluation financière et économique des effets à prévoir et un calcul de la rentabilité respective des différentes options pour la collectivité dans son ensemble et pour les diverses catégories d'agents. Les « experts » impliqués dans ces processus de diagnostic, formulation et évaluation, sont tenus généralement de remettre un « document de projet » aux autorisés compétentes de façon à ce que ces dernières puissent ensuite choisir et décider en toutes connaissances de causes.

- 3) **La prise de décision** : c'est en principe au pouvoir politique de décider, au nom de « l'intérêt général », quels sont les projets et variantes qui méritent, ou non, d'être réalisés. Mais le fait est que ces choix ne sont généralement pas conditionnés seulement par les éléments de comparaison contenus dans les documents de projets mais intègrent pour une large part des considérations tactiques ayant trait aux rapports de force entre groupes de [235] pression divers. La prise de décision ne peut donc avoir lieu sans négociation préalable avec les différents partenaires dont on espère ensuite une participation active.

- 4) **La mise en œuvre** : cette étape commence logiquement par une phase d'investissement au cours de laquelle sont mises en place les infrastructures et achetés les matériels nécessaires. Suit alors la phase de fonctionnement pour laquelle les projets ont été envisagés et conçus. Cette dernière implique presque toujours un grand nombre d'opérateurs dont les intérêts peuvent être contradictoires et les moyens disponibles très inégaux. La gestion des projets de développement agricole pendant leurs phases de fonctionnement consiste à faire en sorte que les diverses catégories d'agents économiques (agriculteurs, éleveurs, bûcherons, commerçants, banquiers, administrations...) puissent tout de même chacune œuvrer en conformité avec les objectifs généraux assignés aux projets.

5) **La liquidation** : une fois les projets arrivés à leur terme, l'État peut ne plus avoir à intervenir de façon spécifique pour la réalisation des objectifs envisagés initialement. Ce désengagement de l'État « en fin de parcours » ne signifie pas nécessairement l'arrêt des activités dont les projets ont été à l'origine. On espère au contraire qu'elles puissent être poursuivies du fait des comportements spontanés des seules catégories d'agents intéressées. Il n'y a pas alors de liquidation à proprement parler, mais continuité des efforts sans participation particulière des pouvoirs publics. L'évaluation à posteriori des premiers effets peut aussi faire émerger l'idée de nouvelles interventions étatiques.

2. L'emprise technocratique

[Retour au sommaire](#)

Ainsi présenté, le « cycle des projets » ne manque pas de séduire par sa logique. Fonder les décisions sur une connaissance préalable des réalités concrètes, identifier les problèmes généraux avant d'étudier les situations particulières, conduire les actions sur la base d'un plan d'opérations rigoureusement défini, évaluer l'impact des interventions pour en concevoir éventuellement de nouvelles. Comment pourrait-on s'opposer à de tels principes guidés par le « bon sens » ?

[236]

L'histoire des projets de développement agricole nous révèle cependant une réalité beaucoup moins idyllique dans laquelle les interventions de l'État, loin de répondre à l'objectif de parvenir à un quelconque « optimum collectif », sont totalement conditionnées par les rapports de force et contradictions d'intérêt au sein de la société. Nombreux sont en effet les projets par le biais desquels les classes dominantes parviennent à faire prévaloir leurs propres intérêts avec la complicité plus ou moins inconsciente des ingénieurs et économistes à qui sont généralement confiées les « expertises ». Les normes établies en matière « d'ingénierie » de projets de développement ne sont alors bien souvent que de simples habillages technocratiques pour la défense d'intérêts particuliers.

Il en est parfois ainsi dès l'étape d'identification. Soucieux de retenir l'attention de tels ou tels bailleurs de fonds, les administrations et sociétés consul-

tantes rédigent leurs avant-projets en tenant compte de leurs philosophies respectives, quitte à suivre au mieux les thèmes à la mode. Il est de bon ton, par exemple, d'évoquer aujourd'hui le développement rural « intégré » pour éveiller l'intérêt de la commission européenne. Il est indispensable d'insister sur le développement « durable » (*sustainable*) et les rapports de « genre » (*gender relations*) pour avoir l'écoute de la Banque Mondiale. Mettez en avant le développement local et la « professionnalisation » (sic !) de l'agriculture et vous serez pris en considération par les services français de coopération. Peu importe finalement ce pourquoi on envisage de mettre en œuvre un projet. L'essentiel est de pouvoir flatter les agences de financement et prendre d'emblée en compte leurs critères de sélection (Leconte B.J., 1986).

Les recommandations formulées par ces mêmes agences, pour la réalisation des diagnostics pendant la phase de préparation, sont souvent révélatrices de conceptions technocratiques. L'accent est porté sur la mise en évidence des potentialités et contraintes propres à chacune des zones possibles d'intervention et l'identification de diverses catégories d'agriculteurs ou différents types de systèmes de production. Mais ces zonages et typologies ne sont généralement pas resitués dans une perspective dynamique et répondent en définitive à des objectifs prédéterminés. Le langage est particulièrement significatif à cet égard puisque l'on évoque presque toujours l'existence de « groupes cibles » et la recherche de « domaines de recommandations » (*recomendation domains*). L'important est de percevoir les « hétérogénéités du milieu » afin de différencier les modalités d'intervention selon les lieux et les groupes d'agriculteurs [237] (Byerlee D. ; Collinson M., 1980 ; Shaner W., Philipp P. et Shemehl W., 1982). L'objectif serait de parvenir à identifier les « techniques appropriées » aux diverses situations de façon à pouvoir lever les « contraintes » spécifiques à chacune d'elles. Mais peu d'importance est finalement accordée aux intérêts respectifs des différentes catégories d'agents économiques et aux conditions qui favoriseraient leur convergence éventuelle pour la mise en œuvre d'un « projet » qui leur serait commun.

On ne peut donc guère être surpris de l'extrême indigence des propositions formulées dans de très nombreux documents de projets. Ainsi est-il fait souvent référence à des « techniques améliorées » sans que l'on sache vraiment pour qui et comment ces dernières apporteraient un mieux être. « Améliorer » le rendement d'une culture n'est-il pas encore implicitement synonyme de son accroissement,

indépendamment des risques encourus et des coûts nécessaires en travail ou en argent ? Les exemples abondent de projets dans lesquels les techniques proposées visent à intensifier les systèmes de culture ou d'élevage alors même que l'intérêt des producteurs serait peut être davantage satisfait par leur extensification, de façon à élever la productivité du travail et disperser les risques de très mauvais résultats (Sautter G., 1978 ; Chauveau P., 1995 ; Dufumier M., 1983).

Tout aussi remarquables sont les propositions destinées à renforcer « l'encadrement » des agriculteurs de façon à ce que ces derniers pratiquent effectivement les techniques qui leur sont recommandées. La Banque Mondiale (qui préconise pourtant par ailleurs une diminution du nombre des fonctionnaires et agents de l'État) ne continue-t-elle pas encore aujourd'hui de préconiser et financer un système standard de vulgarisation agricole, extrêmement hiérarchisé et fondé sur des effectifs importants de conseillers agricoles et agents de vulgarisation (Benor D. et Harrison J.Q., 1977) ? Nombreux sont pourtant les auteurs de projets qui reconnaissent aujourd'hui l'impossibilité de « transférer » jusqu'aux producteurs des techniques mises au point en stations expérimentales, par le biais d'un corps intermédiaire de simples vulgarisateurs. Ainsi est-il souvent proposé de procéder aussi à des expérimentations au milieu paysan. Mais ici encore, la succession « d'essais exploratoires », « d'essais d'adaptation » et « d'essais de validation » révèle une conception « descendante » des mécanismes d'innovation et d'adoption techniques, en faisant peu de cas de la capacité des producteurs à expérimenter directement eux-mêmes de nouvelles pratiques agricoles [238] (Norman C.W., 1980 ; Gilbert E.H., Norman D.W. ; Winch F.E., 1980 et Triomphe B., 1989).

La promotion des innovations techniques va d'ailleurs souvent de pair avec les aides gouvernementales en matière d'approvisionnement à crédit. Les intrants et matériels nécessaires à la mise en œuvre des nouveaux systèmes de culture et d'élevage (semences, engrais, produits vétérinaires, outils attelés...) sont avancés en nature aux agriculteurs qui s'engagent pour leur part à rembourser les prêts en livrant tout ou partie de leurs productions à l'institution « projet ». « L'encadrement » des paysans se manifeste alors par une intégration plus ou moins obligée à des filières de production et commercialisation contrôlées en amont et en aval par des agents de l'État. Les producteurs ne manquent évidemment pas de « détourner » les aides publiques à leur profit en ne respectant que partiellement les

contraintes qui leur sont imposées. Ainsi voit-on fréquemment des agriculteurs s'inscrire à des projets dont l'objectif est de promouvoir le développement de cultures de rente (coton, arachide...) pour avoir accès aux crédits mais épandre ensuite les engrais correspondants sur leurs cultures vivrières. Il est inutile d'ironiser sur cet emploi de fertilisants chimiques dont la composition n'a pas été conçue pour les cultures de céréales et tubercules : ce comportement des paysans est en fait souvent rationnel, compte tenu de leurs intérêts particuliers dans les conditions socio-économiques qui leur sont imposées.

Les « spécialistes » du développement agricole tendent aujourd'hui à reconnaître qu'il ne saurait y avoir de solutions simples et uniformes à des problèmes souvent complexes et variés. De plus en plus rares sont donc les projets où les vulgarisateurs proposent un nombre limité de techniques destinées à accroître les performances d'un seul système de culture ou d'élevage. Plus nombreux sont désormais les projets dans lesquels on s'efforce de prendre en compte la nécessaire complexité des systèmes de production agricole, de façon à ne plus ignorer les contraintes relatives aux rotations ou successions culturales, les nombreux avantages de l'association agriculture-élevage, le besoin fréquent d'échelonner les opérations culturales et d'éviter les trop fortes pointes de travail. Les paysans ont souvent intérêt à combiner plusieurs activités différentes au sein de leurs unités de production. Un simple changement technique pour l'une ou l'autre de ces activités peut donc très vite avoir des répercussions considérables sur la conduite et les résultats du système de production agricole dans son ensemble. Ainsi en est-il, par exemple chez de nombreux agriculteurs qui associent riziculture de bas-fonds [239] et culture de cotonniers sur les terres exondées dans le nord ouest du Laos : une modification des espacements entre plants de cotonniers ne manque pas d'avoir une incidence sur la prolifération d'herbes adventices dont l'élimination exige le recours à davantage de force de travail aux dépens du temps consacré au repiquage des rizières (Crozat Y. ; Judais W. et Renaou A., 1996). On ne devrait donc pas juger du bien fondé de nouvelles techniques agricoles sur la base de leur seule efficacité immédiate, sans prendre en compte l'ensemble de leurs effets directs et indirects sur la productivité et les revenus agricoles, compte tenu du coût d'opportunité de chacune des ressources mobilisées.

Ce constat incite souvent les auteurs de projets à vouloir promouvoir d'emblée de véritables « paquets techniques » particulièrement complexes et sophistiqués,

au point même de prétendre parfois proposer de nouveaux écartements entre plants au sein des associations de cultures. Mais l'illusion est de croire qu'il est possible de proposer des « paquets techniques » standards à des catégories entières d'agriculteurs, alors même que ces derniers s'évertuent bien souvent à adapter sans cesse leurs techniques culturales aux moindres variations climatiques et micro-hétérogénéités parcellaires.

3. Formalisme et rigidités

[Retour au sommaire](#)

Force nous est de constater la difficulté qu'éprouvent d'ailleurs de nombreux responsables de projets pour adapter en permanence leurs opérations aux conditions mouvantes de l'environnement écologique et socio-économique : aléas pluviométriques, attaques parasitaires, fluctuations erratiques des prix, etc. Les projets restent encore souvent prisonniers de lignes budgétaires définies très longtemps à l'avance.

Soucieux de réaliser des économies d'échelle au sein même de leurs institutions, les bailleurs de fonds ont une réelle tendance à concentrer les financements sur un nombre réduit d'opérations dont le rythme d'exécution doit être soutenu. Il en résulte souvent de gros projets pour la réalisation desquels il convient de dépenser des sommes importantes dans les délais impartis, au risque d'aboutir à d'imposants gaspillages : constructions pharaoniques, matériels et équipements surdimensionnés, recrutement de personnels en surnombre, etc. Par crainte des détournements de fonds, les agences de financement et les ministères de tutelle (maîtres d'ouvrage) [240] conditionnent les décaissements au respect de normes de gestion relativement rigides et formelles, avec un contrôle des dépenses particulièrement tatillon. Mais le suivi des projets ne va que très rarement au-delà des seuls aspects comptables, sans le souci d'aider réellement au pilotage des interventions. De nombreux chefs de projets finissent même par en oublier les objectifs ultimes : le souci de dépenser les fonds en conformité avec les prévisions budgétaires devient une fin en soi, la seule sur laquelle s'accordent facilement le maître d'œuvre et l'agence de financement. Les étapes à franchir pour réorienter éventuellement les opérations de façon à tenir compte des changements inévita-

bles du milieu et de la société s'apparentent alors à un « parcours du combattant » auquel ne finissent par se résoudre que les chefs de projets les plus audacieux et entreprenants, au risque d'ailleurs de provoquer des conflits ouverts avec leurs partenaires les plus routiniers. L'entêtement dans l'irréalisme dont font apparemment preuve un très grand nombre de projets résulte, à contrario, de la paresse et du conformisme de leurs responsables.

Face aux rigidités et à l'irréalisme de trop nombreux projets, il ne reste plus aux paysans qu'à s'abstenir de participer aux opérations ou détourner celles-ci à leur profit (G. Sautter, 1978). Les exploitants les moins craintifs n'hésitent pas à utiliser les intrants subventionnés à d'autres usages que ceux pour lesquels sont envisagées les subventions et demandent des prêts avec la ferme intention de ne jamais les rembourser : ainsi l'argent des projets n'est-il pas toujours dépensé en pure perte...

L'évaluation économique des projets de développement agricole reste encore le privilège d'une minorité d'experts peu disposée au partage. Les bureaux d'études et sociétés de consultants spécialisés savent pertinemment jongler avec les concepts et les méthodes de l'évaluation ex-ante et bénéficient de fait d'une rente de situation. Le jargon utilisé à cette occasion ne manque pas d'impressionner les décideurs (cf. les « bénéfices actualisés », « taux de rentabilité interne » et « annuités constantes »). Il est d'ailleurs de bon ton de ne pas trop expliciter à quelles réalités concrètes se réfèrent exactement les valeurs et ratios calculés. La multiplication des calculs peut même aider à ne pas centrer l'attention sur les phénomènes essentiels. Ceux qui maîtrisent les analyses de sensibilité (aux prix, aux taux de change aux taux d'intérêt...) peuvent être tentés de les utiliser à l'inverse de ce pourquoi elles pourraient être utiles aux décideurs : il ne s'agit alors pas tant de montrer comment la rentabilité des projets pourrait être conditionnée par les fluctuations aléatoires de [241] telle ou telle variable, mais de déterminer quelle valeur il conviendrait d'affecter à chacune des variables pour amener les décideurs à choisir des projets ou variantes sélectionnés avant tout calcul ! L'insistance à vérifier l'influence d'un facteur secondaire peut inciter les décideurs à ne pas s'interroger sur les effets éventuels de facteurs beaucoup plus importants.

Le problème n'est-il pas de savoir qui risquerait d'être accusé au cas où un projet mal sélectionné se révélerait finalement non rentable pour la société : ceux

qui se sont efforcés de le mettre en œuvre tant bien que mal, ou les experts qui en sont à l'origine et dont on ne se souvient déjà même plus du nom ?

4. Les approches participatives

[Retour au sommaire](#)

Suite aux échecs répétés des projets dans lesquels les agriculteurs sont considérés comme de simples « bénéficiaires » à qui l'État propose ses objectifs et impose son « encadrement », de nombreuses sociétés consultantes et organisations non gouvernementales interviennent dorénavant pour proposer des approches plus « participatives ». L'idée fondamentale est de reconnaître désormais les paysans comme des « acteurs » à part entière, sans la participation desquels les projets de développement ne sauraient parvenir à leurs fins (Le Boterf G. et Lessard P., 1986 ; Hoche A.M., 1995 ; Farrington J., 1988).

Mais la question est de savoir à quoi on souhaite réellement voir (ou faire) participer les agriculteurs. L'expérience a montré qu'il était vain d'espérer obtenir une participation active des paysans à des opérations dont la conception leur a d'abord totalement échappé : fourniture des matières premières pour la réalisation des infrastructures d'intérêt collectif, apport de main d'œuvre gratuite et « volontaire » sur les chantiers, cotisations pour la mise en place de « coopératives », etc. Les exploitants agricoles ne veulent pas être considérés comme de simples « groupes cibles » à qui on propose des interventions élaborées sans leur consentement et auprès desquels de gros efforts doivent être déployés après coup pour susciter leur « adhésion ». Ils souhaitent en effet avoir leurs mots à dire dès les phases de conception et de formulation des actions à entreprendre.

Il ne s'agit pas seulement d'accepter le fait que les différents groupes d'agriculteurs aient déjà accumulé une longue expérience et [242] disposent de réels savoir-faire en matière de systèmes de culture et d'élevage, mais de reconnaître aussi leur capacité à bâtir et mener leurs propres projets en vue de satisfaire leurs intérêts respectifs.

La rhétorique sur la participation paysanne a cependant servi maintes fois de camouflage à des manœuvres authentiquement paternalistes. Sous prétexte de

faire participer les agriculteurs aux processus de diagnostic, de multiples organisations ont prétendu « donner la parole » aux paysans en leur demandant purement et simplement d'exprimer leurs problèmes et besoins prioritaires, avec pour effet d'obtenir des demandes d'assistance dans des domaines très divers (éducatifs, santé, habitat...) où il conviendrait plutôt que les agriculteurs puissent avoir des moyens suffisants pour prendre leurs propres affaires en main. Bien des agriculteurs profitent de l'occasion qui leur est ainsi offerte pour réclamer des aides et subventions de toutes sortes, en essayant de mettre en concurrence les diverses sources de financement. Mais une telle attitude, parfaitement compréhensible, aboutit en fait à accroître leur dépendance à l'égard d'organismes dont la finalité première n'est pas de promouvoir nécessairement le développement économique et social (cf. la prolifération d'associations confessionnelles à « vocation » prosélytiste dans les campagnes du Tiers Monde). Maintes expériences de micro-crédits décentralisés ont ainsi échoué, par exemple, du fait de la surenchère qui a prévalu entre organisations concurrentes sur les taux d'intérêt. Faute d'avoir pu fixer des taux d'intérêt nominaux supérieurs à ceux de l'inflation, nombreux ont été les fonds de roulement dont la valeur n'a cessé de décroître en monnaie constante, avec pour conséquence d'empêcher la viabilité des projets à long terme.

La vraie difficulté consiste à faire en sorte que les paysans puissent prendre en charge leur propre destin et mener librement leurs projets en conformité avec la satisfaction de « l'intérêt général » (ou du moins, de l'intérêt du plus grand nombre). La nécessaire participation des paysans à la formulation des projets n'est pas nécessairement contradictoire avec la réalisation de diagnostics par des intervenants extérieurs. Ces derniers ont l'avantage de ne pas être partie prenante dans les contradictions internes de la société rurale considérée et de pouvoir, en principe, les prendre en compte avec une plus grande objectivité. De même peuvent-ils aisément comparer les réalités observées avec d'autres situations agraires, plus ou moins similaires ou dissemblables, dans le monde. Un grand nombre de propositions [243] peuvent résulter de ces comparaisons, en tenant bien évidemment compte des différences d'histoire et de conditions.

Les partisans d'une réelle participation paysanne à la formulation des projets mettent en avant le besoin de restituer aux divers partenaires les résultats d'analyse-diagnostic réalisés par les observateurs extérieurs. Les exploitants agricoles et les autres catégories sociales concernées sont alors invités à critiquer les

résultats présentés et y apporter leurs propres corrections. Ainsi commence une véritable confrontation entre points de vue souvent contradictoires.

C'est à travers de tels débats que s'organise finalement la concertation avec les différents groupes de partenaires. Les discussions portent à la fois sur l'importance relative des divers problèmes à résoudre et sur ce qui serait souhaitable et possible de réaliser avec les moyens que chacun est en mesure d'apporter. Les agents de l'État présentent en principe le point de vue de « l'intérêt général » devant des catégories d'agents économiques qui défendent chacune leurs propres intérêts privés. La concertation ne se limite cependant pas au seul dialogue États-paysans mais s'efforce d'intégrer l'ensemble des partenaires sans la participation desquels les futurs projets ne pourraient être menés à bien : exploitants agricoles, commerçants, transporteurs, artisans, industriels, etc.

La concertation entre les diverses parties peut apporter simultanément (ou successivement) sur le choix des interventions à mettre en place, les modalités concrètes de leur mise en œuvre, les contributions respectives de chacune des catégories en présence, et la répartition des avantages que ces dernières sont en droit d'espérer. Elle peut même aboutir parfois à la formulation d'accords généraux dans lesquels les droits et devoirs de chacune des parties sont clairement établis sur une base contractuelle. C'est ce à quoi on s'efforce généralement de parvenir pour les projets de mise en valeur des ressources naturelles et gestion concertée des terroirs en Afrique sahélo-soudanienne, avec une redéfinition des droits d'usage de chacune des catégories d'exploitants sur les diverses parties des finages villageois aux différentes périodes de l'année (Rochette R.M., 1989 ; Bonnet B., 1996). De même en ce qui concerne les projets d'aménagement hydro-agricole, il peut s'avérer nécessaire de bien négocier à priori le choix des techniques d'irrigation et de drainage, le tracé des canaux, les réaménagements fonciers éventuels, la participation de chacun à l'entretien des infrastructures et aux charges d'exploitation du réseau, les modalités de distribution de l'eau et les [244] contraintes qui en découlent pour les travaux culturels, etc. (Le Gentil A., 1987 ; Seck S.M. et Lericollais A., 1986).

Mais il nous faut reconnaître que cette concertation préalable peut exiger beaucoup de temps et suppose généralement que les intérêts des diverses catégories socioprofessionnelles puissent être défendus par le biais d'organisations représentatives. La première difficulté réside bien souvent dans le fait qu'il n'existe

pas encore de telles organisations avec lesquelles l'État serait en mesure de négocier et signer des conventions.

Certaines formes d'organisations villageoises sont trop marquées par le pouvoir des chefs coutumiers et les rapports de clientélisme pour pouvoir prétendre représenter réellement les intérêts des catégories les plus pauvres et les plus soumises : « captifs », « intouchables », femmes dont le rôle dans le développement est souvent méconnu et méprisé, etc. . De même certaines organisations paysannes sont-elles déjà dirigées par des « avant-gardes » dont les préoccupations quotidiennes tendent à s'éloigner de celles de la majorité de leurs adhérents.

L'absence d'organisations représentatives des diverses catégories socio-professionnelles incite parfois les agents de l'État à en susciter la création. Mais cette attitude volontariste aboutit bien souvent à la multiplication d'associations opportunistes dont le seul objectif est de pouvoir capter le maximum d'aides possibles. L'État et les bailleurs de fonds conservent alors en fait l'essentiel du pouvoir, en matière de conception et conduite des projets, sans que l'on puisse pour autant affirmer qu'ils œuvrent toujours pour « l'intérêt général ». Seuls restent parfois aux paysans leur éternelle capacité à sélectionner celles des actions qui leur conviennent et à détourner les autres à leur profit. Mais ce pouvoir, bien réel, ne s'exerce qu'à posteriori, une fois les gros investissements déjà engagés.

5. Vers des projets ouverts et progressifs ?

[Retour au sommaire](#)

Il apparaît aujourd'hui de plus en plus évident que les paysans acceptent de s'engager activement dans les projets de développement agricole qu'après avoir acquis l'assurance de pouvoir en dégager de vrais avantages sans risque démesuré. La confiance des agriculteurs envers les interventions de l'État ne peut pas être obtenue en peu de temps et une fois pour toutes. Dans un environnement qui devient [245] toujours plus complexe et incertain, les exploitants agricoles ont quelques raisons de vouloir rester en permanence attentifs au bien fondé des propositions qui leur sont faites.

Cette prudence paysanne ne veut pas dire immobilisme. Il suffit pour s'en convaincre de mesurer les progrès foudroyants de la « révolution verte » partout où ont pu être établies des conditions de production suffisamment stables et rémunératrices. De même convient-il d'apprécier à sa juste mesure la capacité que manifestent de nombreuses paysanneries pauvres à intensifier leurs associations de culture, en y intégrant de nouvelles espèces ou variétés, dans les régions où prévaut encore un très fort accroissement démographique (Haïti, Rwanda, Burundi...). Il nous faut reconnaître que les paysans peuvent faire preuve d'imagination et d'initiative dans un grand nombre de circonstances. Il en est ainsi lorsque les conditions sont suffisamment sûres et stables pour les inciter à prendre des risques et expérimenter des techniques sans doute efficaces mais aux résultats fluctuants. La capacité des agriculteurs à innover peut être aussi évidente lorsque, contraints à la défensive, il leur faut trouver et mettre en œuvre de nouveaux systèmes de production aux effets toujours plus anti-aléatoires.

La question essentielle n'est d'ailleurs pas tant de convaincre les agriculteurs du bien fondé de telle ou telle technique, que d'établir de nouvelles conditions socio-économiques plus favorables à la mise en œuvre des systèmes de culture et d'élevage que l'on souhaite voir pratiquer. Il s'agit, ni plus ni moins, de modifier les rapports de production et d'échange de façon à ce que les exploitants agricoles aient les moyens d'utiliser les techniques que l'on désire promouvoir et qu'ils en aient objectivement l'intérêt.

La difficulté principale provient des modifications incessantes, et pas toujours prévisibles, de l'environnement macro-économique : fluctuations erratiques des prix, nouvelles réglementations internationales, embargos, etc. Mais les projets peuvent aussi eux-mêmes provoquer d'importantes transformations du milieu dont les autorités doivent nécessairement tenir compte pour mener leurs interventions à bon escient. Nombreux sont devenus aujourd'hui les responsables qui reconnaissent que les projets de développement agricole ne doivent plus être « administrés » avec le seul souci de respecter les plans d'opérations et budgets prévisionnels établis avant leur démarrage. Les interventions doivent pouvoir être modifiées en temps opportun [246] pour s'adapter aux conditions changeantes et tenir compte de la réaction des divers partenaires impliqués.

Encore faut-il souvent mettre au point des systèmes de suivi-évaluation qui permettent de porter rapidement un jugement pertinent sur la progression exacte

des projets, les transformations réelles des systèmes agraires et les réorientations à concevoir en conséquence sur les opérations en cours. Des voix s'élèvent donc aujourd'hui pour que les dispositifs de suivi-évaluation en cours de projets ne soient pas seulement conçus pour aider les bailleurs de fonds à exercer leur contrôle, mais répondent davantage aux objectifs opérationnels des agents directement impliqués dans la conduite des interventions (Gentil D. et Dufumier M., 1984 ; Mercoiret M.R. *et al.*, 1994). Loin d'apparaître comme un appareil de contrôle tatillon et répressif, le suivi évaluation en cours de projet peut alors devenir un des outils privilégiés de la concertation permanente entre les divers partenaires, sur la base d'informations objectives largement partagées. Ses résultats peuvent remettre en question un grand nombre d'hypothèses sur lesquelles sont fondés les projets à leur début. Mais de telles remises en cause ne peuvent vraiment être acceptées par le plus grand nombre que si les modalités du suivi-évaluation sont parfaitement transparentes et ses conclusions très largement débattues.

Ce souci croissant de reformuler périodiquement les interventions en cours de projet, de façon à pouvoir les adapter à des réalités agraires sans cesse changeantes, signifie clairement que l'analyse-diagnostic ne saurait se limiter à la seule phase de conception initiale mais devrait être poursuivie et affinée en permanence dans l'action. Cela revient à concevoir autrement le cycle des projets de développement agricole et reconnaître que bien des opérations peuvent avoir au début un caractère expérimental (Picciatto R. et Weaving R., 1994 ; Dufumier M., 1996).

L'idée fondamentale est d'associer toujours plus étroitement recherche et développement. Les innovations techniques et organisationnelles ne peuvent s'imposer rapidement à tous sans une phase de tâtonnements préalable au cours de laquelle les partenaires les plus directement impliqués s'efforcent de les adapter à leurs propres conditions. Les paysans peuvent d'ailleurs prendre eux-mêmes l'initiative de procéder à des expérimentations sur leurs propres exploitations sans nécessairement en référer aux agents de l'État. Les agriculteurs n'ont (fort heureusement) pas attendu les projets de développement agricole pour tester de nouveaux cultivars et animaux, [247] expérimenter des produits et équipements auxquels ils n'étaient pas habitués, s'exercer à de nouvelles techniques autochtones ou importées, et modifier leurs systèmes de culture et d'élevage en conséquence.

Les projets de Recherche-Développement accorde désormais une importance accrue aux échanges d'expérience entre agriculteurs. Le temps n'est plus où l'on confiait à des « paysans pilotes » le soin de faire la « démonstration » du bien fondé de techniques préalablement testées en stations expérimentales. Les exploitations agricoles se méfient du caractère « exemplaire » des résultats obtenus par ceux de leurs voisins qui ont bénéficié de conditions particulières souvent très éloignées des leurs. Ils souhaitent surtout connaître les conséquences des innovations entreprises par ceux de leurs collègues qui partagent avec eux des conditions de travail relativement similaires et savoir si les techniques ainsi expérimentées pourraient leur être utiles et à quelles conditions.

Le rôle principal des agents dont la mission est de favoriser ou infléchir le développement agricole consiste alors à assurer le suivi scientifique des innovations et adaptations réalisées par les agriculteurs et à établir les conditions appropriées pour que des résultats les plus favorables puissent être généralisés au profit du plus grand nombre.

Mais les bailleurs de fonds et administrations de tutelle éprouvent encore de grosses difficultés pour adapter leurs réglementations et procédures à la mise en œuvre de tels projets ouverts et progressifs. Les procédures d'ordonnancement des dépenses et les mécanismes d'acheminement des fonds ne présentent pas toujours la souplesse suffisante pour que les divers opérateurs puissent eux-mêmes sans cesse adapter leurs comportements aux conditions changeantes du milieu, en tenant compte des informations dont ils disposent, sans être prisonniers des prévisions initiales. Les bureaucraties rechignent à renégocier en temps opportun les affectations budgétaires, au point d'en mépriser parfois les objectifs réellement assignés aux projets.

[248]

Bibliographie

[Retour au sommaire](#)

BEAUDOUX (E.) *et al.*

1992 Cheminements d'une action de développement : de l'identification à l'évaluation. L'Harmattan, Paris.

BENOR (B.) et HARRISON (J.Q.)

1997 Vulgarisation agricole. Le système de formation et de visites. Banque Mondiale, Washington D.C.

BONNET (B.)

1996 Participation des populations à la gestion des ressources naturelles : l'expérience d'un projet de gestion des terroirs au Niger. Actes du séminaire gestion de terroirs et ressources naturelles. CNEARC, Montpellier, p. 101-108.

BYERLEE (D.) et COLLINSON (M.)

1980 Planning technologies appropriate to farmers - concepts and procedures. El Batab, CIMMYT, Mexico.

CHAUVEAU (P.)

1995 Les agricultures africaines : évaluer la performance ou privilégier les processus ? In *Marchés méditerranéens et tropicaux*. n° 3194 (hors série), p. 205-212.

CHERVEL (M.) et LE GALL (M.)

1984 *Manuel d'évaluation économique des projets : La méthode des effets*. Ministère des relations extérieures-Coopération et Développement, Paris

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

1993 Manuel de gestion du cycle de projet - Approche intégrée et cadre logique. CEE - Unité évaluation, Bruxelles.

CROZAT (Y.) ; JUDAIS (V.) et RENO (A.)

1996 Diagnostic agronomique sur les systèmes de culture cotonniers du district de Kentao, province de Sayabouri, RDP Lao. Doras Project-CIRAD-CA-Kasetsart University, Thailand.

DUFUMIER (M.)

Systèmes de production et développement agricole dans le Tiers Monde. In : *Les cahiers de la recherche développement*, Montpellier, n° 6, p. 31-38.

DUFUMIER (M.)

1996 Les projets de développement agricole. Manuel d'expertise. Karthala, Paris.

[249]

FAO

1991 Guidelines for the design of agricultural investment projects. FAO Investment center technical paper. Rome, n° 7.

FARRINGTON (J.)

1988 Farmer participatory research. Editorial introduction. In *Experimental agriculture*. Londres, n° 24, p. 269-279.

GENTIL (D.) et DUFUMIER (M.)

1984 Le suivi évaluation dans les projets de développement rural : Orientations méthodiques. AMIRA-INSEE Coopération, Paris.

GILBERT (E.H.) ; NORMAN (D.W.) et WINCH (F.E.)

1980 *Les recherches sur les systèmes d'exploitation agricole : Une évaluation critique*. Cahiers MSU sur le développement rural, Department of Agricultural Economics, Michigan State University. East Lansing, USA.

GITTINGER (J.P.)

1985 *Analyse économique des projets agricoles*. Institut du développement économique de la Banque Mondiale, Economica, Paris.

KANSHASHU (A. I.)

1996 Planning and Implementing sustainable projects in developing countries, Theory, practice and economics. AgBe Publishing Alkamaar, Holland.

LE BOTERF (G.) et LESSARD (P.)

1996 L'ingénierie des projets de développement : gestion participative et développement institutionnel. Agence de l'Arc-SDID, Ottawa, Canada.

LE GENTIL (A.)

1987 Création de périmètres irrigués en Haïti : rôle du projet et des usagers dans la conception, la réalisation et la gestion des aménagements. *In Les cahiers de la recherche développement*. Montpellier, n° 14-15, p. 91-100.

LECONTE (B.J.)

1986 *L'aide par projet - Limites et alternatives*. Etudes du centre de développement, OCDE, Paris.

MERCOIRET (M.E.) *et al.*

1994 *L'appui aux producteurs ruraux*. Ministère de la Coopération, Karthala, Paris.

METTRICK (H.)

1994 Recherche agricole orientée vers le développement : le cours ICRA. CTA, Wageningen, Pays-Bas.

[250]

NORMAN (D.W.)

1980 *La méthode de recherches sur les systèmes d'exploitation agricole : Son applicabilité au petit exploitant*. Cahiers MSU sur le développement rural. Department of agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing USA.

PICCIOTTO (R.) et WEAVING (R.)

1994 Un nouveau cycle des projets à la Banque Mondiale ? *In Finances et développement*. Banque Mondiale, p. 42-44.

ROCHETTE (R.M.)

1989 Le Sahel en lutte contre la désertification, leçon d'expériences. CILSS-GTZ, Weikersheim, RFA.

SAUTTER (G.)

- 1978 « Dirigisme opérationnel » et stratégie paysanne ou l'aménageur aménagé. In *L'espace géographique*. n° 4, tome VII, p. 233-243.

SECK (S.M.) et LERICOLLAIS (A.)

- 1986 Aménagements hydro-agricoles et systèmes de production dans la vallée du Sénégal. In *Les cahiers de la recherche développement*. Montpellier, n° 12, p. 3-11.

SHANER (W.) ; PHILIPP (P.) et SCHMEHL (W.)

- 1982 Farming systems research and development : Guildelines for developing countries. Westview press-Boulder, Colorado.

TRIOMHE (B.)

- 1989 Méthodes d'expérimentation agronomique en milieu paysan. Approche bibliographique. Mémoires et travaux de l'IRAT, Montpellier.

WORLD BANK

- 1991 *The economics of project analysis. A practitioner's guide*. Economic Development Institute of the World Bank, Washington DC.

[251]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte VIII

**“Les politiques publiques
d’industrialisation:
espaces, territoires et acteurs.”**

Doryane KERMEL-TORRES *
et Philippe SCHAR **

[Retour au sommaire](#)

La dimension spatiale constitue l’approche des politiques publiques d’industrialisation qui est privilégiée ici. Elle permet de mettre en évidence les modes de confrontation et les conditions de conciliation de deux types de territoires : ceux des institutions publiques et ceux des entreprises pour les stratégies desquelles les espaces et les territoires sont de plus en plus importants.

Le rôle de l’activité industrielle dans les politiques d’aménagement du territoire a connu des faveurs diverses selon les périodes : si la correspondance entre son importance relative et des séquences temporelles est assez aisément identifiable pour les pays développés, l’exercice apparaît plus périlleux en ce qui concerne les pays en voie de développement tant l’argumentaire pour faire de l’industrie un

* Géographe, chargée de recherche à l’I.R.D.

** Géographe, chargé de recherche au C.N.R.S.

facteur-clé des politiques d'aménagement cumule de références souvent créées ailleurs et d'objectifs tenant à la construction nationale. Une des idées traditionnelles qui perdure est que l'activité industrielle est par excellence le moteur de la croissance économique, car créatrice de richesses et d'activités nouvelles, et qu'elle est le secteur caractéristique des pays riches et développés. En ce sens, elle apparaît comme un marqueur de la puissance nationale et elle concrétise les aspirations d'autonomie économique et, partant, d'indépendance politique. Les effets d'entraînements et les effets induits sur les économies régionales qui sont attribués à l'industrie en font un levier privilégié de réduction des inégalités économiques et sociales entre des régions aux contrastes ressentis par les politiques comme insoutenables. Plus récemment, l'aménagement industriel, dont la conception quant au rôle des acteurs a subi des inflexions, est vu comme un outil de défense de l'emploi et de diffusion des nouvelles [252] technologies. Autant de finalités qui font des politiques d'industrialisation un nœud où se confrontent des attentes par essence différentes.

Comme d'autres, les initiateurs de l'intervention publique se représentent l'espace ; leur décision et leur action sont orientées par ces représentations, mais pas seulement par elles car « représentations spatiales et non spatiales s'appuient et s'engendrent réciproquement » (R. Brunet, 1990, p. 14). Imprégnées d'idées reçues et de modèles simples, les représentations des politiques se sont aussi nourries de concepts produits par les scientifiques sur la différenciation et l'organisation de l'espace pour élaborer des constructions intellectuelles qui méritent qu'on s'interroge sur les conditions mêmes de leur production et sur le rôle réel de leurs discours. De par les fonctions qui lui sont assignées, améliorer la performance globale d'un pays et apporter plus d'équité par des actions et des mesures spatialement différenciées, l'aménagement du territoire s'inscrit dans la dialectique efficacité-équité qui fonde toute politique économique et l'amène à faire appel à des conceptions forgées essentiellement par des géographes et des économistes. Les motivations qui le sous-tendent relèvent d'autres considérations mais n'en apparaissent pas moins complexes car « la puissance publique, soucieuse d'équilibres, ne peut laisser se développer sans risques les seules stratégies spatiales des entreprises privées » (A. Fisher, 1994, p.119).

Aux inévitables questions que se pose le géographe sur « où », ou « pourquoi ici » ou encore « ailleurs », on ajoutera ici un intérêt pour la compréhension des

lectures, des idéologies qui affectent peu ou prou toute intervention publique sur les territoires et qui caractérise des études géographiques sur les actions entreprises par des États des PVD à marier industrialisation à aménagement. Espaces et territoires ne sont pas neutres mais ils constituent des objets de convoitises, de répulsions et ils sont aussi des leviers sur lesquels s'appuie l'action publique pour construire ou re-construire un projet national. Opposer ce qui relève du discours et de la pratique, reconnaître les décalages récurrents entre buts et résultats, différencier les raisons avouées et les motivations profondes, exhumer les « non dits », font généralement partie de toute démarche consistant à évaluer l'intervention publique mais l'exercice ne prend ici d'autant plus d'intérêt que les fonctions des politiques territoriales d'industrialisation se trouvent à l'intersection de multiples enjeux d'ordres sociaux, économiques et politiques. « L'aménagement du territoire : un champs d'action où se croisent bien des influences » (H. Théry, 1995, p.11) ; et bien des [253] représentations dans lesquelles la rationalité, à commencer par celle de l'État et de ses corollaires, peut être mise en question.

Pourquoi une intervention publique sur les espaces ?

C'est au nom d'inégalités ancrées dans l'espace national et estimées intolérables ou dangereuses à différents titres par les autorités publiques que les politiques interviennent pour réduire les déséquilibres interrégionaux . Nul ne peut en effet contester que les fruits de la croissance économique se répartissent de façon inégale dans l'espace mondial et dans les territoires nationaux reproduisant à n'importe quel degré de l'échelle spatiale, à l'image de ce que la géographie qualifie « d'emboîtement d'échelles » (les quartiers d'une ville, les agglomérations, les régions d'une nation, les nations du monde), le modèle centre-périphérie. « Une façon devenue banale de penser la différenciation de l'espace » (A. Reynaud, 1995, p. 583), que l'essor des technologies nouvelles n'a pas contredite en renouvelant des ségrégations qualitatives de l'espace, et qui a largement influé sur la démarche des pouvoirs publics pour aménager leur territoire. C'est sur certaines des particularités d'un centre ou d'une périphérie et sur des liens dissymétriques qui unissent les différents sous-ensembles territoriaux (flux d'hommes, de biens,

de connaissances, rapports de domination...) qu'ils ont assis leur exercice de ré-équilibre du territoire, notamment par la déconcentration des activités industrielles. Processus dynamique, la constitution en centres et en périphéries est mouvante tant dans le temps, tant dans sa nature que dans l'espace même national : différents centres et différentes périphéries traduisent la grande variété des situations observables, leur mutation éventuelle conduisant à des combinaisons variables des phénomènes de domination et d'intégration, si ce n'est à l'extrême, à des inversions du sens des flux et des rapports.

Face à une telle complexité d'organisation et d'évolution, l'ambition avouée de l'action publique de régler les disparités entre centres et périphéries, si elle peut sembler à certains irréaliste et vouée d'entrée de jeu à l'échec, apparaît pour le moins titanesque. Les représentations des politiques du fonctionnement en centres et en périphéries sont souvent tranchées et les oppositions entre ces deux systèmes poussées parfois jusqu'à la caricature, comme la juxtaposition spatiale supposée d'un « secteur moderne » et d'un « secteur archaïque ». Nous pouvons toutefois considérer que si les acteurs publics sont aussi résolus et péremptaires dans leurs déclarations c'est [254] qu'ils sont tout autant pragmatiques et souples dans leurs actions, conduisant le géographe H. Théry à conclure à propos du Brésil que l'État « gère les disparités plus qu'il ne tente réellement de les corriger » (1985, p.83).

Il paraît difficile à la recherche de faire abstraction des grandes conceptions et des théories qui ont encadré l'aménagement industriel du territoire : « faute de les prendre en compte, on ne comprendrait pas le contenu des politiques d'aménagement mises en œuvre » (A. Fisher, 1994, p.121). Depuis plusieurs décennies, et avec un rayonnement variable entre les périodes et les espaces, la politique d'aménagement industriel se fonde sur diverses théories parfois « ramassées dans un raccourci vertigineux, mais logiquement articulé » (L. Martins et H. Théry, 1984, p. 46) : la théorie des activités motrices, celle des économies d'agglomération, la théorie de la polarisation et des pôles de croissance dont l'idée d'implantation, en fonction du rôle que l'État s'octroyait (aménageur, entrepreneur, développeur), a été intégrée sur tous les continents dans les politiques d'intervention industrielle. Les confusions sémantiques et conceptuelles qu'elle a suscité notamment sur les types d'espaces en jeu (l'espace économique abstrait de la théorie et l'espace géographique des pôles), les « complications » introduites

par la différence entre situation de croissance (contexte des observations de F. Perroux à partir de pôles industriels anciens) et situation de développement (dans lequel intervient l'État pour créer les conditions nécessaires à la reproduction de cette dynamique) n'ont pas empêché son appropriation par les intervenants publics amenant notamment à des espérances injustifiées sur les effets d'entraînement régionaux des pôles. Réflexion autorisant le chercheur à se demander si leur raisonnement d'allure scientifique précède la formulation des politiques ou s'il est utilisé pour légitimer un choix déjà fait.

Mais de quelles inégalités ou de quelles disparités s'agit-il ? L'inégalité spatiale se manifeste de diverses manières et elle recouvre « un nombre quasi infini d'indicateurs de bien-être ou de performance économique » (Polèse, 1994, p. 150) autorisant des interrogations sur les critères à partir desquels l'analyse des disparités spatiales est réalisée par les pouvoirs publics. Le domaine du développement régional met toutefois en scène deux types majeurs d'inégalités : les inégalités dans le niveau du revenu réel de familles ou d'individus et les inégalités dans la répartition spatiale des activités économiques et des populations. Force est de constater que ce sont les premières qui constituent à en croire les proclamations des autorités publiques la [255] motivation essentielle de leur intervention et qui les conduisent à influencer sur la répartition spatiale des activités industrielles. Outre le fait que équité et bien-être sont des notions souvent confondues et interchangeables dans le discours politique, on peut objecter qu'il paraît illusoire de croire que l'aménagement du territoire, même par l'industrialisation qui permet d'agir sur l'emploi et le pouvoir d'achat des populations, peut régler ces questions car elles semblent plutôt ressortir, dans leur majorité, d'un traitement social direct que d'un traitement territorial, traduisant une des contradictions de l'aménagement « entre le point de vue de l'action sectorielle et celui de l'action territoriale » (Collectif, 1989, p. 274). Mais du moins les pouvoirs publics travaillent-ils à leur propre image en affichant une préoccupation et en agissant pour une « justice spatiale » censée apporter du mieux-être.

L'amélioration de la performance globale est un justificatif rarement reconnu dans le discours (A. Dubresson cite p. 253 une déclaration de M. Diawara, alors Ministre du Plan de la Côte d'Ivoire, craignant en 1970 « un blocage de la croissance elle-même ») ou alors avec pragmatisme, exprimant dans le cas de la Chine par exemple « une vision stratégique du développement selon laquelle le dévelop-

pement doit se propager d'étape en étape » (T. Pairault, 1999, p. 111) en adéquation avec un découpage spatial des avantages comparatifs régionaux présumés et aboutissant, au détriment de la politique d'« égalité » suivie jusque là, au renforcement des « poches » littorales traditionnelles de croissance. On remarquera que si l'égalisation de la répartition spatiale des activités économiques, en particulier industrielles, est un objectif revendiqué par certaines des politiques, sa réalisation apparaît utopique et relever du domaine purement idéologique : elle a été affichée au nom de la sécurité aux frontières ou à celui de la construction nationale puis abandonnée pour des raisons tenant à l'impératif de tirer parti des opportunités de croissance offertes par le marché mondial. En effet, « la difficulté politique de l'intervention de la puissance publique sera d'autant plus fortement ressentie que les divergences sont grandes entre les intérêts des entreprises privées et ceux de l'État » (A. Fisher, 1994, p.120).

L'analyse de A. Dubresson à propos de la Côte d'Ivoire s'applique aisément à d'autres cas : « Trois des nombreuses disparités constituent des problèmes majeurs pour un pouvoir d'État interventionniste, soucieux d'éviter le développement d'inégalités dans la distribution des hommes et des revenus susceptibles, à terme, de remettre en question une stabilité sociale et politique constamment [256] recherchée » à savoir l'inégale répartition des hommes, de la production et de la distribution des richesses, « l'obsession abidjanaise ». Au-delà du souci prégnant de transférer les activités industrielles hors de l'espace urbain central, les recherches effectivement débusquent, dans certaines analyses faites par des agences chargées de « prospective territoriale », des imprécations catastrophistes, telles celles concernant l'importance de l'exode qui ferait déferler des campagnes des hordes de migrants venus envahir les villes, détentrices des richesses. Il est vrai que l'industrialisation des zones rurales défavorisées est apparue à une époque à la géographie française, marquée par une idéologie ruraliste, comme le moyen de combler le « fossé ville-campagne » et il demeure une des visées (on serait tenté d'ajouter mythique) de l'intervenant public : d'où le label « industrialisation rurale » donné à certaines opérations de déconcentration des unités industrielles qui n'ont de « rurale » que leur localisation dans des villes régionales. La corrélation avec les grands centres urbains est prégnante dans l'action publique : leur rôle, leur force d'attraction et de concentration des activités et des hommes, leur croissance souvent qualifiée d'incontrôlable en font à la fois une des visées

majeures et un des obstacles incontournables des politiques de rééquilibrage spatial.

Le désir de déconcentration spatiale par les politiques peut se justifier autant par l'objectif de rééquilibrer le territoire au bénéfice des périphéries que par celui d'alléger la tension sur la gestion urbaine. Elles s'appuient sur les théories d'équilibre entre villes de tailles différentes et des économies d'agglomération : une excessive concentration spatiale pouvant aboutir à une périphérie délaissée (que l'on se remémore « Paris et le désert français » publié par J.F. Gravier en 1947, véritable cri d'alarme en faveur de l'aménagement du territoire en France) et à un centre hypertrophié où des économies d'échelles et externalités négatives l'emportent sur les avantages. Les termes de la stabilité sociale et politique se déclinent différemment entre les pays et ils sont à rechercher dans les particularités des histoires sociales et politiques. Replacer l'intervention publique dans des objectifs de construction de la nation comme de légitimation de l'État amène l'analyse à s'inscrire dans l'histoire et dans la diachronie. Les projets de rééquilibrage du territoire par l'industrialisation n'ont pas les mêmes justificatifs idéologiques, ni les mêmes visées macro-économiques, au moment des Indépendances de certains pays africains ou asiatiques que ceux qu'ils peuvent revêtir 30 ans après. L'inscription de la recherche dans une période assez longue lui permet d'observer une alternance de politiques de déconcentration ou de [257] reconcentration soit pour des raisons politiques soit pour des raisons économiques.

Les politiques d'industrialisation ne sont pas exemptes de la fonction de légitimation du pouvoir par son intervention sur son territoire et « le pouvoir public n'existant que tant qu'il agit, ou en donne l'apparence, se doit de nourrir cette idée d'une causalité indéniable, si possible en donnant à voir les formes les plus matérielles de cette intervention » (M. Vanier, 1995, p. 240). Quoi de plus matériel et de plus symbolique qu'un complexe ou une zone industriels qui à la fois symbolisent et matérialisent l'action publique ?

Le dilemme équité/efficacité tire l'aménagement industriel du territoire tantôt du côté de la compétitivité de l'économie nationale, à savoir du côté des États et des entreprises, tantôt vers l'équité, et donc davantage vers le point de vue de l'individu. Il se traduit par des mouvements de politiques nationales balançant, dans le temps et dans les échelles, entre ces deux fondements, ou tentant de les unir ajoutant à l'impression d'incohérence de l'intervention publique que resti-

tuent beaucoup d'analyses en la matière. Ceci est de nature à rendre plus complexe l'identification par les chercheurs des réels objectifs spatiaux des politiques industrielles. Certains s'interrogent sur l'aménagement du territoire « modalité d'application spatiale d'une politique socio-économico-culturelle nationale et seulement cela » ou sur l'existence « d'objectifs propres » (Collectif, 1989, p. 286). Aux deux principes fondamentaux de toute politique d'aménagement du territoire, s'ajoutent effectivement des fonctions de natures diverses dont la teneur change relativement rapidement en fonction de leur environnement national et international.

Par ailleurs, la question de la possible incompatibilité des deux fondements de la politique spatiale d'industrialisation, émanant des fonctions de l'aménagement du territoire, est récurrente : faut-il venir en aide à des régions défavorisées et à leur population quitte à abaisser la performance générale ? Mais, et quel que soit le système économique adopté, l'État central ou les collectivités locales ne peuvent redistribuer que ce qu'ils ont. Toute action redistributrice suppose que l'économie nationale enregistre une croissance qui générera ou confortera des inégalités spatiales. Leur réduction volontariste et pérenne par l'autorité publique nécessite l'établissement de la croissance économique des pays en voie de développement : les politiques sont par conséquent poussées à promouvoir un temps durant les régions comme les centres urbains et industriels les mieux placés [258] et elles contribuent par là au renforcement des inégalités spatiales créées par le marché. La confrontation de l'histoire des politiques industrielles de PVD, quelles que soient les caractéristiques de leur régime politique et de leur modèle économique, le montre bien : les politiques d'industrialisation sont amenées, à un moment ou à un autre, à plus ou moins dissocier efficacité et équité spatiale. Certaines politiques de déconcentration parviennent « à faire d'une pierre deux coups » lorsque certaines demandes du marché mondial coïncident avec des « atouts » de régions considérées jusque là comme délaissées (faible coût de la main-d'œuvre, disponibilité en ressources naturelles,...) tout en suscitant des interrogations chez les chercheurs sur les relations de ces « réussites » avec la dynamique régionale et sur leur pérennité.

La dialectique des concepts fondateurs de l'aménagement industriel a été particulièrement mis en exergue à la suite des profondes mutations économiques et technologiques de la fin des années 1970 et des années 1980 touchant de plein

fouet les pays industrialisés, en particulier européens. Un contexte macro-économique marqué par les problèmes de l'emploi et une tendance à la réduction des dépenses publiques, la remise en cause du système de production fordiste et les mutations technologiques se concrétisant par la complexification de la division spatiale du travail et le choix des implantations géographiques des activités industrielles ont progressivement modifié l'idéologie de l'aménagement du territoire dans les pays affectés par la crise. « La nécessité de respecter les impératifs de l'économie sans pour autant négliger la demande sociale » renforce la question fondamentale entre équité et efficacité, tout en lui conférant une déclinaison nouvelle : l'aide publique doit-elle être générale ou voler au secours des branches d'activités et des espaces déprimés, toujours dans le souci récurrent de l'égalitarisme, ou doit-elle être sélective, entre les secteurs et les territoires, pour mieux y préparer la « sortie de crise » et la reprise de la croissance globale ? (A. Fischer, 1994, p.125).

Émerge un nouveau modèle de développement territorial (appelé par certains économistes et géographes « développement local ») qui privilégie la dynamique endogène des collectivités locales entraînant une modification des rapports respectifs entre les acteurs publics, mais aussi entre eux et les acteurs privés. La dimension locale, longtemps ignorée par les théories et les recherches économiques plus préoccupées des économies nationales et internationales, est le centre des préoccupations. La recherche sur l'aménagement [259] industriel dans les pays en voie de développement se doit de prendre en compte ce que de Gaudemar qualifie de « nouveau paradigme territorial » (Collectif, 1989, p. 282), et même si aujourd'hui les observations offrent davantage de richesse et de recul à partir des cas européens, pour deux raisons essentielles. C'est à partir de théories et de conceptions forgées sur des observations faites sur les pays industrialisés occidentaux que les autorités publiques d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine ont construit leurs interventions sur l'aménagement du territoire. Les tendances à la démocratisation et à la décentralisation administrative et politique émergent ici, se renforcent là, mais sont en tout état de cause profondément inégales entre les pays. Ceci constitue autant de défis à la recherche qui se doit également de prendre en compte des états de développement différents de ceux des pays industrialisés traditionnels et qui ont des effets sur l'organisation et le contenu de l'intervention publique.

*Les politiques :
« savoir-faire » et « savoir-penser » l'espace*

La mise sur pied d'une politique suppose l'identification d'objectifs, de mesures et en ce qui concerne toute politique spatiale l'appréciation des espaces et des territoires dans le but de leur « rattrapage » mais aussi dans celui de les faire concourir à la croissance globale. Chaque partie du territoire national est en effet invitée à participer en fonction de ce qu'il est devenu habituel de dénommer « atouts », « potentialités », voire même « vocations », les pouvoirs publics, ou même les chercheurs, ayant tendance à voir le territoire comme entreprise, ou comme personne, et à parler de « gestion » (Comité de Rédaction, 1994, p. 48). Les concepts auxquels renvoient ces termes, que les aménageurs et les pouvoirs publics ont adoptés, en font des entités polysémiques : ainsi les notions clés de la géographie, lorsque son paradigme reconnu était la relation homme-nature, telles que « atouts », « potentialités » ou encore « ressources » et enfin « contraintes » comportent à la fois une dimension naturaliste et une dimension sociale liées aux problèmes de perception. « Les ressources d'un milieu ne deviennent telles que si les hommes les perçoivent comme de possibles richesses ou que si, les connaissant, ils les recherchent explicitement » (Pinchemel P. et G., 1988, p. 340). En économie, la définition des termes « ressources » et « contraintes » est relativement peu différente même si ils ont un sens beaucoup plus large.

[260]

Quelle que soit la discipline de référence, ces notions, toujours associées, se définissent toutes relativement à un objectif donné, à un usage, à une finalité expliquant leur appropriation dans le discours de l'action et dans l'opérationnel, entraînant de ce fait, selon B. Hubert et N. Mathieu, la quasi-disparition de leur usage, jusqu'à une période récente, dans la géographie des pays industrialisés en raison « d'un soupçon de collusion entre une analyse géographique et un discours d'expert dans une vision strictement déterministe du naturel sur le social » (1992, p. 310). Certains scientifiques, géographes mais aussi agronomes, économistes dans une certaine mesure, ont effectivement participé aux procédures d'évaluation et aux diagnostics destinés à des décideurs confrontés à des diversités de situa-

tions qu'ils cherchaient à classer et à utiliser. Si l'on se réfère au statut scientifique de ces notions, cette évaluation était éminemment contingente car relative à la fois aux échelles d'espace et de temps comme aux indicateurs choisis. L'état de ces notions est affecté par des dynamiques propres dans un milieu donné et il s'inscrit dans le mouvement qui les relativise dans un environnement plus large : objectif, usage, finalité changent et font tomber certaines « potentialités » en désuétude ou transforment des handicaps en « vocations ». « Il n'y a pas une rationalité des systèmes territoriaux mais plusieurs » (R. Brunet, 1990, p. 188) qui ne donnent que plus d'intérêt à la compréhension des interrelations entre milieux « naturels », savoir-faire et systèmes sociaux locaux, structures productives locales, État et collectivités locales. La notion de « gestion » fait référence à un mode d'organisation de l'espace selon un principe de fonctionnalité à partir de réflexions sur les infrastructures techniques ou sur des logiques économiques. « Les territoires ainsi déformés sont en fait des espaces de gestion pertinents définis par une approche technocratique ou administrative des problèmes » (J. Bonnet, 1997, p. 43). Les investisseurs ont eux aussi leur idée sur les « bons espaces », les « lieux porteurs » qui résultent de l'état momentané d'une combinatoire complexe et qui donc ne le sont qu'à un moment donné.

Lieux de représentations et spécifiés par leur histoire, les territoires ont aussi fait l'objet de lectures et d'interventions publiques largement guidées par d'autres facteurs tels la récurrence de catastrophes naturelles ou encore la difficulté à contrôler des zones instables (zones frontalières, particularités ethniques ou culturelles avec rébellions et tentations de sécessions). Il s'agit là d'une ambition de conquêtes ou de re-conquêtes de territoires non par les armes mais par leur intégration économique et qui équivalent à des conquêtes politiques par l'État. Même si ils sont plus rares, il y a également des [261] territoires volontairement pénalisés par l'action publique, sous le prétexte qu'ils ont été les lieux favoris d'un impérialisme politique et économique. L'histoire de la construction nationale s'en mêle également et A. Dubresson, par exemple, relève à propos de la Côte d'Ivoire l'influence de l'héritage des modes de pensée coloniaux ou encore H. Théry, à propos du Brésil, l'importance dans l'esprit de la politique d'aménagement industriel des cycles économiques historiques régionaux et de la difficile intégration nationale.

À l'inscription dans le temps des représentations des pouvoirs publics, on adjoindra une curiosité pour la question de l'échelle des territoires dont « les niveaux de cohérence et de prégnance sont extrêmement inégaux et ne doivent pas être confondus » (Comité de Rédaction, 1994, p. 46). C'est largement dans le concept de régions, à géométrie variable, que les pouvoirs publics ont inscrit leur appréciation et leur diagnostic des dynamiques spatiales (à défaut de parler de vocations ou de potentialités régionales) ; concept de « régions » dont on sait qu'il n'existe pas dans l'absolu mais que son utilisateur construit en fonction de sa problématique et de l'usage qu'il veut en faire. La question de l'échelle se pose autant pour une démarche scientifique que pour une démarche volontariste des pouvoirs publics prisonniers de surcroît des échelles qu'ils peuvent contrôler et sur lesquelles ils peuvent agir. De multiples travaux en géographie, rejoints par l'économie notamment à partir des années 1950 ¹⁴⁸, se sont attachés à cette question de la « région », dans la perspective d'en dégager les caractéristiques et les dynamiques d'évolution.

Au-delà des débats scientifiques sur la conception et les différents types de régions, une des préoccupations constantes en géographie, et qui intéresse au premier chef l'évaluation des politiques d'aménagement, porte sur les échelles d'emboîtement des différenciations spatiales en tant que donnée majeure de l'organisation des territoires : ainsi de l'imbrication des disparités sociales avec le fait spatial, de son adéquation avec les niveaux auxquels sont appliqués les traitements publics. Ceux-là résultent généralement de l'agrégation d'unités spatiales très hétérogènes et qui nécessitent pour la recherche la mise au point de méthodes permettant « d'analyser des objets par essence composites et dont il faut articuler les dimensions et [262] les logiques différentes » (N. Matthieu, 1992, p. 136). Méthodes que l'intervenant public paraît peu enclin à adopter pour des raisons qui tiennent probablement autant à son besoin de simplifications dans ses lectures et ses représentations, à sa nécessité d'agir qu'à ses impératifs d'encadrement politique et administratif du territoire. C'est au regroupement d'unités élémentaires en régions (généralement différentes des régions proposées par des géographes) qu'ont procédé un temps les États pour faciliter la gestion du territoire. Le proces-

¹⁴⁸ Le domaine interdisciplinaire a été nommé *science régionale* et des chercheurs d'autres disciplines amèneront par la suite leurs perspectives complémentaires (urbanistes, sociologues, anthropologues...).

sus de requalification des territoires vers lequel tend l'aménagement dans certains pays, accompagné d'un mouvement variable de décentralisation, accorde une importance à l'espace local qui « représente l'échelle à laquelle s'exprime le mieux l'essor des relations horizontales entre les multiples agents et acteurs locaux et régionaux du développement » (A. Fisher, 1994, p. 74). Ceci ne résout toutefois pas la question des échelles car « l'échelle d'analyse du local paraît plurielle et évolutive » (J. Bonnet, 1997, p. 43). J. Lévy propose de rechercher comme niveau « local », « le plus petit espace au sein duquel les différentes fonctions d'une société (économique, sociologique, politique, géographique et historique) peuvent faire système » (cité par J. Bonnet, p. 44).

On peut s'interroger sur la perception par l'analyste public de certaines complexités sociales et sur l'idée qu'il peut avoir des effets supposés de son intervention. La politique d'industrialisation des régions périphériques thaïlandaises, par exemple, avait en autres visées clairement affichées celle d'augmenter l'offre d'emploi sur place et par conséquent de pouvoir stopper les forts courants migratoires dirigés vers une capitale de plus en plus congestionnée. C'était sans compter sur la complexité des stratégies des ruraux qui jouent sur une palette d'espaces et d'activités se traduisant par une grande mobilité, sans que l'on puisse conclure à un échec des mesures mises en œuvre. Cette vision mécaniste des comportements n'est d'ailleurs pas spécifique aux politiques industrielles : c'est le cas de politiques de développement rural qui paraissent peu appropriées à la « fluidité » de l'utilisation du sol par les sociétés auxquelles elles s'appliquent (Gastellu J.M. et Marchal J.Y, (éd.) 1996). Elle traduit également la difficulté, qui vaut aussi pour la recherche, à sortir des schémas traditionnels d'analyse, en particulier de la dichotomie claire entre ville et campagne : la « mixité » de certains espaces d'industrialisation encore fortement marqués par des dynamiques rurales explique que certaines actions publiques paraissent y être en porte-à-faux.

[263]

La plupart des analyses sur les actions d'aménagement du territoire relèvent la complexité qui caractérise à un moment particulier les opérations, les réalisateurs, les modes d'action en premier lieu parce que « l'État », acteur incontournable à défaut d'être le seul intervenant public, ne correspond pas à une entité unique et homogène mais invite au « jeu des pressions et des contre-pressions à l'intérieur d'un immense appareil d'État, [avec en particulier] les réalisations des ministères

planificateurs, des ministères techniques, de l'Armée, des États [fédérés du Brésil] et des grandes sociétés publiques » (H. Théry, 1985, p. 81).

Pour atteindre des objectifs, ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'il y ait eu un choix sur le « meilleur aménagement du territoire possible » ni de priorités toujours clairement hiérarchisées, les discours d'aménagement ont successivement proposé plusieurs types de « savoir-penser » et de « savoir-faire » l'espace, ajoutant encore de la complexité pour une réflexion attentive à introduire une dimension diachronique. « Chacun d'entre eux peut être caractérisé par une idée dominante dont émane le choix des moyens d'action, encore que les enchevêtrements aient été nombreux et que la chronologie des actions d'aménagement ne soit pas toujours divisible en périodes aisément repérables ». (A. Dubresson, 1989, p. 256). Même avant les mouvements de décentralisation, qui invitent à la circonspection et sur lesquels nous reviendrons, les chroniques de l'aménagement livrent partout l'existence d'édifices hiérarchisés d'institutions fonctionnant difficilement avec cohésion, marqués par les conflits de compétences, d'autorités et de pouvoirs qui l'emportent « sur la complémentarité des échelles ». Si on y ajoute d'autres acteurs publics, collectivités locales et organes supra-nationaux, le chercheur est confronté à une multitude de dispositifs d'aides publiques à l'entreprise industrielle et à son environnement mis en place par les différents niveaux de pouvoir. L'aménagement industriel du territoire c'est « surtout peut-être, l'obligation de mener simultanément un grand nombre d'interventions à la fois sectorielles et spatiales, économiques et sociales » au risque de mettre en place des dispositifs d'interventions incohérents voire contradictoires (A. Fisher, 1994, p.130). L'ensemble des interventions constitue un dispositif complexe dont, pour certains scientifiques, « il est de bon ton de dénoncer la confusion, mais qui répond en fait aux principes d'une division spatiale » (M. Vanier, 1995, p. 238).

Face à cette complexité et à la superposition de générations d'aides publiques, à la multiplicité d'intervenants, l'élaboration d'une [264] grille de lecture pour asseoir l'appréciation des politiques d'aménagement industriel du territoire n'en apparaît que plus nécessaire. La proposition de M. Polèse nous paraît ouvrir des perspectives intéressantes en particulier parce qu'elle permet de les considérer sous deux angles en fonction de leurs objectifs et de leurs maîtres d'œuvre ¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Nous l'avons utilisé dans la perspective d'une analyse comparative des dimensions spatiales des politiques d'industrialisation en Chine, en Inde et en Thaïlande.

D'un côté, les politiques régionales proprement dites traduisent l'objectif de l'État central d'influer sur la répartition spatiale des activités économiques par des actions et des mesures spatialement différenciées, en agissant sur les décisions de localisation des entreprises et/ou en orientant l'industrialisation par des investissements dans les infrastructures publiques, par des transferts de différents ordres. Les politiques de développement régional viennent, elles, en aide à des régions particulières pour en promouvoir le développement. Comme nous l'avons montré ailleurs, ces deux catégories peuvent dans la réalité se recouper, entrer en conflit mais en tout état de cause leur simultanéité ou leur succession dans le temps trahissent les objectifs affichés. Alors que les premières sont des actions redistributives relevant de la compétence nationale, et donc des gouvernements centraux, les secondes qui peuvent relever aussi bien du niveau national que des autorités locales, tendent aujourd'hui, dans plusieurs pays à se décentraliser vers les paliers inférieurs de gouvernement. Plus que d'autres, ces politiques sont en théorie susceptibles de faire appel à la concertation et à la coordination de plusieurs catégories d'acteurs publics. « Au monopole ou quasi-monopole de l'État se sont substituées des formes complexes de partenariat, comme plus généralement une responsabilisation plus grande de multiples acteurs » (J.P. de Gaudemar, 1995, p. 1044).

La complexité des échelles spatiales d'identification et de mise en œuvre des actions publiques s'accroît avec l'intervention (réelle ou supposée) d'acteurs dans le cadre de la décentralisation des compétences politiques et administratives. L'identification des "paliers inférieurs" de gouvernement diffère selon les auteurs et selon les pays soumis à l'analyse : correspondant aux collectivités locales, le niveau le plus bas de la hiérarchie politico-administrative nationale, les communes ou les groupements de communes en Europe et les municipalités en Amérique ; ou bien ils couvrent un spectre plus large d'institutions publiques, « des petites communes aux régions les plus puissantes, en passant par l'échelon intermédiaire du département [265] pour la France » (L. Tourjansky-Cabart, 1996, p. 8). Les situations varient selon les pays et le stade de décentralisation des structures politiques, en particulier dans les pays en voie de développement, dans l'ensemble plus tardifs à appliquer ce mouvement, les pays à structure fédérale exceptés, conduisant à des « pondérations différentes selon les pays étudiés ainsi qu'à la prise en compte du temps » (B. Soulage, 1994, p. 224). C'est dire que les conditions institutionnelles du « développement local » ne sont pas partout, loin s'en

faut, également réunies pour donner aux collectivités l'initiative de rendre leur milieu attractif (outre leurs potentialités qu'elles se doivent de valoriser) : leur capacité dépend au premier chef des pouvoirs et des compétences qui leur sont accordés, donc de l'ampleur de la décentralisation territoriale et des moyens transférés par l'État.

Outre les décalages dans la réalité de la décentralisation, que toute recherche sur l'aménagement industriel du territoire est amenée à prendre en compte, ce qui est présenté comme « nouveau modèle » de développement régional ou local appelle à remarques. Le risque d'inégalités entre les territoires s'accroît avec l'autonomie des collectivités, les milieux n'étant pas tous égaux, certains étant mieux nantis et plus dynamiques que d'autres : ceci constitue matière à un autre dilemme pour les États centraux dans leur souci de lutter contre les effets de déséquilibres inter-régionaux. On peut toutefois objecter que le problème n'est pas nouveau : la dialectique efficacité/équité y renvoie, les arbitrages des États se faisaient déjà en faveur des régions les plus porteuses au plan économique ou les plus proches au plan politique, traduisant la pratique d'un pouvoir discrétionnaire et hautement sélective. L'autonomie réelle des collectivités locales donne toutefois une autre ampleur à la question de l'inégalité car « comment libérer les énergies du milieu [...] sans, en même temps, diminuer les moyens d'intervention et de redistribution de l'État national ? » (M. Polèse, 1994, p. 241). Par ailleurs, « si l'ubiquité des externalités est grande, la concurrence joue à plein entre les collectivités pour attirer les entreprises, surtout celles qui sont créatrices d'emplois et utilisatrices de technologies nouvelles » (A. Fisher, 1994, p. 74). La capacité d'intervention des collectivités est très différente selon qu'il s'agit d'offrir aux entreprises un site équipé ou bien un milieu riche en services sophistiqués, a fortiori la mise en œuvre d'une action à long terme sans parler de la capacité de conception des appuis à fournir à l'environnement local. Ces questions nous semblent bien au cœur de toute réflexion sur l'aménagement industriel du territoire mais elles sont à pondérer en fonction du jeu des acteurs économiques et politiques ayant pouvoir d'intervention sur les territoires, du fonctionnement [266] des systèmes de coopération (et de conflit) entre eux et l'État comme du passage au post-fordisme visiblement à nuancer dans les pays en voie de développement.

Espaces institutionnels et territoires des entreprises ou les lieux de la rencontre public/privé

L'importance et la nature des relations qu'entretient l'entreprise avec l'espace géographique sont largement déterminées par le type et la taille des firmes, et par leur degré de développement. Les liens tissés par les PME avec le milieu local sont généralement forts, le choix de l'implantation reflétant le poids des héritages, de la tradition ou la proximité des relations professionnelles. A l'inverse, la plupart des grandes firmes ne sont pas, du moins en théorie, sujettes à des localisations contraintes. Elles font jouer dans le temps les différentes échelles locale, régionale, nationale, internationale dans le choix de localisation de leurs établissements, dans leurs stratégies spatiales de développement ainsi que dans leurs procédures d'adaptation aux évolutions des conditions générales de la production industrielle, largement influencées aujourd'hui par le contexte international (libéralisation des marchés, flexibilité des capitaux, division spatiale et technique du travail). Les territoires de ces entreprises sont des territoires discontinus, formés de lieux reliés entre eux par des flux, qui se construisent et se remodelent en permanence au gré de la conjoncture et des opportunités ; ils n'ont aucune raison de coïncider avec le maillage administratif (résultat d'une histoire longue et image du niveau de contrôle du territoire par l'État) sur lequel repose l'action publique.

Les rapports entre processus d'industrialisation et actions d'aménagement industriel du territoire sont donc de nature complexe. Ils expriment des logiques diverses, font intervenir des acteurs multiples poursuivant chacun des objectifs propres et ils s'inscrivent dans des territoires qui ne se recouvrent pas. Une des difficultés premières de l'action publique, et par là de son appréciation, tient au fait qu'elle s'exerce dans un cadre national et sur des espaces institutionnels (espaces finis, continus, aux frontières délimitées et fortement marquées) dans lesquels il convient, par le biais de mesures spatialement différenciées, de favoriser l'implantation ou le maintien d'entreprises industrielles qui entretiennent avec l'espace des relations variables et évolutives dans le temps. « Si les territoires institutionnels et les territoires des entreprises sont simultanés, ils ne sont pas [267] superposables ; tous sont à considérer pour comprendre la dimension spatia-

le de l'activité industrielle » (Fisher A., op. cit., p. 2). Au-delà des approches classiques de la géographie industrielle concernant la répartition spatiale des implantations et l'étude des facteurs de localisation des établissements, l'analyse des politiques d'industrialisation nécessite d'intégrer l'étude des stratégies spatiales des firmes dans le temps et l'espace, les formes et la capacité d'adaptation des interventions publiques aux changements de ces stratégies, l'évolution du rôle joué par les différents acteurs institutionnels et privés et la résultante de ces interactions sur les territoires.

Les processus d'industrialisation dans les PVD sont aujourd'hui largement dépendants des mouvements de restructuration qui affectent les entreprises des pays du Nord et reflètent l'influence plus ou moins prononcée de l'évolution des concepts d'aménagement industriel liée à la dimension qualitative des territoires et à la mise en œuvre conséquente des pratiques de développement local ; pratiques visant « à faire émerger par un processus endogène – à partir de la programmation concertée entre acteurs publics et privés - des projets locaux fondés sur des savoirs et des savoir-faire spécifiques » (Ph. Hugon, 1996, p. 35). La crise industrielle de la fin des années 1970 dans les pays industrialisés s'est traduite par une remise en cause du système fordiste que caractérisaient une production de masse standardisée, une forte tendance à la concentration verticale et horizontale de l'activité industrielle et le poids économique des grandes firmes : celles-ci étaient perçues par les pouvoirs publics comme la clé du développement économique et du progrès social et placées, à ce titre, au cœur des politiques d'aménagement industriel durant cette période. L'apparition dans les années 1980 de nouveaux secteurs industriels reposant sur les technologies de pointe ainsi que le dynamisme des milieux innovateurs et des PME marquent une rupture importante dans la nature du processus d'industrialisation, son expression spatiale et les formes de l'intervention publique. La multiplication des unités de petites tailles et leur plus grande flexibilité technique et géographique traduisent une disjonction structurelle et fonctionnelle plus poussée des firmes répondant d'une part à la nécessité d'adapter les manières de produire à la rapidité des changements technologiques, et d'autre part, à l'émergence de nouvelles stratégies spatiales liées à l'évolution du rapport entre les coûts propres de l'implantation des établissements industriels et la nature de l'ensemble des ressources offertes par l'environnement local ; chaque établissement et chaque fonction se localisant dans l'espace éco-

nomique et social le plus adéquat. L'industrie devient [268] donc plus flexible, plus mobile et l'espace prend une dimension qualitative.

La mondialisation de l'économie et la flexibilité accrue du capital renforcent le pouvoir de relocalisation des grandes firmes qui ont tendance à délaisser les stratégies d'intégration de la période fordiste pour évoluer vers des structures en réseau basées sur les relations de sous-traitance internationale et/ou les filiales à l'étranger. Les répercussions de ces stratégies spatiales sont très inégalement réparties à l'échelle internationale compte tenu de la prise en considération par les entreprises de nombreux facteurs tels que le coût et la qualification de la main d'œuvre, la législation du travail, les structures sociales et politiques, la taille des marchés ou encore les concessions offertes par les pouvoirs publics aux investisseurs étrangers. La disjonction fonctionnelle et sectorielle des tâches pratiquée par les firmes oblige les États du Sud à intégrer plus encore dans la conception des politiques industrielles les avantages comparatifs d'espaces différenciés de leur territoire permettant, du moins à certains d'entre eux, de profiter d'une forme de « fordisme périphérique » appuyé par l'investissement étranger, comme le montrent les analyses de la croissance dynamique de certains pays du Sud-Est asiatique au cours des dernières décennies. Dans le cadre des mesures destinées à attirer les capitaux étrangers, les États ne peuvent toutefois faire abstraction du problème posé par la compétitivité des firmes nationales, que ce soit sur les marchés intérieurs ou à l'exportation. Ce facteur les conduit à rechercher un compromis sur l'ouverture des secteurs d'activité et le montant des incitations qu'il est possible d'accorder aux étrangers, tout en tenant compte des offres des pays concurrents.

Si l'aménagement industriel du territoire a longtemps été une action volontariste relevant du domaine presque exclusif de l'État, la crise industrielle s'est accompagnée d'une modification du rôle des acteurs institutionnels avec le transfert d'une partie de l'aide directe que l'État fournissait aux entreprises vers les collectivités territoriales. L'objectif de ces dernières devient la création d'externalités de service prenant en compte les nouvelles logiques spatiales des firmes afin de construire des environnements locaux favorables à leur implantation. Ainsi, « ce n'est plus la grande firme qui diffuse la croissance mais le territoire qui devient source de développement » (C. Manzagol, 1995, p. 490). L'interprétation de ces mutations met donc l'accent sur la vigueur des dynamiques endogènes et

l'émergence de projets locaux renvoyant à une théorie du développement par le bas dans laquelle les [269] collectivités (au moins dans les pays industrialisés) se voient souvent attribuer par la recherche un rôle de première importance par leur action dans la construction ou la « requalification » des territoires. L'intérêt pour l'analyse de ces processus d'industrialisation, largement pris en compte par la recherche sous diverses appellations (systèmes productifs localisés, districts industriels, *clusters*, etc.) s'alimente de ce qui est considéré comme les échecs des politiques d'industrialisation précédemment suivies, aussi bien au Nord qu'au Sud. Les pratiques de développement local procéderaient donc d'une « réaction du corps social aux carences du développement traditionnel qui se mesurent à son incapacité avérée à apporter des réponses appropriées aux difficultés des sociétés concernées » (A. Ferguène, 1996, p. 89). Se pose cependant la question de la réalité de ces pratiques dans les pays du Sud ¹⁵⁰, notamment au regard des structures politiques et du cadre institutionnel, de l'insuffisance des moyens techniques et financiers alloués aux collectivités et de leur degré d'autonomie vis à vis de l'État. Si dans ces pays, les revendications décentralisatrices des collectivités locales se nourrissent de l'efficacité décroissante des politiques traditionnelles d'aménagement du territoire, elles sont souvent relayées par les États qui voient dans ces mouvements le moyen d'une décentralisation de la gestion sociale de la crise en déléguant aux niveaux inférieurs les tâches qu'ils ne peuvent plus assumer (J. Revel-Mouroz et H. Rivière d'Arc, 1989, p. 511). L'approche des pratiques du développement local s'inscrit donc dans le débat plus général de la décentralisation administrative. Une des premières questions posée à la recherche concerne l'origine et la nature même des processus à l'œuvre qui déterminent pour une large part le partage réel des pouvoirs entre les différents niveaux de la hiérarchie et le degré de concertation entre les acteurs lors de la définition des objectifs et la mise en place des actions ¹⁵¹. Les décisions et les choix faits dans le cadre des politiques de développement local correspondent à des compromis entre les différents acteurs publics et privés poursuivant chacun leur propre but (minimisation des coûts et profit maximum pour les entreprises, accroissement

¹⁵⁰ Voir, par exemple, les différentes contributions dans Abdelmalki L. et Courlet C., 1996.

¹⁵¹ Processus de décentralisation administrative qui peut traduire, selon les cas, différents objectifs : gestion de crise, phénomène de transition ou d'ouverture démocratique, volonté de contourner des pesanteurs bureaucratiques pour introduire une nouvelle politique globale de croissance...

des rentrées fiscales et effets induits locaux pour les collectivités, recherche d'équilibre entre performance et équité pour l'État). L'évaluation de [270] l'intervention publique doit donc en premier lieu s'interroger sur les critères et les logiques des différents acteurs qui ont conduit au mode d'action négocié qu'elle est censée appréhender. (M. Peyrefitte, 1998, p. 423). Si le jeu des différents acteurs est largement pris en compte par la recherche dans l'analyse des pratiques du développement local, peu d'auteurs en revanche se sont prononcés sur l'utilité réelle des aides publiques dans ces processus d'industrialisation. M. Vanier note ainsi à propos des études menées en Europe occidentale que « parmi les nombreux écrits qui ont redécouvert le district marshallien et les avantages des systèmes productifs localisés, aucun n'évoque l'éventuelle contribution des finances publiques à la bonne tenue de ces tissus industriels » (op. cit., p. 237).

L'ensemble de ces évolutions institutionnelles et économiques se traduit par une plus grande compétitivité qualitative des territoires et l'apparition de nouveaux espaces économiques à toutes les échelles. Sur les territoires nationaux se côtoient des dynamiques entrepreneuriales endogènes et exogènes ayant leur logique spatiale propre correspondant à des types de productions, des manières de produire et des exigences en terme de localisation. Ainsi, l'activité industrielle continue pour une part de répondre à des schémas traditionnels avec une organisation spatiale se faisant en fonction des gisements de ressources et des grands marchés urbains ; la disjonction fonctionnelle pratiquée par les entreprises permet également de multiplier le nombre des établissements et suscite des stratégies de délocalisation de certaines activités, les moins qualifiées, vers les périphéries nationales riches en main d'œuvre bon marché alors que la ségrégation qualitative des territoires est renforcée par la rapidité des évolutions technologiques affectant la production industrielle. En voulant agir sur les décisions de localisation des entreprises pour susciter un développement industriel régional ou local, l'État cherche à modifier certains facteurs de l'environnement économique pris en compte par les acteurs privés lors de leur choix d'installation. Les outils qu'il emploie sont, en théorie, de nature à compenser favorablement les désavantages supposés liés à la localisation dans les régions ciblées par l'intervention publique tenant en particulier à la distance, la faiblesse des infrastructures, la formation de la main-d'œuvre ou encore à la modestie des ressources fiscales des collectivités régionales et locales. Pour les pouvoirs publics, une connaissance fine du poids

relatif des différents critères influant sur les choix de localisation des établissements industriels, des attentes des firmes en terme de besoins spécifiques ainsi qu'une appréciation des logiques spatiales qu'elles mettent en œuvre dans le cadre de leur stratégie de [271] croissance est nécessaire pour tenter d'orienter les investissements industriels privés sur les territoires ou régions admissibles à une aide spéciale. La marge de manœuvre des institutions est toutefois liée au degré de dirigisme acceptable par le secteur privé et à l'importance des ressources mobilisables. La réponse publique à la diversité des dynamiques industrielles est une multiplication des critères, des moyens et des mesures mis en place. Ainsi, l'intervention publique sur les territoires se manifeste par des actions relevant de plusieurs générations de politiques industrielles ayant des objectifs et contenus différents : appui à l'industrialisation des régions défavorisées, renforcement d'avantages comparatifs de certains espaces permettant de tirer la croissance nationale, aides accordées aux entreprises nationales menacées dans leur compétitivité, mesures en faveur des dynamiques locales, attraction des investissements étrangers, etc. Cette diversité et complexité de l'action publique, les réajustements pragmatiques des politiques au gré des évolutions de conjoncture se traduisent souvent par une confusion dans le discours et les pratiques, voire une certaine contradiction dans la mise en place des aides qui rendent d'autant plus délicate toute forme d'évaluation.

L'évaluation des politiques d'industrialisation peut faire appel à des critères multiples (nombre d'entreprises, emplois créés ou déplacés, diversification du tissu industriel, liens et synergies entre les entreprises et le milieu...). Quelles que soient les approches privilégiées, l'appréciation de l'impact territorial des aides publiques reste corrélée à la relation existant entre les échelles d'analyse et la nature des observations possibles. Ceci suppose de se placer à différents niveaux scalaires et de conduire des observations qui dépassent le cadre figé des divisions administratives afin de mettre en évidence les constituants des systèmes territoriaux considérés et d'intégrer, dans l'analyse, les facteurs structurant leurs dynamiques. Dans les pays du Sud, plus encore qu'ailleurs, un des principaux problèmes réside dans la difficulté d'accès, ou plutôt l'inexistence, de séries chronologiques complètes et fiables, notamment de séries longues concernant des unités territoriales définies à l'identique par les divers organismes publics intervenant dans le cadre de la mise en œuvre des politiques. Les informations disponibles

n'étant souvent que des données prévisionnelles (investissements, emplois) fournies par les entreprises dans les dossiers soumissionnés, l'évaluation doit faire appel à l'interprétation d'indicateurs construits à partir d'enquêtes spécifiques. Si cette démarche permet de fournir un ordre de grandeur des effets propres de l'action publique et d'appréhender ses conséquences sur les comportements des acteurs et l'organisation de [272] la production industrielle, elle ne résout pour autant les difficultés inhérentes à leur identification. Comment, par exemple, distinguer dans les effets mesurés ce qui revient spécifiquement aux mécanismes de l'intervention publique des effets liés aux stratégies spatiales des entreprises ou aux dynamiques propres des systèmes territoriaux considérés. Comment, en d'autres termes, définir ce qui se serait passé sans intervention publique ?

L'appréciation du bilan de la politique de déconcentration industrielle menée par le Bureau de l'Investissement Industriel thaïlandais (BoI) depuis le milieu des années 1980 est en cela éclairant. Le territoire national a été divisé en trois zones en fonction de leur éloignement de la région métropolitaine de Bangkok qui conditionne les critères d'admissibilité et l'importance des aides attribuées aux implantations et relocalisation d'entreprises industrielles. Les implantations industrielles en zone 3, la plus éloignée du centre et bénéficiant des avantages les plus conséquents sont certes devenues majoritaires au début des années 1990 mais le succès officiellement attribué à la politique incitative du BoI peut être largement tempéré, aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif. La zone 3 recouvre une très forte hétérogénéité de situations et les territoires les plus attractifs, pour les entreprises restent les plus proches de la capitale et de l'Eastern Seaboard¹⁵². Dans les régions les plus éloignées, les implantations industrielles se limitent à quelques centres urbains secondaires ayant bénéficié d'investissements publics dans le cadre de la politique des pôles régionaux de développement précédemment suivie, créant ou renforçant à l'échelle infra-régionale de nouveaux déséquilibres sociaux et spatiaux. Au niveau local, les effets induits par les implantations industrielles sont fortement variables en fonction des dynamiques propres des systèmes considérés et des stratégies des populations locales dont la complexité et la réversibilité ont été largement ignorées par les politiques et les milieux indus-

¹⁵² Complexe industriel situé à proximité de la région métropolitaine, conçu comme un pôle de développement permettant d'accélérer le processus de croissance nationale et soutenu par des investissements publics massifs.

triels (D. Kermel-Torrès et Ph. Schar, 1997). Cette répartition de l'activité industrielle sur le territoire national illustre la nécessaire distinction de deux types de redéploiement industriel. En fournissant quelques infrastructures de base ou des aides susceptible de compenser un relatif éloignement du centre, les pouvoirs publics peuvent accompagner ou anticiper un mouvement de redéploiement industriel [273] limité dans l'espace, mené par le secteur privé à la recherche de meilleures conditions de profit et devant faire face aux déséconomies d'échelle liées à l'hyper concentration ¹⁵³. L'industrialisation des régions périphériques proprement dite est en revanche plus complexe et le montant des investissements et des aides requis pour attirer les entreprises beaucoup plus importants. Dans le Nordeste du Brésil, H. Théry indique par exemple que l'État est contraint de couvrir, par le biais de diverses aides publiques, entre 70 et 90 % de l'investissement industriel ; ce qui conduit l'auteur à conclure que l'État brésilien invente une nouvelle forme de « capitalisme sans capital », situation responsable, à ces yeux, de très nombreux échecs de projets d'industrialisation. Ceci renvoie à un autre aspect de l'évaluation - le rapport au coût de l'intervention- qui n'est paradoxalement que peu abordé par les géographes. Pour M. Vannier, cette question fait « plus exactement de leur part l'objet d'un certain consensus : les aides publiques servent à quelque chose puisqu'elles existent et sont consommées » (op. cit., p. 237).

Dans le cas thaïlandais, la limite des ressources mobilisables par l'État pour fournir les équipements nécessaires à une croissance industrielle spatialement plus équilibrée s'est traduite par la constitution d'un partenariat public/privé pour la création de parcs industriels. Il en résulte un important déséquilibre de leur implantation, la rentabilité à court terme des investissements l'emportant sur la volonté de décentralisation géographique, qui est en réalité la priorité des seuls pouvoirs publics ¹⁵⁴. Les performances en termes de création d'emplois et de réduction des inégalités sociales dans les régions éloignées du Centre, revendiquées par le BoI, semblent également devoir être nuancées : seulement 20 % des emplois industriels créés dans les usines ayant reçu un soutien des pouvoirs publics depuis 1988 sont situés dans les régions les plus périphériques ; il s'agit dans leur très grande majorité d'emplois non qualifiés et faiblement rétribués. Des remarques

¹⁵³ Le coût du foncier et la disponibilité en main-d'œuvre sont les principaux attraits de ces nouvelles localisations, peu éloignées des centres traditionnels.

¹⁵⁴ Sur une quarantaine de parcs industriels en opération, 4 seulement échappent à l'aire d'influence de la capitale ou de l'Eastern Seaboard.

similaires peuvent être faites au sujet des délocalisations d'entreprises : le transfert total ou partiel de l'activité reste une pratique marginale et les investissements effectués par les entrepreneurs de la région centrale vers la périphérie correspondent essentiellement à la création de nouvelles unités concernant les [274] activités les plus banales du processus de production, sans grande articulation avec les entreprises locales. Au-delà des objectifs affichés de rééquilibrage social et spatial, les mesures mises en œuvre par le BoI ont, en définitive, offert aux industriels une possibilité de lutter contre l'érosion progressive de leur compétitivité sur les marchés internationaux en leur permettant d'accéder à des réservoirs de main-d'œuvre peu qualifiée et bon marché sur lesquels ils espèrent appuyer la poursuite de la croissance de leurs entreprises.

Ceci soulève la question de la nécessaire distinction entre les bilans qualitatifs et quantitatifs. Les exemples sont particulièrement frappants dans le cas de la création de nouveaux foyers industriels. Il se peut que les établissements industriels localisés dans ces pôles n'entretiennent des liens qu'avec des partenaires économiques situés dans d'autres régions avec peu d'effets moteurs sur les dynamiques économiques locales. Pour H. Théry qui décrit ces processus d'industrialisation au Brésil, la relation entre implantation de grandes entreprises et décollage économique régional souffre de malentendus : « le plus important est celui qui fait confondre l'espace économique abstrait de la théorie des pôles de développement où la firme motrice a un effet d'entraînement, et celui de l'espace géographique concret où l'installation de l'usine n'a pas que des effets positifs » (1985, op. cit., p.198). On est alors dans le cas classique de kyste ou d'enclave industrielle dans une région rurale ou peu industrialisée et le rôle de ces pôles est alors sans grand rapport avec l'arrière plan stratégique qui a justifié leur apparition. Ainsi, l'auteur poursuit à propos des effets spatiaux et des coûts sociaux du pôle pétrochimique de Camaçari dans l'État de Bahia que si les objectifs nationaux et régionaux peuvent être considérés comme atteints (création d'une puissante industrie pétrochimique et installation à Bahia d'un foyer industriel moderne), le bilan à l'échelle locale est beaucoup moins glorieux et n'a entraîné qu'une aggravation des problèmes sociaux dans la région, même si l'économie nationale et ceux qui la contrôlent en tirent bénéfice (op. cit., 1995, p. 157-158). De la même façon, la majorité des emplois industriels effectivement créés dans les régions périphériques par le biais des politiques d'industrialisation correspond, comme

nous l'avons vu pour le cas thaïlandais, aux activités les plus banales du processus industriel ; c'est-à-dire à des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés et par voie de conséquence les moins à même de générer, au moins dans un premier temps, un processus de développement dans les espaces considérés. Dans ces régions, l'aide à l'implantation industrielle est souvent perçue par les entrepreneurs comme une subvention indirecte de l'État leur [275] permettant de maintenir une activité qui ne serait autrement plus concurrentielle. Le succès de telles politiques, au moins du point de vue de la performance économique nationale, est alors largement dépendant de la rencontre entre les objectifs de l'État et ceux des entreprises. En Thaïlande, la convergence des objectifs (lutter contre les disparités spatiales et poursuivre une industrialisation intensive en main d'œuvre sans remettre en cause la politique suivie de bas salaires) s'est traduite par un partenariat original entre le secteur public et l'élite capitaliste qui se décline en termes de définition des orientations de développement et d'inflexion des politiques publiques d'industrialisation. La capacité de réforme de l'État est valorisée par l'apport du secteur privé en termes d'informations et d'expertises, ce qui, en quelque sorte, le légitimise : la croissance s'appuie sur le résultat des grandes entreprises ; les technocrates peuvent apparaître comme les principaux réformateurs du pays en même temps que les gardiens de l'intérêt national.

Si les entreprises jouent en permanence sur les disparités spatiales à toutes les échelles, les dispositifs d'aide à l'industrialisation mis en place par les pouvoirs publics peuvent influencer sur la dynamique des territoires ciblés dans la mesure où il existe une concordance temporelle forte et durable entre les stratégies des firmes industrielles et les objectifs des politiques. Echec ou succès, l'analyse de l'impact des politiques d'industrialisation dépend pour une large part de la perception que s'en fait l'évaluateur. Celles-ci peuvent être perçues comme des actions d'aménagement industriel, ce qui tendrait à privilégier la performance économique, c'est-à-dire le point de vue des États et des entreprises, ou comme une action de développement par l'industrialisation impliquant la prise en compte de l'ensemble des dimensions économiques et sociales permettant d'apprécier l'ampleur et les conséquences des actions dans la dynamique des systèmes spatiaux et territoriaux. Cette approche sous-entend également de mettre en perspective le bien-fondé et la complémentarité des diverses actions dirigées vers un même espace régional, plus particulièrement les relations entre politiques industriel-

les et politiques de développement rural ou agricole qui restent un fait marquant de l'intervention publique dans les régions d'industrialisation périphérique. Reste pourtant posée la question de la pérennité des effets de ces politiques publiques. Assurer l'ancrage territorial des entreprises fait appel à des actions dépassant largement la dimension spatiale des politiques d'industrialisation. Pour une firme, le choix de la localisation de ses établissements est la résultante de la combinaison d'un nombre important de facteurs. Les dynamiques industrielles observées [276] s'inscrivent certes dans un espace (local, régional ou national) mais elles ne peuvent pas être circonscrites dans celui-ci dans la mesure où elles reflètent des conditions politiques, économiques et sociales beaucoup plus vastes et que de nombreuses entreprises, notamment étrangères, préservent leur capacité de mobilité et de départ au moindre changement de conjoncture. Si l'on a longtemps insisté sur l'importance de l'attractivité des territoires dans leur capacité à engendrer une dynamique de développement, l'intervention publique ne doit pas se limiter à un simple problème de localisation industrielle mais engager des politiques de territorialisation fondées sur le temps long des processus de co-évolution de l'industrie et des territoires permettant de pérenniser l'ancrage des entreprises, c'est-à-dire de favoriser une mobilisation ou une reconfiguration dynamique des ressources, notamment humaines.

Bibliographie

ABDELMALKI L. et COURLET C. (éds)

1996 *Les nouvelles logiques du développement*. Paris, L'Harmattan/Logiques Economiques, 415 p.

BENKO (G.)

1998 *La science régionale*. Paris : P.U.F/Que sais-je ? 127 p.

BONNET (J.)

1997 « Le territoire entre gestion et aménagement ». *Espaces, territoires et sociétés. Les recherches françaises en perspectives*, Colloque de la Section 39 du CNRS, 3 novembre 1997, Paris : CNRS

BRUNET (R.)

- 1990 *Le territoire dans les turbulences*. Montpellier : Géographiques, RECLUS.
- 1990 « Le déchiffrement du monde ». *Mondes Nouveaux*, Brunet R. et Dollfus O., Géographie Universelle, Paris : Hachette RECLUS, Livre premier : pp.9-271.

COLLECTIF

- 1989 Débat : l'aménagement du territoire, nouvelles données ? *L'Espace Géographique*, Tome XVIII, n°4.

[277]

COMITE DE REDACTION

- 1994 Contribution au débat sur l'aménagement du territoire en France. *L'Espace Géographique*, n° 1, p. 45-73

De GAUDEMAR (J.-P.)

- 1995 « L'aménagement du territoire ». *Encyclopédie de Géographie*, Bailly A. ; Ferras R. et Pumain D. (dir.), Paris : Economica, p. 1040-1060.

DELER (J.-P.)

- 1997 « A la recherche des espaces du développement au Pérou. L'échec d'une régionalisation annoncée ». *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Baré J.-F. (textes réunis et présentés), Paris : L'Harmattan.

DUBRESSON (A.)

- 1989 *Villes et industries en Côte d'Ivoire. Pour une géographie de l'accumulation urbaine*. Paris : Karthala.

ECKERT (D.)

- 1996 *Évaluation et prospective des territoires*. Montpellier-Paris : GIP RECLUS - La Documentation Française.

FERGUENE (A.)

- 1996 L'industrialisation à petite échelle : une nouvelle approche du développement dans les pays du Sud. *Région et développement*, L'Harmattan, n° 3, p. 85-116.

FISCHER (A.)

1994 *Industrie et espace géographique. Introduction à la géographie industrielle.* Paris, Masson, Collection Géographie

GASTELLU (J.-M.) et MARCHAL (J.-Y.)

1997 *La ruralité dans les pays du Sud à la fin du XXe siècle.* Paris : Orstom éditions.

HUBERT (B.) et MATHIEU (N.)

1992 « Potentialités, contraintes, ressources : récurrence ou renouveau bien tempéré ? » *Sciences de la nature. Sciences de la société. Les passeurs de frontières*, Jollivet M. (dir.), Paris : CNRS Editions, p. 307-320.

HUGON (Ph.)

1996 « La dialectique du global et du local dans le développement ». *Les nouvelles logiques du développement.* Abdelmalki L. et Courlet C. (éds), Paris, L'Harmattan/Logiques Economiques, p. 29-40.

JOLLIVET (M.) (dir.)

1992 *Sciences de la nature. Sciences de la société. Les passeurs de frontières.* Paris : CNRS Editions.

KERMEL-TORRES (D.) (à paraître)

« Les politiques spatiales d'industrialisation et leurs outils ». *Dynamiques spatiales de l'industrialisation*, Kennedy L., Kermel-Torrès D. et Schar P., (dir.), UNESCO/MOST.

KERMEL-TORRES (D.) et SCHAR (Ph.)

1997 Croissance industrielle et redéploiement spatial en Thaïlande. *Autrepart*, n° 3, p. 45-64.

LEVY (J.)

1994 *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction publique.* Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 442 p.

MANZAGOL (C.)

1995 « La localisation des activités spécifiques ». *Encyclopédie de géographie*, Bailly A., Ferras R., Pumain D. (dir.), Paris : Economica, p. 471-496.

MARTINS (L.)

- 1984 « La notion de pôle de développement. Ou comment un outil théorique devient un instrument de développement régional ». *L'État aménageur en Amérique latine. Villes et ports industriels*. Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 35, p. 13-28.

MATHIEU (N.)

- 1992 « Géographie et interdisciplinarité : rapport naturel ou rapport interdit ? ». *Sciences de la nature. Sciences de la société. Les passeurs de frontières*, Jollivet M. (dir.), Paris : CNRS Editions, p. 128-154.

PAIRAULT (T.)

- 1999 « Industrialisation et tertiarisation »/ *La Chine et les Chinois de la diaspora*. Paris : CNED-Sedes, p. 111-134

PEYREFITTE (M.)

- 1998 La prise en compte des logiques d'acteurs dans l'évaluation d'une politique publique territoriale. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, p. 421-448.

PINCHEMEL (P.) et (G.)

- 1988 *La Face de la Terre*. Paris, Armand Colin.

[279]

POLESE (M.)

- 1994 *Économie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations économiques*, Paris : Economica.

REVEL-MOUROZ (J.) et RIVIERE D'ARC (H.)

- 1989 « Décentralisation-régionalisation ». *Pouvoir local, régionalismes décentralisation – Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique latine*. Revel-Mouroz, J. (éd). Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, n° 35, p. 509-515.

REYNAUD (A.)

- 1995 « Centre et périphérie ». *Encyclopédie de Géographie*, Bailly A., Ferras R., Pumain D. (dir.), Paris : Economica, p. 583-599.

SOULAGE (B.)

- 1994 « La place du politique dans les systèmes productifs localisés ». *Industrie, Territoires et politiques publiques*. Courlet C. et Soulage B. (éd.), Paris : L'Harmattan/Logiques Economiques, p. 223-241.

THERY (H.)

- 1985 *Le Brésil*. Paris : Masson-Collection Géographie.
- 1995 *Pouvoir et territoire au Brésil. De l'archipel au continent*. Paris : Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, Collection Brasilia.

THERY (H.) et MARTINS (L.)

- 1984 « Camaçari, un pôle de développement ? » *L'État aménageur en Amérique latine. Villes et ports industriels*. Travaux et Mémoires de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique latine, 35, p. 31-58.

TOURJANSKY-CABART (L.)

- 1996 *Le développement économique local*. Paris : Presses Universitaires de France/ Que sais-je ?

VANIER (M.)

- 1995 Industrie et territoires : l'intervention des finances publiques, pour quoi faire ? *L'Espace Géographique*, n° 3, p. 236-244.

ZIMMERMAN (J.-B.)

- 1998 Nomadisme et ancrage territorial : propositions méthodologiques pour l'analyse des relations firmes-territoires. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 2, p. 211-230.

[281]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte IX

“Les évaluations
de l'intervention publique
en économie du développement.
L'exemple des politiques d'ajustement
en Afrique subsaharienne.”

Philippe HUGON*

[Retour au sommaire](#)

Comment évaluer l'intervention publique dans les économies en développement ? L'État permet-il de faire face aux « market failures » ou son intervention aboutit-elle également à des « state failures » ?

Les liens entre le *politique et l'économique*, au cœur de la naissance de la discipline économique, sont très complexes. Le terme *politique* est lui même ambigu. Il recouvre à la fois les stratégies (*policy*) et les structures de pouvoir (*politics*). De même, le terme d'État renvoie à la fois au gouvernement, aux rapports institués de pouvoir et au cadre institutionnel.

* Economiste, professeur à l'Université Paris X.

Trois grands types de questions sont abordées par l'*économie politique* :

- a) Quels sont *les déterminants politiques des choix de politiques économiques* tant au niveau des gouvernants que des régimes. Comment expliquer les mises en œuvre partielles, tardives voire contournées des réformes ? Les régimes autocratiques sont-ils plus ou moins efficaces que les régimes démocratiques pour la mise en œuvre et la réussite des réformes ? Les déterminants des politiques économiques sont-ils internes (intérêts des bureaucrates ou des groupes) ou résultent-ils des conditionnalités extérieures ?

[282]

- b) Quels sont *les effets des choix de politiques économiques sur le politique* ? Quels sont les groupes gagnants ? Y a-t-il remise en question des compromis et des équilibres socio-politiques ? Les PAS renforcent-ils la démocratie ou favorisent-ils des régimes autoritaires ? Grâce à eux, les gouvernants acquièrent-ils de la crédibilité extérieure et de la légitimité interne ?
- c) Quelles sont les *interdépendances entre les régimes et les décisions politiques et les politiques économiques* ? Les rythmes et séquences sont-ils les mêmes ? Y a-t-il causalité mutuelle ou détermination par d'autres facteurs internes (structures économiques ou sociales) ou externes (insertion dans l'économie, position hégémonique des bailleurs de fonds) ?

Quatre conceptions différentes de l'économie s'opposent pour répondre à ces questions :

La première, celle de *l'économie standard*, autonomise l'économie du politique. Elle préconise des « bonnes » politiques économiques au nom de la rationalité économique sans intégrer l'environnement socio-culturel et institutionnel.

La seconde, celle des *néo-institutionnalistes*, repose sur une conception fonctionnaliste et instrumentaliste de l'État. Elle consiste à prendre en compte les mi-

cro et les macro-institutions et à resituer les mesures macro-économiques dans leur environnement institutionnel et leur cadre juridique. La « *Good governance* », la mise en place d'un État de droit et un cadre institutionnel :

Ce chapitre reprend certains développements d'un article à paraître dans *Économie et société* portant sur l'économie politique de l'ajustement adéquat apparaissent déterminants pour l'efficacité des mesures économiques (He Yong, 1994 ; North, 1981 ; Stiglitz, 1988 ; Williamson, 1987).

La troisième, mobilisée par la *nouvelle économie politique*, repose sur une conception utilitariste de l'État assimilé au gouvernement. Elle vise à endogénéiser les variables politiques. Les politiques économiques peuvent remettre en question les avantages de certains groupes. Inversement, les décisions des autorités gouvernementales, les pressions de certains groupes influencent la mise en oeuvre des politiques économiques (Alesina, 1994 ; Haggard, Kaufmann, 1992 ; Lafay, Lecaillon, 1993 ; Dessus, Lafay, Morisson, 1997 ; Nelson, 1990).

[283]

La quatrième, développée par les *économistes hétérodoxes* soit privilégie la sphère politique (politics), les structures de pouvoir et les régimes (théories réalistes) soit analyse les interdépendances entre la sphère du pouvoir et la recherche de la richesse. Elle considère que le discours sur la rationalité économique voile des rationalités socio-politiques plus profondes (Bayart 1989, Campbell 1997, Chavagneux, 1998 ; Coussy, 1998 ; Hibou, 1998 ; Kebabjian, 1999). La politique économique est au cœur des jeux de pouvoirs internes aux économies ; elle modifie les rapports de force, les règles du jeu les équilibres et les compromis socio-politiques (*économie politique interne*). L'ajustement modifie également les règles du système international et les rapports entre les bailleurs de fonds d'une part et entre ceux ci et les États. Il est une réponse à la crise de la dette et une condition permettant d'accéder aux fonds de la communauté financière internationale. Il vise à normer les économies (*économie politique internationale*). Il en résulte des jeux de dissimulation, de mesures en trompe l'œil, d'imposition de politiques considérés comme des atteintes à la souveraineté.

Nous mettrons à l'épreuve ces quatre « paradigmes » économiques en privilégiant les politiques « d'ajustement » qui ont dominé la scène des économies endettées du Sud depuis le début des années quatre vingt.

1. La politique libérale standard et l'État minimum

[Retour au sommaire](#)

Les programmes d'ajustement sont, prioritairement, une réponse aux déséquilibres financiers permettant aux économies de faire face à leur dette extérieure et de pouvoir accéder aux financements extérieurs. Ils reposent implicitement sur une conception « standard » *du* et de *la* politique. Ainsi, le secteur public est-il considéré comme moins efficient que le secteur privé, ou l'analyse des groupes sociaux est-elle liée à leur appartenance au secteur des échangeables « tradable » ou des non échangeables « non tradable ».

Les politiques libérales standard reposent sur un corpus orthodoxe qui critique l'interventionnisme de l'État et qui met en avant le rôle du *marché*.

[284]

La critique de l'État développeur

Le rôle de l'État était mis en exergue par le keynésianisme d'après-guerre. La mise en œuvre des instruments keynésiens au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale (taux d'intérêt réels négatifs, crédits sélectifs, banques de développement) avait dans un premier temps favorisé la croissance économique et l'investissement de nombreuses économies en développement. Les prêts extérieurs étaient destinés à pallier l'insuffisance de l'épargne locale. Les financements étaient obtenus auprès des bailleurs de fonds ou bénéficiaient de la garantie de l'État des pays emprunteurs. L'État jouait un rôle actif dans le domaine financier.

Selon la macro-économie post-keynésienne, les ajustements ne sont pas automatiques. L'économie privée est sujette à des défaillances de coordination. Elle est caractérisée par un chômage involontaire élevé. Il existe des rigidités de cer-

tains prix et des possibilités de déséquilibres sur certains marchés notamment de travail. Le consensus classico-keynésien reposait sur certains points forts : la monnaie n'est pas neutre ; la demande globale est instable ; en situation d'incertitude radicale, les agents ne peuvent former une image quantifiée du futur. Le temps et la monnaie, lien social, jouent un rôle essentiel. D'où la nécessité d'actions discrétionnaires gouvernementales dans le cas notamment de forte incomplétude des marchés ou de profondes récessions. Le plan est un réducteur d'incertitude.

Ces arguments étaient évidemment renforcés dans les économies en développement. La *tradition* en économie du développement considère que le *marché* est rudimentaire et imparfait, et qu'il n'est pas la forme cardinale de coordination (Hugon, 1993). Les prix sont moins un signal permettant d'ajuster l'offre et la demande que le résultat de décisions des autorités ou la résultante de compromis institutionnalisés. Les agents en information imparfaite ont des rationalités limitées ou adaptatives. Ainsi, les producteurs subissent des *risques* et des *incertitudes*, liés notamment aux fortes *instabilités* des marchés internationaux, aux aléas climatiques ou à un environnement socio-politique instable. Les prix mondiaux des matières premières sont très instables ; ils résultent largement des compromis sociaux des États du Nord ; ils sont, pour certains produits agricoles, des prix de liquidation et ne peuvent malgré les mesures de l'OMC constituer des signaux permettant une spécialisation optimale.

[285]

Dès lors, les agents ont besoin d'un environnement sécurisé, d'*institutions* et d'*organisations* assurant l'encadrement. La question ancienne posée par les économistes du développement a été celle du passage de l'économie de subsistance et des traditions (règles familiales et communautaires) à l'économie moderne grâce à de nouvelles règles, pratiques et institutions notamment grâce à l'intervention de l'État. Celui-ci était supposé, du fait des « market failures », réaliser les investissements, créer les règles remplaçant le marché et fixer les prix. Compte tenu des marchés rudimentaires, de la faiblesse des entrepreneurs privés, de l'importance des risques, l'État apparaissait comme le « *deus ex machina* » du développement ; il devait prendre en compte les externalités, les rendements d'échelle et les indivisibilités tout en jouant un rôle stabilisateur et redistributif, en permettant une économie de crédit finançant l'investissement sans constitution préalable de l'épargne.

Les gouvernements, généralement avec l'aide des bailleurs de fonds, ont ainsi mis en œuvre des offices et des procédures d'intervention spécifiques, depuis les caisses de stabilisation jusqu'aux opérations de développement rural en passant par l'ensemble des instruments keynésiens ou la création d'entreprises publiques, conduisant à une économie mixte ou un capitalisme d'État. Cet argumentaire demeure par exemple pour justifier la réussite des filières coton en Afrique de l'ouest ou celle des économies d'Asie de l'est avec un rôle essentiel d'un État « pro » prospecteur, protecteur, promoteur.

Ce cadre de référence, valorisant le rôle de l'État, a eu cependant de nombreuses limites au moins pour deux raisons qui tiennent au rôle de l'État et à son débordement. Dans la pratique, l'État a notamment dans les pays les moins avancés (PMA) peu joué les fonctions d'intérêt collectif qui lui sont attribuées. Les agents de l'État ont profité de leur position de pouvoir pour prélever des rentes et bénéficier de prébendes. Les financements publics ont créé des effets d'éviction vis-à-vis des acteurs privés. Les « market failures » se sont accompagnées également de « state failures ».

*L'économie orthodoxe,
l'État minimum et la politique standard*

Face aux dysfonctionnements et à la délégitimation de l'État, le rôle du marché a été privilégié, au début des années quatre-vingt, dans les analyses du développement et a conduit à ce que Williamson appelle « le Consensus de Washington ». L'ambition des économistes [286] orthodoxes est d'analyser les comportements économiques indépendamment des structures et des organisations en postulant l'universalité des mobiles (utilitarisme), des modes opératoires (rationalité substantielle) et de la coordination marchande. Le marché est un mécanisme de transfert volontaire de droits de propriété et un réseau d'échanges libres entre centres de décision décentralisés. Il trouve son socle théorique autour du modèle de Walras ou de Debreu-Arrow.

Le *marché walrasien* suppose l'échange généralisé, des agents individuels rationnels dotés de ressources. Les individus ont des liens qui se nouent entre eux au seul niveau du marché qui est ainsi l'instance unique de coordination. Le marché est un système fermé auto régulateur. Il fonctionne sans coûts de transactions.

On observe toutefois plusieurs corpus théoriques fondant le libéralisme :

Selon le *monétarisme* (Friedman), les variations du stock de monnaie sont le facteur prépondérant expliquant les variations du revenu nominal. L'économie est intrinsèquement stable sauf si elle est perturbée par une croissance monétaire erratique. La courbe de Philips est une verticale du taux de chômage naturel. L'inflation et la balance des paiements sont des phénomènes monétaires. Il en résulte des propositions concernant la flexibilité des changes ou la faible efficacité de la politique budgétaire. A l'inverse pour la *nouvelle macro-économie classique* telle la théorie des cycles réels, les aléas économiques ont leurs origines dans les changements imprévus de l'efficacité technique de production.

L'approfondissement *micro* de la macro est au cœur des nouvelles théories orthodoxes. Là encore les différences sont grandes. Dans la théorie des *anticipations rationnelles*, les agents forment leurs anticipations en utilisant toute l'information disponible et en l'utilisant de manière optimale. A l'opposé, dans l'école autrichienne, on considère que les agents ne sont pas rationnels mais sont conduit à adopter des comportements les rendant rationnels.

Les soubassements des politiques libérales

Face à la diversité des corpus théoriques qui fondent le libéralisme, les arguments utilisés notamment par les Institutions de Bretton-Woods sont pauvres pour justifier la « bonne politique ». [287] Ils procèdent par bricolage du fait des manques d'information statistiques et de l'impossibilité de reproduire expérimentalement les hypothèses. Ils procèdent par éclectisme en faisant appel à certaines démonstrations pour appuyer les conseils. Ils font appel à des « empirical evidence » en prenant des modèles de référence comme bons élèves (Hibou, 1998 ; Hugon, 1999).

Il existe ainsi un certain discours *standard* quant à l'origine des déséquilibres, de la dette et de la crise des économies en développement. La crise économique et financière aurait conduit à (ou aurait manifesté) l'épuisement du modèle étatique. Les États ont rarement joué leur rôle de facilitateur du développement. La dette extérieure a rétro agi sur la dette interne. Les entreprises publiques ont été caractérisées par des contraintes budgétaires relâchées, par des faibles incitations des agents ou par des déficits générateurs d'endettement et d'effets d'éviction vis-à-vis

des entreprises privées. Les agents liés aux appareils d'État ont souvent créé des rentes obstacles à la croissance. Les déséquilibres financiers sont alors interprétés comme des distorsions résultant d'un excès de demande sur l'offre et comme des prix administrés créant des distorsions sur des marchés. L'environnement international a certes pu accentuer les déséquilibres mais la cause première revient dans la mise en place de politiques économiques inadéquates : surévaluation du taux de change, biais anti-exportation, seigneurage, bas taux d'intérêt, non respect des coûts des facteurs dans l'allocation des ressources...

La mise en place des politiques standard

Les programmes de *stabilisation* visent à retrouver les grands équilibres et de programmes d'*ajustement structurel* visant à réformer le système de prix relatif, la structure des incitations pour retrouver la compétitivité extérieure et la croissance interne. Ces programmes ont conduit à une mobilisation de la communauté financière internationale.

Les différents *volets de politique économique* sont bien connus. Ils visent à équilibrer la balance des paiements, à assainir les finances publiques, à maîtriser l'inflation. Ils s'appuient sur les instruments de la politique cambiaire, monétaire et budgétaire. Ils concernent également la structure des prix relatifs et les diverses mesures structurelles (privatisation, libéralisation, réformes des institutions et des règles).

[288]

Ces mesures *visent* à accroître l'ouverture extérieure, à permettre le bon fonctionnement du marché, à créer un cadre institutionnel favorable à la bonne gestion de l'économie et à l'attractivité des capitaux. Ils doivent favoriser l'émergence de groupes entrepreneurs aux dépens des bénéficiaires de rentes et réallouer les ressources du secteur « non tradable » vers le secteur « tradable ».

La *libéralisation commerciale* vise à réduire le protectionnisme tarifaire et non tarifaire. Le libéralisme unilatéral s'accompagne d'un libéralisme multilatéral dans le cadre de l'OMC. La *libéralisation financière* se traduit par une privatisation des institutions financières, par des taux d'intérêt réels positifs et par une réduction des effets d'éviction liée à l'endettement du Trésor, des entreprises publi-

ques et para-publiques. Elle vise un assainissement des créances douteuses et un règlement des arriérés.

Les politiques d'ajustement cherchent à supprimer les « distorsions » liées à l'intervention de l'État, à faire jouer les lois du marché et les signaux des prix de marché tant au niveau international qu'au niveau interne.

Les effets contrastés des politiques d'ajustement

La plupart des pays endettés traversent une phase intermédiaire délicate pris entre un ancien ordre politique et économique et un nouveau. Les gouvernements et les administrations généralement de grandes difficultés à gérer des réformes complexes. Il y a eu apprentissage de la gestion des crises mais les services publics ont connu d'importantes difficultés.

L'évaluation des effets des politiques économiques se heurte à de nombreux *problèmes* d'imputation du fait de la faiblesse des systèmes d'information, de l'impossibilité de dissocier les mesures de politiques des autres facteurs explicatifs internes ou externes, des difficultés de distinguer les effets des mesures des réformes et les conséquences négatives des crises qui ont rendu nécessaires les réformes.

On peut à défaut d'expérimentation comparer les pays avec et sans ajustement, avant et après ajustement, évaluer les écarts entre les objectifs et les résultats ou simuler les effets des mesures alternatives.

[289]

Si l'on prend le cas des pays africains, l'on peut constater que des progrès importants ont été réalisés quant à la *stabilisation* au niveau des *instruments de politique économique* : plus grande maîtrise de l'inflation, maintien des déficits budgétaires hors service de la dette en % du PIB, dépréciation des taux de change réels, réduction des écarts entre les marchés des devises officielles et parallèles. Les déficits extérieurs demeurent toutefois importants et les pays africains demeurent pris, malgré de nombreuses mesures d'annulation ou de rééchelonnement de la dette, dans un endettement permanent. Les résultats concernant la *croissance* ont été moins évidents. Durant la période 1988-1993, 21 pays ont connu une croissance positive du revenu par tête et 20 pays ont régressé. Les exportations

qui avaient décliné en termes réels de 0,3 % par an entre 1981 et 1987 ont connu une croissance de 4,4 % par an. En revanche, on constate une certaine reprise économique significative depuis le milieu des années quatre vingt dix. Malgré les ajustements, les pays africains demeurent pris dans un endettement permanent. L'absence de diversification des exportations voire la reprimarisation de leurs économies les rendent très vulnérables vis-à-vis des cours des matières premières. L'Afrique sub-saharienne (ASS) demeure dans la même spécialisation qu'au moment des indépendances (les exportations primaires représentent 89 % du total des exportations). Les taux d'épargne demeurent à des niveaux très faibles (moins de 15 % du PNB). L'épargne publique a décliné de 2 points du PNB entre 1981-1987 et 1988-1993. L'investissement privé est peu au rendez-vous. L'environnement institutionnel favorable au développement durable à long terme demeure insuffisant et les liens manquent entre des institutions publiques réformées et un secteur privé revigoré. On observe une certaine fatigue de l'ajustement tant du point de vue des bailleurs de fonds que des africains.

Dans les pays d'Asie de l'est aux structures productives développées et aux volontés politiques fortes, les ajustements ont plutôt réussi. Encore faut-il rappeler qu'après la crise de 1997, ce sont les politiques hétérodoxes de la Malaisie voire de la Corée du Sud qui ont le mieux réussi.

*Les explications économiques
des résultats mitigés des politiques libérales*

Plusieurs explications économiques peuvent être données à ces résultats mitigés :

[290]

- Il peut exister une *courbe en J* des réformes du fait des retards et des délais quant à leurs effets bénéfiques conduisant à court terme à des résultats plutôt négatifs. Les résultats mitigés de l'ajustement en Afrique tiennent aux délais et aux coûts sociaux, économiques et politiques à court terme (Agenor, Monteil, 1996).

- La politique économique est elle-même inefficace du fait de la rationalité économique des agents, de leurs anticipations rationnelles (cf. la nouvelle école classique de Barro, Lucas ou Muth).
- Les politiques économiques sont appliquées en trompe l'œil ; les ajustements sont contournés d'où la nécessité de conditionnalités.
- Les rythmes ou séquences des réformes ont été inadéquats. Soit parce qu'elles étaient trop lentes (partisans du big bang) soit parce qu'elles étaient trop rapides (partisans des séquences optimales et de la gradualité).
- L'approche en termes d'équilibre des nouveaux classiques est ainsi remise en question par les néo-keynésiens qui adaptent la micro à la macro (Akerlof, Blanchard, Mankiew, Philips, Romer, Stiglitz).

Les modèles macro-économiques fondés sur des informations homogénéisées, standardisées ne permettent pas de prendre en compte la « boîte noire » des structures sociales. Ils font abstraction des rapports de pouvoir et des oppositions qui peuvent rétro agir sur l'économie. Les mesures de déflation de la fonction publique, les réformes fiscales, la suppression des seigneuriages touchent au cœur de l'État.

La théorie mobilisée pour justifier les politiques économiques constitue, dès lors, un cadre de cohérence utile et elle a pour intérêt de normer le discours et d'unifier le langage. Elle conduit également à un réductionnisme et privilégie certaines propositions qui reposent sur des hypothèses très restrictives. L'évacuation des structures sociales conduit, ainsi, à parler de société civile, celle des conflits politiques à utiliser le terme de « good governance ». Les rationalités contextuelles ou les effets pervers sont mal pris en compte.

L'argumentaire du « consensus de Washington » pose ainsi plusieurs problèmes.

[291]

- Comment expliquer que les mêmes erreurs aient été commises dans de nombreux pays au même moment ? Une des réponses est de privilégier les idées et de montrer le rôle mimétique des thèses nationalistes, dépendantistes ou néo-keynésienne dans les économies en développement.
- Comment expliquer que les mêmes politiques aient conduit à des effets différenciés selon les conjonctures historiques ? La surévaluation du change, la substitution d'importation ou le poids croissant de l'État s'observaient dans les années postérieures aux indépendances de relative croissance des pays africains.
- Comment expliquer les différences de performances et de trajectoires d'économies ayant apparemment mis en œuvre des politiques proches ?

Les positions différenciées des politiques économiques

La prise en compte du contexte de concurrence imparfaite aboutit à des positions différenciées de politique économique :

- Les instabilités et les risques sur les marchés internationaux ou internes conduisent à des résultats d'optimalité différents de ceux de la théorie standard. La stabilisation des prix peut notamment allonger les horizons des agents et favoriser des choix d'investissement peu réversibles.
- En présence d'économie d'échelle ou d'effets d'apprentissage, les protections provisoires peuvent élever les coûts unitaires des partenaires et réduire les coûts de production permettant à terme une compétitivité. La *politique commerciale stratégique* peut conduire à préconiser des subventions aux entreprises ou des protections.
- L'État ou les instances de production de services collectifs sont amenés à jouer un rôle central dans la constitution d'un capital humain ou d'un capital spatial.
- Des positions de monopole peuvent se justifier en raison de monopoles naturels ou de transactions liées.

Ces nouvelles théories plus ou moins hétérodoxes ne sont pas, toutefois, toujours robustes et leurs résultats sont très sensibles à des [292] hypothèses à priori secondaires. Les tests empiriques sont décevants. Certains auteurs, tels P. Krugman, limitent l'apport de ces théories en concurrence imparfaite. Il montre que le libre échange en concurrence imparfaite est certes un optimum de second rang mais tout compte fait préférable à un protectionnisme peu praticable.

Face à la politique standard préconisée par le FMI, on peut considérer au contraire qu'il y a diversité des crises et donc pluralité des remèdes.

Pour les pays les moins avancés, la crise structurelle rend peu efficiente les mesures de simple rééquilibrages macro-économiques. La priorité est de reconstituer l'appareil productif et de créer un environnement favorable à l'investissement à risque.

Dans le cas des pays semi-industrialisés, il y a pluralité des crises. Ainsi la crise macro-économique de change brésilienne des années 1997-1999 résultait de sorties de capitaux anticipant une dépréciation du réal. L'arrivée d'argent a favorisé la reconstitution des réserves et le retour à la confiance. Au contraire, la crise micro-économique de la dette coréenne supposait une expansion de liquidité et un financement public des dettes bancaires.

Les mesures de relance de la demande sont nécessaires dans des pays où la spirale déflationniste fonctionne et où l'on observe des effets cumulatifs des tensions financières, des troubles sociaux et d'une insécurité limitant le risque d'investissement. La politique économique dépend de l'environnement institutionnel des économies.

2. La dimension institutionnelle de la politique économique et la conception fonctionnaliste de l'État

[Retour au sommaire](#)

Compte tenu de défaillances des marchés, du rôle des contrats et des règles à côté de celui des prix, l'accent est aujourd'hui mis davantage sur les *institutions* que sur le seul marché, sur les règles et non sur les seuls prix. (cf. le rapport de la Banque mondiale de 1997). Certains tels Stiglitz (1998) parlent de l'au-delà du « Consensus de Washington ».

[293]

La mobilisation des approches néo-institutionnalistes peut concerner trois domaines : le rôle des micro-institutions, la relation d'incitateur/incité et l'environnement institutionnel du marché.

Les analyses néo-institutionnalistes et le rôle des micro-institutions

Le courant *institutionnaliste* a pour ambition de relativiser la place du marché, de la rationalité substantielle et de la coordination marchande. La prise en compte dès le départ du cadre institutionnel des phénomènes économiques, des règles de comportement conduit à traiter le marché comme un mode de coordination permettant la décision parmi d'autres modes. Selon le courant néo-institutionnaliste, se référant à l'individualisme méthodologique, les institutions concernent les régularités du comportement social convenu par tous les membres de la société. Les institutions comprennent selon North des contraintes informelles (coutumes, codes de comportement) et des règles formelles (lois, droits de propriété).

La nouvelle *économie institutionnelle* (Hugon *et al.*, 1995) privilégie :

- la *rationalité limitée* des agents,
- les *informations imparfaites et asymétriques* pouvant conduire à une sélection adverse et à un hasard moral (incertitude relative au comportement des partenaires).
- le rôle des différents *modes de coordination* pour réduire les *coûts de transaction* et pour éviter les comportements de passager clandestin,
- l'importance des *règles* pour limiter les risques, permettre la prévisibilité des décideurs et accroître la crédibilité des politiques, les marchés imparfaits sont caractérisés par des viscosités ; ils sont organisés selon des règles et des contrats spécifiques (marché du travail, des biens, des produits financiers...).
- le rôle des *incitations* entre Principal et Agent.

L'*économie néo-institutionnelle* s'est développée autour de trois principaux postulats (He Yong, 1994) : les institutions sont déterminantes dans l'allocation des ressources ; elles peuvent être traitées de manière endogène ; et elles ont un fondement micro-économique.

[294]

Le rôle allocatif des institutions a été ainsi mis en relief par Coase (1960). Celui-ci a montré que l'organisation fondée sur le principe de hiérarchie pouvait réduire les coûts de transaction.

Selon North, Nablî et Nugent (1989), les institutions fournissent une structure d'incitation dans une économie. Elles naissent d'une demande sociale et des variations des raretés relatives des facteurs. Ainsi les droits de propriété sont rationnels dès lors que le coût marginal de défense des droits est inférieur au bénéfice social marginal du droit de propriété. L'efficacité de l'allocation des ressources dépend de la structure des droits de propriété et de la définition des institutions.

Le maintien des comportements traditionnels peut s'expliquer par la persistance d'actions comme des équilibres de Nash car la désobéissance conduirait à une perte de réputation (Akerlof, 1984). Les comportements routiniers peuvent s'expliquer par les incertitudes liées aux innovations, la confiance joue un rôle essentiel dans la réduction des coûts de transaction. Les comportements des agents au sein des organisations peuvent conduire à « l'exit » (défection) à la « voice » (prise de parole) ou à la « loyalty » (loyauté) selon les critères bien connus de Hirschman.

Le contexte institutionnel de nombreux pays en développement diffère d'un État de droit. Les contrats sont peu respectés. Les agents ne se sentent pas obligés vis-à-vis d'institutions non légitimes à leurs yeux, étrangères à leur système de valeur et non créatrice d'obligations. Les relations de proximité reposant sur des liens de voisinage. Les relations interpersonnelles et la confiance jouent un rôle essentiel (cf. *L'Afrique des incertitudes*, 1994).

Ces analyses institutionnelles conduisent à éclairer différemment le rôle de l'État et des organisations à but collectif.

L'État et l'environnement institutionnel

Les fonctions de l'État

Dans la théorie traditionnelle, l'État avait au moins trois fonctions définies par Musgrave : *allocative* (dès lors qu'il y a rendement croissant, externalités, biens collectifs purs et biens tutélaires), *redistributives* (dès lors qu'il y a autant d'optimum de Pareto qu'il y a diverses distributions de richesses et de droits) et *stabilisatrices*. L'État devait internaliser les externalités, prendre en charge les biens tutélaires ou éviter les monopoles liés aux rendements d'échelle.

Selon le rapport de la Banque mondiale (1997) d'influence institutionnaliste, l'État a cinq *fonctions* essentielles : établir un système de lois, maintenir un environnement de politiques non discriminantes y compris la stabilité macroéconomique, investir dans les services de bases et l'infrastructure, protéger l'environnement.

Figure 1 : Les fonctions de l'État

	Compenser les défaillances du marché	Équité
Fonctions minimales	Biens publics purs droit, lois, droits de propriété gestion macro économique santé publique	protéger pauvres programmes anti-pauvreté, catastrophe
Fonctions intermédiaires	Externalités réguler surmonter monopoles information imparfaite éducation politique , assurance pensions, redistribution base, antitrust, santé, vie, allocations familiales environnement, régulation financière, assurance chômage	assurance sociale
Fonctions actives	coordination activités privées	Redistribution

Plusieurs mécanismes contribuent à accroître la capacité de l'État : les règles et les restrictions, la voix et le partenariat (coproduction, conseils de délibération) et les pressions concurrentielles.

*Le rôle des organisations
prenant en charge le collectif*

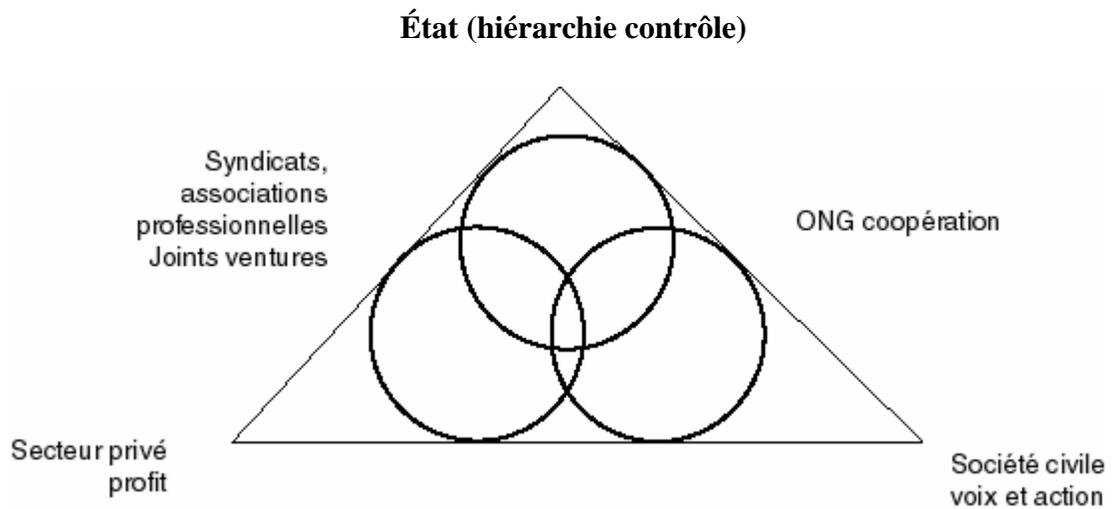
À la dichotomie marché/État doit se substituer une analyse en termes d'acteurs privés et publics prenant en charge ; à des degrés divers les biens et services collectifs c'est-à-dire les externalités et le long terme. Il est possible de représenter l'interdépendance entre l'État, le marché et les organisations à partir du diagramme suivant :

- le marché où dominent des signaux de prix et où le secteur privé est actionné par des logiques de profit et de concurrence,

- l'État où dominant des relations de hiérarchie et de contrôle,
- les organisations qui sont fondées sur la négociation les coopérations la persuasion et où dominant la voix et l'action collective.

[296]

Les organisations volontaires privées sont à cheval entre une logique privée et une logique de partenariat. Les organisations coopératives sont à l'intersection des logiques étatiques et des logiques de la société civile. Les associations professionnelles et les syndicats sont à l'intersection des trois logiques d'action. Les « joint ventures » entre l'État et le privé sont à l'intersection des actions de l'État et du privé.



L'État a un rôle essentiel à jouer au niveau des droits, d'un environnement favorable des acteurs privés, de la prise en charge des services sociaux, des infrastructures et de la protection de l'environnement, ainsi que dans le domaine de l'assurance et de l'assistance permettant de protéger les groupes vulnérables. Il doit mieux jouer son rôle d'informateur et de formateur, de facilitateur, de prospecteur.

Mais ce rôle doit être assuré en relation et en complémentarité avec les acteurs privés dont la logique est celle de la rentabilité et de la concurrence et les différents acteurs collectifs de la société civile qui doivent exprimer leurs voix et leurs capacités de négociation.

L'action de l'État par les règles, l'incitation, la prise en charge des biens collectifs et la redistribution doit se faire en relation avec les acteurs de la société civile ayant un rôle central au niveau du partenariat, de l'expression et du contrôle et des acteurs privés soumis à la concurrence des marchés.

[297]

La « good governance »

Le terme de gouvernance désigne la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources d'un pays. La bonne gouvernance renvoie à un État bienveillant recherchant l'intérêt général grâce à la transparence, la participation, la responsabilité. On peut différencier la micro-gouvernance (agences de l'État) et la macro-gouvernance.

La « *good governance* » renvoie à la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays. Elle concerne la forme d'un régime politique, les processus par lesquels l'autorité est exercée dans la gestion des ressources et la capacité d'un gouvernement à exercer ses fonctions.

L'*État de droit* (« rule of law ») est supposé jouer un rôle central dans le respect des contrats et la mise en place d'un environnement stable.

La « *Capacity building* » vise au renforcement des capacités institutionnelles permettant d'internaliser les réformes (responsabilité, transparence).

Ceci conduit à préconiser un approfondissement institutionnel, un renforcement de la société civile, un appui à la décentralisation et à des transferts de propriété (« ownership ») (Campbell, 1997).

Un bon environnement institutionnel est central pour asseoir la *crédibilité* des politiques et la cohérence intertemporelle des choix. Ainsi, un ancrage des politiques par des arrangements institutionnels limite les risques de réversibilité et les instabilités de politique économiques ; il favorise un horizon long termiste en réduisant la valeur d'option c'est-à-dire la préférence accordée à la réversibilité d'une décision. Certains parlent ainsi de *qualité institutionnelle* en incluant l'État de droit, le niveau de corruption, les risques d'expropriation ou de modification des contrats ou l'autonomie vis-à-vis des pressions des lobbies.

La prise en compte des règles et des institutions est évidemment un progrès par rapport à la représentation du marché auto-régulateur et de la politique économique standard. Elle conduit toutefois, du fait de son fondement individuel et de sa volonté [298] d'universalisme à une réductionnisme des structures sociales et à une évacuation des formes de pouvoir.

Ainsi le terme de Gramsci de *société civile*, devenu politiquement correct, est l'ensemble des forces ayant des potentialités de production et d'organisation élevées hors des sphères étatiques et visant des objectifs collectifs. On ne peut évidemment y inclure le secteur privé formel ou informel. Elle représente seulement une partie de la société et correspond dans les économies en développement généralement aux couches moyennes.

Dès lors que l'on privilégie les aspects institutionnels on doit disposer d'indicateurs de *qualité institutionnelle* très difficiles à élaborer et fonction des structures propres aux sociétés. Si la démocratie et le pluripartisme étaient des facteurs premiers de croissance durable, le Sénégal serait un pays développé, mais non pas les pays d'Asie de l'Est connaissant des régimes autoritaires.

Il n'y a pas de lien évident entre ajustement structurel, libéralisation économique et démocratie et libéralisation politique ? Un régime autoritaire est-il préférable pour mettre en œuvre des politiques et des réformes impopulaires ? Ou au contraire la démocratie permet-elle les jeux de la transparence ? Inversement quels sont les effets des réformes économiques sur les régimes politiques. Y a-t-il seulement redistribution des rentes selon d'autres modalités ou les réformes modifient-elles en profondeur les structures socio-politiques ?

La prudence de la Chine pour une libéralisation politique antérieure à la libéralisation économique, comparée à d'autres pays, montre que la démocratie n'est pas nécessairement en phase avec l'efficacité économique et encore plus que les questions d'éthique concernant les Droits de l'Homme peuvent être en opposition avec les lois du marché.

3. La dimension positive de la politique économique et la conception utilitariste de l'État

[Retour au sommaire](#)

À l'opposé des deux paradigmes précédents normatifs privilégiant les « bonnes » politiques économiques ou les bonnes institutions, selon un courant positiviste, issu de la théorie des [299] « *public choice* », l'État est assimilé aux agents qui le composent et au jeu de leurs intérêts individuels. Selon J.-D. Lafay (1993), l'État est défini comme : « un ensemble d'individus agissant dans un environnement institutionnel précis, conformément à leurs fonctions d'objectifs propres et jouant de façon coopérative et non coopérative ». Il est possible d'endogénéiser les variables politiques en définissant les fonctions d'utilité des gouvernants et d'étudier les interrelations entre le politique et l'économique. Toute décision de politique économique est endogène quand elle s'analyse en termes de comportements rationnels de maximisation. Les gouvernants peuvent ainsi maximiser leur probabilité de rester au pouvoir.

Les agents de l'État sont des décideurs rationnels. L'État est assimilé aux agents qui le composent. Le collectif est réduit à un individu optimisateur supposé maximiser des fonctions (recherche de profit, de rente ou de prestige). Dans la théorie des chercheurs de rente, élaborée par Tullock et Krueger, les interventions de l'État sont supposés créer des "rentes". Ainsi, les bureaucrates, décideurs rationnels, utilisent les instruments de la politique économique pour maximiser des rentes accaparées ou redistribuées ; disposant de pouvoirs discrétionnaires, ils créent des distorsions vis-à-vis des décideurs privés agissant selon les lois du marché.

Selon la *nouvelle économie politique*, les décisions des politiques peuvent être interprétées à partir de modèles utilitaristes (recherche de rentes, choix d'activités non directement productives). Le jeu des intérêts individuels concerne les différents volets de la politique économique. Ainsi la *protection* peut s'expliquer par les avantages retirés par ceux qui contrôlent les licences d'importation ou qui bénéficient de la protection tarifaire. Les lobbies liés au commerce d'importation ou

aux industries de substitution d'importation peuvent faire pression sur les décisions. La *surévaluation du change* favorise des marchés parallèles sur lesquels des agents peuvent réaliser des gains élevés.

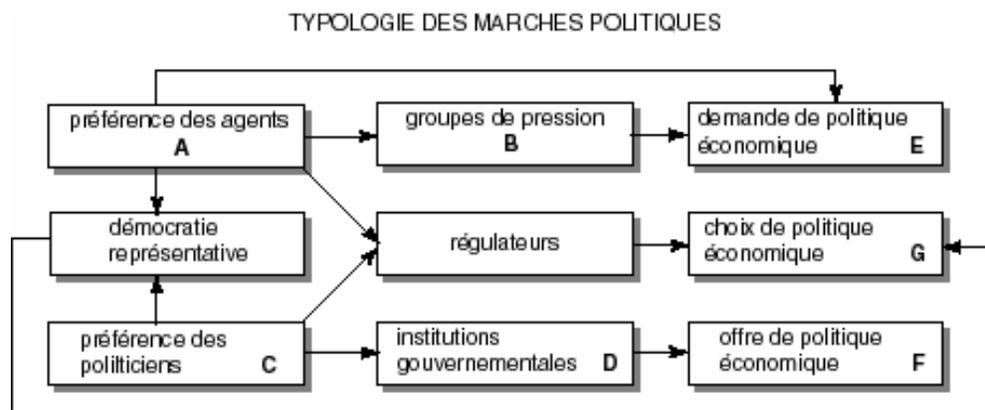
Cet éclairage conduit à analyser de manière différente les effets des politiques économiques notamment d'ajustement.

Les différents marchés politiques

De nombreux modèles des marchés politiques peuvent être différenciés :

[300]

- les modèles *d'offre* traitent de la politique comme d'un bien public, ex de la protection ou de la subvention qui résulte soit des préférences des politiciens autocrates (C - F - G) soit des choix des bureaucrates (D - F - G).



- Les modèles de *demande* mettent en avant les préférences des citoyens par le vote (A-E-G) ou par le rôle des lobbies (B-E-G).
- Les modèles d'*équilibre* définissent les différents marchés politiques allant de la démocratie représentative (C--A-G) à la dictature en passant par les différentes formes d'autoritarisme ou de régulation (D--A--G). L'équilibre sur un marché politique est atteint quand les choix de politiques seront tels que à la marge la valeur des ressources déployées par les opposants sera égale au gain qu'ils retirent de leur action.

La rationalité économique des décideurs publics

La bureaucratie et la nouvelle économie politique

Dans la tradition des modèles bureaucratiques (Niskanen, Buchanan, Tullock, 1961), les bureaucrates poursuivent des objectifs personnels autres que la fourniture efficace de services publics. Ils utilisent les instruments de la politique économique pour maximiser des rentes ; disposant de pouvoirs discrétionnaires, ils créent des distorsions vis-à-vis des décideurs privés agissant selon les lois du marché (Krueger, Tullock). On observe souvent de faibles salaires incitatifs et une absence de contrôle optimal des bureaucrates. Leur fonction d'utilité est liée aux revenus et aux avantages divers liés à leur position de leur fonction. Très souvent les fonctionnaires sont ainsi devenus des « ponctionnaires ».

[301]

L'analyse peut également s'appliquer aux décideurs de la *politique monétaire*. Il y a ainsi débat sur l'existence d'un *malthusianisme* ou d'un *laxisme monétaire* au sein de la Zone franc. Selon Nguessan (1989), l'objectif des bureaucrates de la BCEAO serait le laxisme monétaire les conduisant à répondre aux pressions des banques secondaires et des États. Au contraire, Diouf (1994) montre que le choix des dépenses somptuaires de la BCEAO suppose des taux d'intérêts élevés et que les bureaucrates ont besoin d'une réputation extérieure les conduisant à une rigueur monétaire.

Les tests montrent que, dans l'ensemble, les règles de la Zone franc ont plutôt favorisé une politique déflationniste. En revanche, on constate des périodes de laxisme monétaire entre 1974 et 1982. La base monétaire (monnaie centrale inscrite au passif de la BCEAO) ainsi que la masse monétaire M2 ont été multipliés par 3 alors que les prix doubleraient entre 1974 et 1982 avec des écarts de 1,7 à 2,2 (Hugon, 1999).

Le rôle des groupes d'intérêts

On peut avec Olson (1965) considérer qu'un intérêt commun ne justifie pas une action commune pour des individus rationnels. Les individus ont intérêt à ce qu'il existe des services publics mais à ne pas en subir les coûts et à être passager clandestin.

Il importe dès lors que se constituent des groupes gérant le collectif. Or dans les pays en développement, on peut noter une faiblesse des groupes d'intérêt dans la sphère économique moderne et des comportements d'individualisation dans un contexte de stagnation économique et d'augmentation des conflits redistributifs. L'accès aux diverses formes de pouvoir est un moyen d'accéder aux richesses à des fins d'enrichissement personnel ou de redistribution aux groupes d'appartenance et non de fourniture des services collectifs répondant à un intérêt général.

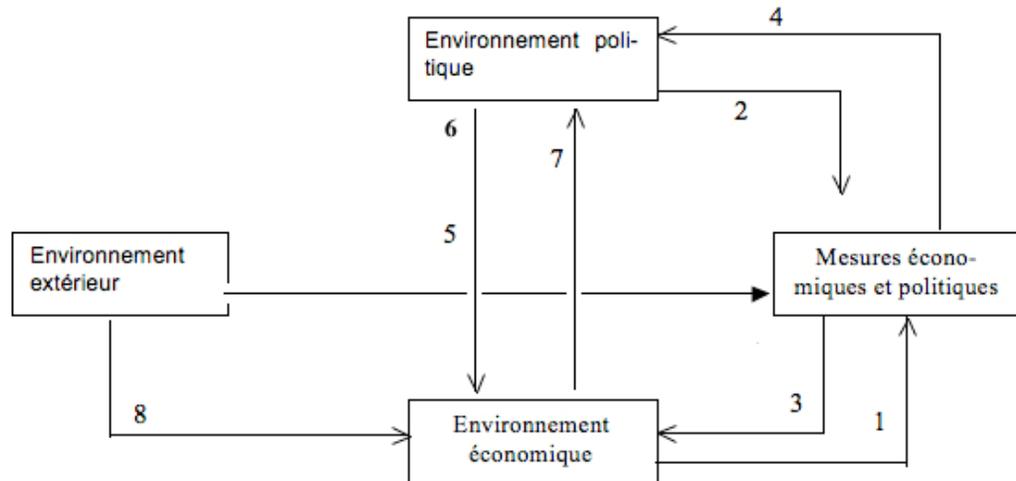
Les modèles politico-économiques

Le modèle comprend 18 équations simultanées ; il a été estimé pour 23 pays africains durant les années quatre-vingt. Il montre en quoi les instruments politiques et les performances macro-économiques sont sensibles aux objectifs [302] politiques des gouvernants qui doivent arbitrer entre les pressions internes des groupes et les pressions internationales des bailleurs de fonds. Le modèle explique les agrégats économiques, les contraintes politiques internes et les fonctions de réaction des gouvernants.

Le cadre macro-économique est celui d'une petite économie ouverte de type Mundell/Flemming (un bien local et un bien importé). Le PIB est déterminé par les composantes de la demande. Le niveau des prix renvoie à une loi Philips Okun.

Le modèle introduit des équations décrivant la sphère politique et ses interactions avec les agrégats macro-économiques. Des variables comme la consommation publique et la répression politique sont considérées comme étant endogènes. Elles résultent des signaux économiques et politiques. De même, les manifestations et les grèves sont considérées comme endogènes.

Le modèle Dessus, Lafay, Morisson (1997)



Trois types de relations sont spécifiées (cf. le schéma) :

- Les premières (3, 4, 8) montrent comment les conditions économiques sont influencées par les mesures des gouvernements, des donateurs ou par l'extérieur.
- les secondes (1, 2, 5) montrent comment les mesures de politiques sont fonction de réaction politico-économiques.
- Les troisièmes (6, 7) représentent les interactions entre la sphère économique et la sphère politique.

[303]

Les gouvernants ont des réactions fonction de leur impopularité interne et de leur crédibilité externe. Ils font des arbitrages entre des mesures économiques de stabilisation et des mesures d'expansion en fonction du coût total de la répression.

Le modèle montre le caractère risqué des programmes de stabilisation. Les coups d'État (variables exogènes) et les manifestations sont une cause importante des mesures de répression.

De nombreux modèles politico-économiques ont été forgés pour analyser les interdépendances entre l'économie et le politique aussi bien dans les économies industrielles que dans les économies en développement. Ils mettent en avant le rôle des facteurs politiques dans la détermination des décisions politiques. On suppose généralement des processus de vote sanctionnant les gouvernants et des stratégies de réélection de la part de ces derniers. Les politiques publiques sont ainsi endogénéisées. Certains modèles intègrent les caractéristiques propres aux sociétés autocratiques de type africain en prenant en compte les arbitrages des gouvernants entre les pressions internes et les pressions internationales (Dessus, Lafay, Morisson, 1997). Ces modèles avaient été notamment utilisés pour montrer les risques d'échec de la dévaluation des F CFA compte tenu des soubresauts politiques qui pourraient en résulter (Hugon, 1999).

Ces modèles conduisent à relativiser le rôle de la démocratie dans la réussite de l'ajustement. Ils montrent cependant que les régimes autoritaires sont plus efficaces que les régimes totalitaires. L'instabilité politique, liée à la démocratie et aux changements de majorité, peuvent conduire à des horizons temporels courts de la part des gouvernants retardant les réformes impopulaires pour les transmettre à leurs successeurs. Dans une logique tontinière de maximisation des rentes à des fins redistributives, des taux de rotation plus élevés des responsables peuvent accroître le niveau de la corruption. Peut-être peut-on expliquer ainsi le retour aux affaires de chefs d'États autocratiques par des voies démocratiques ?

Cette économie politique positive à base utilitariste a l'intérêt de révéler les intérêts des décideurs mais elle est très réductrice en supposant une rationalité économique du politique et en réduisant le collectif aux jeux des intérêts individuels.

[304]

4. L'interdépendance du politique et de l'économique

[Retour au sommaire](#)

Les représentations instrumentaliste et fonctionnaliste ou utilitariste de l'État utilisée dans les modèles politico-économiques, ne peuvent prendre en compte les dimensions stratégiques des décisions publiques, les compromis et les conflits socio-politiques. La politique économique intervient au cœur des relations de pouvoir tant interne qu'international. Elle touche les structures sociales et les rapports de pouvoir. Il y a ainsi une certaine contradiction entre des programmes d'ajustement qui nient le politique (les conflits, les compromis) dans le discours et le mettent dans la pratique au cœur des objectifs et des moyens.

L'économie politique internationale

L'économie politique internationale (E.P.I) (G. Kébadjian, 1999 ; Ch. Chavagneux, 1998 ; J. Coussy, 1998 ; Ph. Hugon, 1997 et M.-Cl. Smouts, 1998) peut-être définie comme l'interaction réciproque et dynamique dans les relations économiques internationales entre la poursuite de la richesse et la recherche de la puissance. Selon G. Kébadjian « les phénomènes économiques internationaux sont prédéterminés par des relations de pouvoir à l'échelle internationale, des relations ordonnées par les États nations, et les grands opérateurs privés et cristallisés dans les institutions de l'économie internationale », p. 8.

Alors que pour l'économie internationale standard, l'espace international est non structuré politiquement et est réduit à un emboîtement de marchés, pour l'EPI il y a au contraire interaction entre l'économie et le politique. L'on peut observer, aussi bien dans la décision des investisseurs de sélectionner politiquement les pays d'implantation, dans les logiques hégémoniques des États que dans les conflits de normes au sein des négociations internationales.

De nombreuses écoles s'affrontent à propos du rôle de l'État : les théories réalistes qui mettent en avant les intérêts des États, les théories des régimes internationaux, la théorie de la stabilité hégémonique, les théories néo-libérales et les théories néo-réalistes conduisant aujourd'hui à des approches cognitivistes et constructivistes. Selon Krasner (1983), les régimes internationaux sont définis comme « des ensembles explicites ou implicites de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour [305] desquelles les anticipations des acteurs convergent dans le domaine donné des relations internationales ».

Dès lors que l'on analyse les relations entre l'économie et le politique, on se heurte à d'énormes difficultés. L'interdisciplinaire favorise la pertinence aux dépens de la cohérence. La prise en compte de la complexité interdit une logique déductive. L'institutionnalisme ouvre la voie à un champ immense. N'y a-t-il pas de la part des économistes standards une grande peur à ouvrir une boîte de Pandore ?

L'ajustement renvoie à une séquence où sont en jeu les négociations internationales ; la mise en place de conditionnalités, l'accès aux financements extérieurs, des réformes de politiques économiques, des surveillances des critères de performances permettant aux pays d'être ou non « on track ».

À l'encontre des théories *réalistes* privilégiant le rôle des États dans la sphère internationale, les États nations ne sont pas les seuls acteurs du pouvoir international ; ils interviennent à côté des acteurs privés transnationaux. Les relations de pouvoir entre États ne sont pas hiérarchiques et ne conduisent pas à des stabilités hégémoniques. Il existe des interdépendances asymétriques conduisant à des réversibilités (cf. Hugon, 1997).

Les institutions de Bretton-Woods, la régulation internationale et les conditionnalités

La séparation entre l'économique et le politique marque l'architecture institutionnelle de Bretton-Woods. La dépolitisation des interventions les conduit théoriquement à des interventions économiques, financières et techniques. Or ces Institutions ont été conduites à exercer un rôle croissant de régulateur voire de puissances tutélaires et à exercer des recommandations d'ordre politique (Chavagneux, 1998).

L'on a observé en fait un découplage entre un discours libéral délégitimant l'État, vantant le marché et l'entrepreneur privé et des pratiques d'appui aux États. Les financements publics extérieurs bilatéraux et multilatéraux ont été affectés, pour leur quasi-totalité, aux administrations et aux entreprises publiques et parapubliques. Les administrations ont été souvent peu efficaces et les pouvoirs ont eu une faible légitimité pour mettre en oeuvre des réformes radicales.

[306]

Les institutions de Bretton-Woods sont en l'absence de véritable système monétaire internationale et d'instances supra nationales de régulation, des régulateurs voire des pompiers cherchant à circonscrire les effets de contagion et à redonner une crédibilité aux économies vis-à-vis de la communauté internationale. Il existe une *stabilité hégémonique* des relations économiques internationales qui résulte du rôle prééminent des Institutions de Bretton-Woods.

Les *conditionnalités* sont au cœur de ces négociations et permettent d'accéder aux ressources extérieures. Or ces conditionnalités sont devenues de plus en plus nombreuses et diverses. Elles concernent aujourd'hui le politique (good governance, démocratisation). Elles peuvent être considérées comme justifiées d'un point de vue rationnel économique mais elles créent une part d'arbitraire vue le nombre et sont souvent perçues comme une mise sous tutelle.

Les relations entre les bailleurs de fonds et les États

La Banque mondiale a des objectifs de maximisation du nombre de projets engagés. Elle a des soucis de remboursement des prêts multilatéraux. Elle est un acteur du jeu international.

Utilisant des critères d'ordre économiques et financiers, les Institutions de Bretton-Woods sont en fait relativement démunies sur les conséquences politiques de leurs actions et sur l'évaluation des systèmes politiques des pays sous-ajustement alors qu'elles ont un rôle primordial dans la *légitimation politique* des États (Chavagneux pour le rôle de l'ajustement au Ghana, 1998). Les organisations internationales au langage codifié, aux pratiques standardisées et normées ont du mal à toucher les acteurs de la société civile et à avoir d'autres interlocuteurs que les États et les institutions officielles. Il y a, de plus, paradoxe à vouloir

développer le secteur privé et le marché alors que les statuts privilégient les relations avec les États.

Dans l'ajustement, chacun des joueurs connaît la dépendance de l'autre. Il en résulte des marges de manœuvre permettant de continuer le jeu du déni de l'échec (Ferguson, 1990). Les bailleurs de fonds mettent en place des conditionnalités très nombreuses leur permettant de tenir court en laisse. Les gouvernants ont certes un risque de rupture vis-à-vis de la communauté internationale mais ils anticipent également des non sanctions et la possibilité de trouver des prêteurs relais.

[307]

Il existe des conflits de procédure, de statut et de légitimité entre les programmes d'ajustement qui dépendent des Ministères techniques et les lois par exemples les plans de développement qui relèvent de la souveraineté nationale. Plusieurs institutions parlent à ce sujet d'érosion graduelle de la souveraineté.

Les négociations des politiques sont ainsi peu internalisées et souvent perçues comme des impositions venant de l'extérieur. Il en résulte des doubles discours ou des doubles pratiques des pouvoirs, des retards quant aux mises en œuvre des mesures des conflits ouverts ou des résistances cachées.

De nombreux pays n'ont plus de systèmes d'information fiables et ils ont une faible capacité d'analyse notamment macro-économique permettant de proposer des modèles alternatifs ou d'apprécier la validité des mesures. Les critères de performance sont souvent établis par ceux qui posent les conditionnalités ou sont énoncés pour asseoir la confiance et montrer les efforts, tels les villages Potemkine que visitait la tsarine Catherine de Russie, ils sont parfois en trompe l'œil et les façades cachent des réalités occultées. Les jeux de dissimulation sont d'autant plus élevés que les économies fonctionnent sous le regard des marchés et que la "bonne politique" est nécessaire pour les tranquilliser (Lordon, 1997). Il en résulte un jeu de simulacres.

Les structures de pouvoir officiel qui sont les interlocuteurs des PAS ne recouvrent pas toujours les structures de pouvoir réel qui renvoient aux organisations "traditionnelles".

L'économie politique interne

La politique économique touche au cœur des rapports de pouvoirs internes et elle modifie le poids des groupes dans l'économie. Les décisions de politique économique peuvent ainsi être comme émanant de groupes ayant des intérêts conflictuels ou nouant entre eux des alliances.

Les relations de pouvoir et les composantes de l'État

L'ajustement conduit à des gagnants et à des perdants même si l'on suppose que le jeu est à somme positive à terme, certaines mesures remettent en cause les régulations socio-politiques, les équilibres territoriaux, les alliances sur lesquels se fondent les compromis [308] sociaux et la relative stabilité politique. La rationalité politique et son horizon diffèrent de la rationalité économique.

Les *meta décisions* de l'État sont l'expression d'un *pouvoir* s'exerçant dans la sphère nationale et exprimant des rapports de force dans la scène internationale. Elles traduisent des compromis institutionnalisés. Elles se situent dans une logique non exclusivement économique de puissance, de solidarité intergénérationnelle ou de cohésion nationale. L'État est une résultante de décisions contradictoires et un centre de pluralité de décideurs ; d'où une pluralité des fins (apparentes et réelles) et non un décideur analysable à partir d'une fonction de préférence et d'actions logiques. La fiction de l'intérêt général et du bien commun apparaît sans que l'on puisse généralement réduire l'État à des reflets d'intérêts particuliers (classes, lobbies, entreprises, bureaucrates). Les interventions de l'État ne répondent pas à une logique purement économique. L'hypothèse d'indépendance des comportements économiques suppose à la fois un équivalent général monétaire est une propriété privée qui ne sont pas généralisés à l'échelle internationale que l'on ne retrouve que dans certaines sociétés.

On retrouve évidemment la tradition de Perroux (1960) ou d'Hirschman situant les relations de *pouvoir* au cœur de l'économie. Le *pouvoir* est la capacité d'influence nette sur autrui. Il renvoie à une asymétrie de position. Il est l'expres-

sion d'une violence, d'une domination ou d'une hégémonie qui soumet la volonté d'un individu ou d'un groupe d'individus à d'autres. L'effet de domination résulte de différence de force contractuelle, d'effet de dimension et d'appartenance à une zone active ou passive. L'emprise *de structure* est la combinaison des actions asymétriques exercées plus ou moins durablement par un sous-ensemble A sur un sous-ensemble B qui tendent à substituer à la décision de B la décision de A.

L'*hégémonie* est le processus par lequel un acteur dominant énonce des normes ou des règles en termes universels et entraîne le consentement.

Les modèles de *croissance endogène* ont ainsi retrouvé le rôle des externalités, des progrès de connaissance à rendements croissants, des infrastructures et de la formation du capital humain.

[309]

L'enchevêtrement du politique et de l'économique

On observe en Afrique un chevauchement (*straddling*) entre les acteurs étatiques et non étatiques (Bayard, Hibou). L'*État rhyzome* agit comme un nœud de réseaux servant à alimenter la pérennité du système. L'État en Afrique se nourrit de l'extérieur et notamment de la rente de l'ajustement pour alimenter ses conflits internes. L'instrument d'action volontariste dont dispose la Communauté internationale, à savoir l'ajustement structurel, n'est pas à la hauteur des forces auxquelles il s'affronte (Chavagneux, 1997). La question prioritaire devient celle de la reconstruction de L'État (Evans in Haggard et Kaufman, 1992).

Certains considèrent que le rôle de l'État est devenu moindre dans un contexte de mondialisation. En réalité le poids de l'État et des collectivités publiques n'a jamais été aussi important dans l'histoire du capitalisme (poids des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires). On observe sur 100 pays en 1995 une forte corrélation entre l'ouverture des économies et le niveau des dépenses gouvernementales mesuré par la consommation publique (Rodrik, 1997).

Le retrait observé des États (Strange, 1996) et l'érosion de leurs pouvoirs en termes de production, de transfert, de gestion de l'emploi, de mise en place de règles) ne renvoient pas au jeu du marché. Ils se traduisent généralement par un éclatement des anciennes activités de l'État en divers sous-ensembles générale-

ment pris en charge par une pluralité d'acteurs (société civile, associations, ONG). Cet éclatement conduit à repréciser le concept d'État et à bien dissocier les structures institutionnelles qui traduisent des relations de pouvoir, les organes centraux de décision qui définissent la politique économique, les instances de négociation et de recherche de compromis et les activités productives. L'État se recentre sur ses fonctions régaliennes de faiseur de politique économique, d'arbitre, de redistributeur et de protecteur social. Il se désengage des activités productives prises en charge par le secteur privé et associatif.

Les économies en développement ont à gérer des tensions internes (démographiques, sociales) et des modes spécifiques d'insertion dans l'économie mondiale. Les structures de pouvoir sont au cœur de ces doubles appartenances.

[310]

Les acteurs ont des *rationalités contextuelles ou situées*. Ils agissent dans un contexte où les contraintes sont relâchées (sous-emploi, terres abondantes, éloignement de la frontière d'efficience) et où les *risques* sont élevés. Il en résulte des comportements court termistes et la recherche de solutions réversibles. En situation d'information imparfaite, les agents privilégient à la fois le court terme du marché et le long terme des réseaux, des droits et des obligations et des investissements intergénérationnels. Les unités domestiques sont des lieux de production et de reproduction de la capacité de travail, des lieux d'arbitrage entre la production de biens et services marchands et non marchands ; des unités décisionnelles d'allocation du travail. La priorité est généralement accordée à la sécurité. Il en résulte des *comportements atypiques* de l'offre de travail ou de réponse de l'offre agricole au prix relatifs, une réversibilité des flux migratoires, un caractère instable des travailleurs ou de la polyactivité.

Conclusion

[Retour au sommaire](#)

Les fondements théoriques des interventions publiques montrent ainsi la pluralité des paradigmes et les limites tant des approches interventionnistes que libérales. L'État est rarement le despote bienveillant voulant rendre maximum le bien-

être collectif dont parle Wicksell. Mais, inversement, la vision utopique de l'autonomie de l'économie vis-à-vis du politique n'a pas de validité pour trois principales que nous avons développées :

- L'État n'est pas le seul acteur doté de pouvoir et recherchant la puissance ; les grandes firmes et leurs responsables répondent du même référent. Les firmes ne sont pas les seuls agents recherchant la richesse. Les États et autres acteurs collectifs ont également en partie cet objectif dans un cadre national.
- La question des interventions publiques ne peut aujourd'hui renvoyer au seul acteur État. De nombreux organismes ont pour charge de gérer le collectif, de prendre en compte les externalités.
- Il importe de différencier les composantes de l'État comme nous l'avons analysé. L'État lui-même a diverses fonctions qu'il faut différencier : allocatives en favorisant la concurrence, stabilisatrice, [311] de transfert assurant le minimum social ou de répartition visant à la justice dans la répartition.

La création d'un cadre stable réduisant l'incertitude, permettant des anticipations longues de la part des opérateurs et assurant la crédibilité des décisions sont aussi importantes que le retour à la vérité des prix. Ce débat théorique a d'importantes implications de politique économique.

Au niveau *macro-économique*, le débat entre *l'État et le marché* et l'hypothèse selon laquelle le retour aux lois du marché réduirait les distorsions des politiques économiques et les prélèvements d'un État prédateur paraissent ainsi inadéquats. Ils confondent la question de la réforme de l'État et sa transformation d'un État de rente en un État « pro » (protecteur, prospecteur, promoteur) créant un cadre stratégique pour le développement avec les questions des modes de coordination entre agents individuels, d'intégration des acteurs socialisés et de régulation socio-politique. L'économie de marché ne peut fonctionner de manière efficiente que si l'État est renforcé pour créer l'environnement institutionnel favorable, que si les

entreprises ont des logiques d'investissement productif dans le long terme et que si les mécanismes redistributifs fonctionnent avec des tensions sociales régulées.

Il faut des institutions et des organisations dès lors que le futur incertain doit être transformé en projet et que le temps historique n'est pas réduit au temps homogène et probabilisable des modèles standards.

Les tensions socio-politiques doivent être régulées d'où l'importance des États aux pouvoirs légitimes, des régulations internes, des recherches d'équité permettant une relative stabilité socio-politique qui crée un climat de sécurité et qui accroît la crédibilité extérieure. La confiance des marchés suppose des États et des pouvoirs légitimes, inversement les tensions sont d'autant plus régulées que la croissance et l'ouverture extérieure maîtrisée donnent du grain à moudre. L'État développeur est un État facilitateur plus que réalisateur, incitateur plus que décideur sauf pour les choix stratégiques.

[312]

Bibliographie

[Retour au sommaire](#)

AGENOR (P.R) et MONTIEL (P.)

1998 *Development Macro Economics*, Princeton University Press, New Jersey, 2ème éd.

ALESINA (A.)

1994 Political Models of Macro economics Policy and fiscal reform. In : HAGGARD, S. and WEBB, S. (ed.) *Voting for Reform*, Oxford, Oxford University.

BAIROCH (P.)

1994 *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte.

BANQUE MONDIALE

1994 *Asian Miracle*, Washington.

BATES (R.)

1981 *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, University of California Press.

BATES (R.) et KRUEGER (A.)

1993 Political and Economic interactions. In *Economic Polity Reform*, Oxford : Blackwell.

BAYART (J.F.)

1989 *L'État en Afrique : La politique du ventre*. Paris Fayart.

BOURGUIGNON (F.), BRANSON et De MELO (J.)

1989 *Macro economic Adjustment and Income Distribution : a macro-micro simulation*. Paris, Centre de développement, OCDE.

BOURGUIGNON (F.) et MORRISSON (Ch.)

1992 *Ajustement et équité dans les pays en développement Une approche nouvelle*. Paris, Centre de développement, OCDE.

CAMPBELL (B.)

1997 Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID. In GEMDEV *Les avatars de l'État en Afrique*, Paris, Karthala.

CHAVAGNEUX (Ch.)

1998 Une économie politique des Institutions économiques internationales, Doc Ron.

[313]

CHAVAGNEUX (Ch.) et COUSSY (J.) (ed.)

1998 « Etudes d'économie politique internationale ». *Économies et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Série Relations économiques internationales, n° 34.

COASE (R.)

1960 The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.

DESSUS (S.), LAFAY (J.D.) et MORRISSON (Ch.)

1997 Modèles politico-économiques des programmes de stabilisation en Afrique. *Revue Économie du Développement*, n° 4, pp. 3-34.

DOWNS (A.)

1957 *An Economic Theory of Democracy*, New York, Hagen and Raw.

FERGUSON

- 1990 The anti politics Machine. Development depolitization and bureaucracy. In Lesotho, Université du Minesota Press, Minesota.

FREY

- 1984 International Political Economy, Oxford Basic Blackwell.

GENEREUX (J.)

- 1996 *L'Économie politique. Analyse économique des choix publics et de la vie politique.* Paris, Larousse.

HE YONG

- 1994 Économie néo-institutionnelle et développement : une analyse synthétique. *Revue économie du développement*, n° 4.

HAGGARD (S.) et KAUFMANN

- 1992 *The Politics of Economic Adjustment : International Constraints Distributive conflicts and the State.* Princeton, Princeton University.

HAGGARD (S.) et KAUFMANN

- 1995 *The Political Economy of Democratic Transition.* Princeton, Princeton University.

HIBOU (B.)

- 1998 Économie politique de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne. Du catéchisme économique au fait et méfait missionnaire. *Cahiers du CERI*, Paris.

HIRSCHMAN (A.-O.)

- 1972 *Face au déclin des entreprises et des institutions.* Paris, Ed. ouvrières.

HUGON (Ph.)

- 1993 *L'économie de l'Afrique.* Paris, La Découverte.

[314]

HUGON (Ph.)

- 1993 La pensée francophone en économie du développement. *Revue d'économie politique*, n° 2, vol. 101.

HUGON (Ph.), POURCET (G.) et QUIERS-VALETTE (ed.)

1994 *L'Afrique des incertitudes* Paris, PUF, Coll. Tiers Monde.

HUGON (Ph.)

1997 *Économie politique internationale et mondialisation*. Paris, Economica, Poche.

1999 *La Zone franc à l'heure de l'euro*. Paris, Karthala.

KEBADJIAN (G.)

1999 *Les théories de l'économie politique internationale*. Paris, Ed. du Seuil.

KILLICK (K.)

1995 Principal Arguments and the Failing of Conditionality. *Journal of International Development*, 9-491.

LAFAY (J.D.) et LECAILLON (J.)

1993 *La dimension politique de l'ajustement*. Paris, Centre de développement, OCDE.

LAFAY (J.D.)

1993 Les apports de la théorie des choix publics à l'analyse des problèmes de développement. *Revue Économie du développement*. n° 3.

LORDON (F.)

1997 *Les quadratures de la politique économique. Les Infortunes de la vertu*. Paris, Albin Michel.

MOSLEY (P.), HARRIGAN (B.) et TOYE

1991 *Aid and Power. The World Bank and Policy Based Lending*. Routledge, London.

MUELLER (D.C.)

1989 *Public Choice*. Cambridge, Cambridge University Press.

NELSON (J.M.)

1990 *Economic Crisis and political Choice : The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton, Princeton University.

NELSON (J.M.)

Linkages between Politics and Economics.

[315]

NORTH (D.C.)

1981 *Structure and Change in Economic History*. New York, Norton.

NISKANEN (W.)

1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago Aldine-Athertan.

NUGENT (J.B.)

1993 Between State, Markets and Households : a Neo-Institutional Analysis of Local Organizations and Institutions. *World Development*. 21 (4) 623-632.

OLSON

1978 *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of groups*, Harvard, Harvard University Press, trad., PUF.

PERROUX (F.)

1960 *Économie et société : contrainte, échange, don*. Paris, PUF.

RODRIK (D.)

1996 Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Litetrature*, vol. XXXIV, p. 9-91.

SEN (A.K.)

1982 *Poverty and famines ; an Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford, Clarendon Press.

STIGLITZ (J.)

1988 Economic Organization, Information and Development. In CHENERY (H.) et SRINIVASAN (T.N.) (eds) *Handbook of Development economics*. Vol. II, Amsterdam, North Holland.

1998 Towards a New paradigm for Development : Strategies, Policies nad Processes, Prebisch Lectures at UNCTAD, Genève.

WILLIAMSON (J.)

1987 *The Economic Institution of Capitalism*. The Free Press, New York.

WILLIAMSON (J.) (ed.)

1994 *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC Institute for International
Économie.

WORLD BANK

1997 *World Development Report. The State in a Changing World*. Washington.

[317]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

Texte X

**“Comment évaluer les politiques
publiques de lutte contre le sida
en Afrique ?”**

Claude RAYNAUT*

[Retour au sommaire](#)

L'épidémie de sida compte incontestablement parmi les événements majeurs qui ont marqué l'Afrique au sud du Sahara au cours des 15 dernières années. Venant se conjuguer à d'autres facteurs de déstabilisation politique et économique, elle a contribué à compromettre gravement des perspectives de développement qui, dans bien des cas, étaient déjà peu prometteuses. En l'absence de données fiables à l'échelle des pays, du fait de l'absence d'enquêtes épidémiologiques systématiques et faute de systèmes de surveillance efficaces, il est difficile d'estimer avec quelque précision l'impact effectif de l'épidémie au niveau du continent et à celui de la plupart des pays. Un document récent établi par l'U.S. Census Bureau, à partir d'une collation des données épidémiologiques les plus actuelles, insiste sur le fait que l'on ne dispose actuellement que d'informations locales et hétérogènes qui ne doivent être généralisées qu'avec beaucoup de précaution (U.S. Census

* Anthropologue, directeur de recherche au C.N.R.S.

Bureau, juin 2000). Dans ces conditions, on travaille seulement à partir d'estimations générales qui fournissent des ordres de grandeur permettant de se faire une idée de l'ampleur du problème. Ainsi, sur un total de personnes porteuses du VIH dans le monde (dont seulement une minorité a développé les signes cliniques de la maladie) que l'on évalue à 34,3 millions, considère-t-on que 26,5 millions se situent en Afrique sub saharienne (OMS, juin 2000). Mais il ne s'agit là que d'approximations fondées sur des extrapolations et qui demandent à être complétées à l'aide de données ponctuelles et précises se rapportant à des réalités plus particulières et plus locales. C'est à cette condition que l'on peut engager une réflexion sur le défi que cette épidémie représente pour les politiques de développement des pays africains et, plus particulièrement, pour leurs politiques publiques de santé.

[318]

L'épidémie de sida en Afrique : un défi pour le développement

L'impact de l'épidémie n'est pas partout égal dans cette partie du monde : certains pays sont plus particulièrement touchés. C'est le cas, notamment, de ceux de la pointe sud du continent, de l'Afrique du sud à la Zambie où un grand nombre des données locales indiquent que, parmi les catégories de population sexuellement active mais considérées comme ne présentant pas de facteurs de risque identifiés (les femmes enceintes notamment), 20 % et plus des individus sont séropositifs (U.S. Census Bureau, *idem*). C'est le cas aussi, mais avec des valeurs inférieures, d'un pays comme la République centrafricaine et, en Afrique de l'ouest, d'une bande qui va de la Côte-d'Ivoire au Nigeria. Un indicateur témoigne de l'ampleur des écarts que l'on constate : l'échelle des séroprévalences VIH relevées parmi les femmes enceintes dans les capitales et les principaux centres urbains des pays du continent s'étend d'une valeur de l'ordre de 5 % dans des pays comme le Bénin et le Cameroun à plus de 30 % en Afrique du Sud et plus de 40 % au Botswana (*ibid.*). Une étude a confirmé récemment ces différences en comparant de façon systématique quatre villes africaines. La proportion de porteurs du VIH varie de la façon suivante pour les hommes et les femmes : 3 % dans les deux cas

à Cotonou (Bénin) ; 4 % et 8 % respectivement à Yaoundé (Cameroun) ; 20 % et 30 % à Kisumu (Kenya) ; 23 % et 32 % à Ndola (Zambie) (Ferry, 2000).

À l'intérieur des frontières d'un même pays les écarts peuvent également être accusés. Ainsi observe-t-on des écarts marqués entre espaces géographiques différents : avec un contraste particulier entre les villes, qui sont le plus fortement touchées, et le monde rural généralement moins atteint. Ainsi, au Rwanda, avant les événements de 1994 qui sont susceptibles d'avoir bouleversé bien des choses à cet égard, la prévalence de la séropositivité connaissait des écarts extrêmes entre la capitale (Kigali) et les campagnes : près de 27 % des femmes enceintes atteintes par le virus dans le premier cas et à peine plus de 2 % dans le second. En Ouganda, en 1991, 30 % des adultes jeunes de la capitale étaient infectés ; en Zambie, dès 1990, 25 % des femmes enceintes de Lusaka l'étaient, elles aussi. Toutefois, si les niveaux de séoprévalence observés dans les campagnes sont souvent inférieurs, celles-ci n'en ont pas été épargnées pour autant et certaines régions rurales se sont révélées durement touchées dès une phase précoce de l'épidémie : c'est notamment le cas de certains districts d'Ouganda (Rakai dans le sud-est et Masaka dans le sud-ouest) où la séoprévalence du VIH pouvait, dès le début des années 90, atteindre [319] et dépasser 10% parmi des populations de villageois - certaines localités étant atteintes de façon particulièrement sévère (Barnett et Blaikie, 1992 ; Etchepare et Etchepare, 1993).

L'importance des hétérogénéités observées entre les situations locales interdit donc de se livrer à des généralisations rapides au sujet de l'impact de l'épidémie en Afrique. D'autant plus que, comme l'étude comparative signalée plus haut semble l'indiquer (Ferry, *op. cit.*), on ne peut identifier de façon claire les facteurs susceptibles d'expliquer ces différences et l'on n'est donc pas en mesure d'établir un modèle épidémiologique probant de la dynamique épidémique. Ce qui est incontestable c'est qu'à l'échelle du continent on observe une progression vive et continue du nombre de personnes atteintes. Dans certains pays précocement touchés, comme la Côte d'Ivoire, même si les taux de séoprévalence n'y atteignent nulle part les pics observés ailleurs, l'ensemble du territoire est désormais gagné, comme en témoigne une répartition géographique relativement peu différenciée des taux de contamination : entre 13 % et 6 % selon les localisations en 1997 (OMS, juin 1998). Cette diffusion large fait de ce pays l'un de ceux où l'on compte le plus grand nombre de personnes atteintes. En Afrique australe, très tôt tou-

chée, et en Afrique du sud, qui paraissait relativement épargnée dans les débuts de l'épidémie, la progression de l'épidémie est explosive. A des échelles spatiales et des rythmes différents selon les endroits, on observe une tendance qui va dans le sens d'une progression qui se fait des espaces les plus précocement et les plus sévèrement touchés vers ceux qui étaient initialement plus épargnés. Toutefois, le phénomène n'est pas du type de la "tache d'huile" et l'on constate des phénomènes de relative résistance, comme au Sénégal ou au Gabon, où les taux de contamination demeurent bas. Ailleurs, comme en Ouganda, si les niveaux de contamination demeurent élevés, l'épidémie paraît marquer le pas, voire régresser (Assimwe-Okiror, 1997).

S'agissant du sida, raisonner sur la situation épidémiologique de l'Afrique noire et sur les impacts que celle-ci peut avoir sur la vie sociale, économique et politique des pays du continent - donc sur ses conséquences en matière de développement - implique par conséquent que l'on évite de s'en tenir à des affirmations ou des prévisions d'ordre général et que l'on tienne compte, au plus près, des réalités particulières et locales. C'est ainsi que les projections démographiques pessimistes qui ont été faites à la fin des années quatre-vingt, sur la base de modélisations hasardeuses, se révèlent sans fondement une décennie plus tard. Certes, en terme de grandes masses, les effets [320] démographiques ne sont pas nuls - on considère qu'ils peuvent être de l'ordre d'une diminution d'un point du taux de croissance annuel dans les pays les plus atteints - mais on est loin de l'hémorragie de population que l'on annonçait dans certaines régions précocement touchées. En revanche, les conséquences peuvent être majeures dans des espaces géographiques particuliers ou dans des secteurs d'activité précis. Lorsque, dans certaines villes, plus de 30 % des femmes en âge de procréer sont séropositives, cela signifie à la fois qu'en très grande majorité elles décèderont avant d'avoir atteint le terme de leur période reproductive et qu'elles laisseront alors derrière elles de jeunes orphelins dont il faudra prendre soin. D'autre part, une proportion importante des enfants auxquels elles donneront naissance (qui peut aller de 10 à 40 % selon les cas) aura été contaminée, soit *in utero*, soit lors de l'accouchement, ou le sera pendant l'allaitement. Dans certains quartiers urbains ou dans les villages dont sont issus les flux migratoires vers les villes on constate ainsi de profondes perturbations de la pyramide des âges : une sur-représentation des classes d'âge les plus âgées (celles des grands-parents) et les plus jeunes (celles des petits enfants).

Du point de vue de la production, les effets de l'épidémie peuvent être localement très accusés. Hommes et femmes confondus, ce sont les classes d'âge actives qui sont les plus durement touchées. Les grandes entreprises industrielles, agricoles et minières de pays comme l'Afrique du Sud, la Zambie, le Zimbabwe et, à un moindre degré, la Côte d'Ivoire sont confrontées aujourd'hui à de sévères problèmes liés à la pénurie de main-d'œuvre et au coûts imposés par la prise en charge médicale de leur personnel (Barnett *et al.*, 1997). Dans le domaine de la petite agriculture paysanne, certaines régions rurales, en Ouganda par exemple, sont soumises à de profondes perturbations du fait du décès ou de l'invalidité d'une part importante de leurs actifs, hommes et femmes (Barnett et Blaikie, *op. cit.*). Dans la mesure où les secteurs les plus dynamiques de l'économie sont les premiers touchés - notamment parce que leur activité s'accompagne de déplacements et de brassages de population importants qui favorisent une diffusion du virus - les chocs portés au potentiel de production agricole (plantations) ou industriel (usines, mines, tourisme) sont susceptibles d'exercer des effets extrêmement négatifs sur les économies des pays les plus fortement atteints (Barnett *et al.*, *op. cit.*).

Les conséquences matérielles du sida se font ressentir également à l'échelle des ménages. Si, dans un premier temps, les couches sociales aisées semblent avoir été les plus durement touchées, le [321] centre de gravité socio-économique de l'épidémie s'est ensuite déplacé. Ce sont aujourd'hui les populations qui sont soumises aux conditions de vie les plus précaires qui sont aussi les plus exposées aux risques d'une contamination et chez lesquelles on observe les niveaux de séroprévalence les plus élevés. Sans être, *stricto sensu*, une maladie de la pauvreté, le sida ne s'en attaque pas moins avec une particulière virulence aux personnes matériellement les plus défavorisées et les plus vulnérables car ce sont celles qui sont aussi les plus sujettes à l'isolement, à la détresse physique et morale, à l'alcoolisme, à la drogue, à la violence sexuelle et à la prostitution, autant de facteurs qui multiplient les risques de contamination. Les pauvres et les marginaux, qui - en Afrique comme dans les pays développés - sont les plus nombreux à être frappés, sont aussi ceux pour qui l'irruption de la maladie provoque les conséquences les plus dramatiques : aux pertes de ressources qu'entraîne la baisse des capacités physiques des personnes actives (à leur perte d'emploi lorsqu'elles en ont un) s'ajoutent les frais croissants occasionnés par les soins que leur état réclame - alors même que ces soins demeurent bien en deçà du minimum dont les malades

auraient besoin (Béchu *et al.*, 1993). Des personnes ou des ménages qui ne parvenaient souvent à survivre au quotidien que dans la plus grande précarité se trouvent ainsi plongés dans des situations dramatiques et sans issue. Ainsi l'épidémie de sida, par la discrimination qui s'opère dans les coups qu'elle frappe, comme par la portée inégale des conséquences que la maladie entraîne dans l'existence des personnes atteintes et de leur entourage, fonctionne comme un puissant amplificateur des inégalités existantes.

Parmi les grands postes des économies nationales, le secteur de la santé est, bien évidemment, le plus directement touché par l'épidémie. Après un certain temps de latence correspondant au délai nécessaire à l'apparition des signes cliniques chez les porteurs du virus, l'afflux des malades dans les structures de soins n'a cessé de s'amplifier. La recrudescence des maladies opportunistes et la relance des affections tuberculeuses, qui sont une des manifestations de la présence du sida au sein d'une population, se sont accompagnées d'un surcroît de fréquentation des dispensaires et des hôpitaux. Les soins dispensés aux usagers des structures publiques sont souvent très insuffisants et une grande partie des coûts est recouvrée auprès des malades ou de leur entourage : le niveau des dépenses publiques pour chaque personne soignée reste donc réduit, nous reviendrons sur ce point. Toutefois, le décuplement du nombre des patients entraîne un important accroissement des frais engagés. S'ajoute à cela la saturation [322] et la désorganisation des services, qui ont de plus en plus de mal à assurer leur fonctionnement courant sans augmentation de personnel.

Tout ceci est bien connu maintenant, mais il est bon de le rappeler car cela marque la spécificité de l'épidémie de sida par rapport à d'autres problèmes de santé publique qui, comme le paludisme ou la malnutrition infantile par exemple, touchent des populations peut-être plus nombreuses, mais le font de façon plus "diffuse", moins manifestement menaçantes pour l'équilibre social et économique des pays concernés et pour le fonctionnement de leurs systèmes de santé. Certes, comme nous le verrons, le traitement de l'épidémie de sida ne peut être isolé de l'ensemble des problèmes que doivent prendre en compte les politiques publiques de santé, néanmoins cet événement sanitaire possède un certain nombre de caractéristiques épidémiologiques qui lui attribuent un statut particulier. On en retiendra ici deux : sa concentration sur des classes d'âges qui présentent habituellement les taux de morbidité et de mortalité les plus bas et qui sont aussi les plus actives

économiquement ; d'autre part le fait qu'il affecte en priorité les populations des grands centres urbains qui, pour les autres pathologies, bénéficient souvent d'une situation privilégiée et qui sont aussi les mieux observés par les systèmes de surveillance sanitaire. De telles caractéristiques confèrent à l'épidémie un impact social et économique et une visibilité qui font qu'elle ne peut pas se confondre dans la masse des innombrables problèmes de santé à traiter dans un pays en développement.

À cela s'ajoute la spécificité des modes de transmission du virus : la voie sexuelle y jouant un rôle privilégié, largement dominant dans le cas de l'Afrique. En l'absence, dans ce cas, d'une possibilité d'instrumentalisation de la prévention par des moyens médicaux (par un vaccin notamment) force a été, dès les premiers moments où s'est organisée la lutte, d'essayer d'influencer les conduites et les pratiques sexuelles afin de réduire les risques de contamination. Ceci a impliqué le lancement de campagnes de masse destinées à informer de l'existence d'une maladie jusque là inconnue, de sa gravité, de la façon dont elle se transmettait et des moyens disponibles pour s'en protéger. Ces campagnes ont été souvent intensives et elles ont utilisé plusieurs médias (radio, télévision, presse, diffusion de matériel écrit, sessions d'information de groupe). Pour frapper les imaginations, elles ont, dans les premiers temps, opté pour la dramatisation de la menace : annonçant une maladie incurable et qui conduit à une mort certaine en passant par une terrible déchéance physique. Par ailleurs, une simplification des premières observations épidémiologiques conduisit [323] à désigner certaines catégories de personnes, telles que les prostituées, les migrants, les camionneurs et les commerçants, comme étant les principales victimes de la maladie et à mettre en cause leur vie sexuelle comme origine du mal qui les frappe. Du statut de victimes exemplaires, elles ne tardèrent pas à passer, dans l'esprit de ceux qui recevaient ces informations, à celui de sources de risque et de responsables de la propagation de l'épidémie. Dans des sociétés africaines déjà profondément bouleversées dans leurs assises culturelles, sociales et économiques, où les rapports entre hommes et femmes, jeunes et âgés, autochtones et immigrants étaient engagés dans de difficiles réajustements, ces informations ont été reçues et réinterprétées par les uns et les autres comme des éléments utilisables dans leurs stratégies de préservation ou au contraire de remodelage des rapports de force existants (Raynaut, 1997). Du fait de la nature même de la maladie, mais aussi en réaction aux informations qui ont

circulé à son sujet, le sida a acquis ainsi en Afrique un sens et une fonctionnalité sociale dont on ne rencontre pas d'exemple parmi les autres pathologies qui frappent le continent. Ce statut particulier lui étant également attribué par les médecins et le personnel soignant, cela contribue aussi à faire de cette épidémie un problème de santé publique à part.

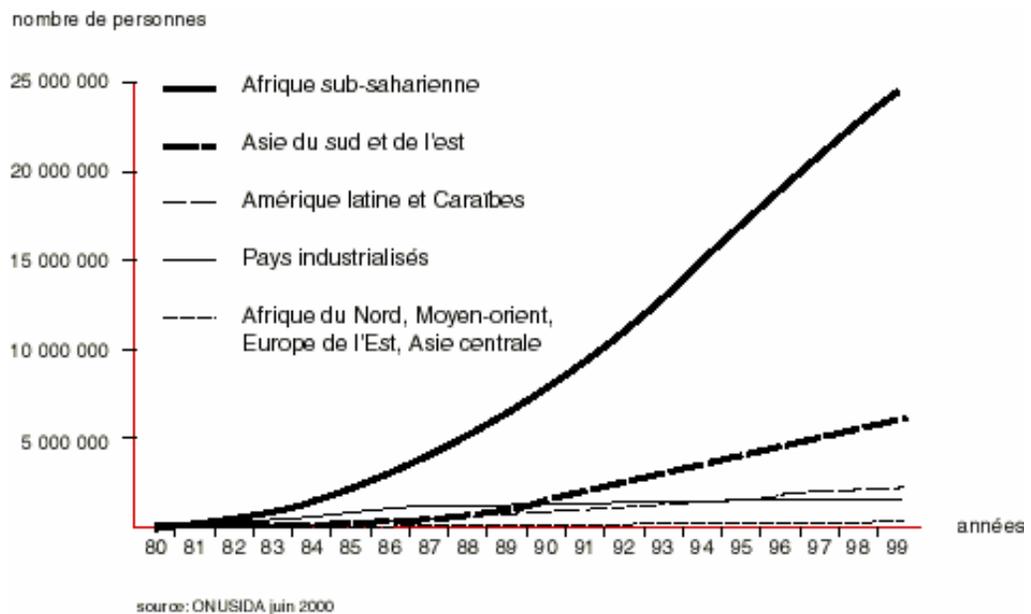
Même en l'absence de connaissances précises et d'une capacité à modéliser la dynamique épidémique, lacunes qui se prolongent jusqu'à aujourd'hui, le sida a été très tôt pressenti comme une menace mondiale, qui trouvait son plus haut point de virulence en Afrique, aux dépens de ses équilibres actuels comme de son développement futur, mais pouvant aussi en faire un foyer de diffusion pour l'ensemble de la planète. Au nom d'un "principe de précaution" avant la lettre, a été très vite affirmée la nécessité de créer les conditions d'une mobilisation et d'une coordination internationale des efforts d'organisation et des moyens financiers, afin d'aboutir à la mise en place de politiques publiques consacrées de façon spécifique au traitement de ce problème de santé dans l'ensemble des pays qu'il pouvait concerner. Ainsi fut créé en 1987 le Global Programme on AIDS de l'OMS, puis, une dizaine d'années plus tard, un organe spécifique des agences des Nations Unies : ONISUDA. L'organisation d'une conférence internationale biennale spécifiquement consacrée aux recherches menées sur le sida a été lancée dans le milieu des années quatre-vingt, tandis qu'immédiatement après était organisée, sur le même modèle, une conférence spécifique à l'Afrique, ce qui consacrait la place toute particulière que ce continent occupait dans les préoccupations touchant le développement mondial de l'épidémie.

[324]

Dans le domaine des politiques publiques de santé, on n'a pas d'exemple d'une mobilisation internationale aussi rapide des efforts intellectuels, organisationnels et financiers autour d'une maladie transmissible ni de la volonté d'une articulation aussi systématique entre politiques internationales et politiques nationales. Cette affirmation est encore plus vraie s'agissant de l'Afrique. Qu'en est-il des résultats obtenus au bout de quinze ans ? Quelques constats les résument. Dans les pays riches, grâce à une prévention qui a su atteindre un certain niveau d'efficacité et à l'application de moyens thérapeutiques permettant de mieux contrôler le développement de la maladie chez les personnes atteintes, la flambée de l'épidémie est contenue et le sida est passé du statut de maladie létale à celui de maladie chroni-

que. Dans les pays en développement, la progression épidémique s'est en revanche poursuivie, alors même que les nouveaux moyens thérapeutiques demeuraient pour eux pratiquement inaccessibles. L'Asie, encore épargnée durant les années quatre-vingt est maintenant très sérieusement frappée. Quant à l'Afrique, la flambée du mal s'y poursuit sans marquer le pas - si ce n'est de façon très locale. Le graphique ci-dessous traduit de manière particulièrement explicite la différence des profils d'évolution selon les aires géographiques.

Évolution du nombre de personnes vivant avec le VIH/sida de 1980 à 1999



Au vu de ces données on est tenté de parler d'échec de la lutte contre le sida en Afrique, tant les résultats obtenus sont éloignés de ceux que laissait espérer la mobilisation qui a été affichée dès les débuts de l'organisation de la lutte. Certes, faute d'éléments de comparaison [325] et en l'absence d'une connaissance satisfaisante de la dynamique de l'épidémie, on ne peut pas savoir ce qu'aurait été la situation si les actions qui ont été menées ne l'avaient pas été ou si d'autres choix avaient été faits. Bien sûr, l'épidémie a connu une progression rapide et continue alors même que l'on prétendait tout mettre en œuvre pour la contenir, mais aucun modèle épidémiologique ne permet de comparer valablement l'évolution qui s'est

produite en Afrique avec celle qui s'est produite dans les pays riches, où elle a été mieux contenue, ou bien dans d'autres aires géographiques, où elle n'a jamais connu une flambée équivalente.

Il n'en est pas moins légitime de considérer qu'une évaluation des politiques de lutte qui ont été adoptées en Afrique est nécessaire, non pas pour critiquer les options qui ont été prises face à un événement sanitaire sans précédent, mais pour tirer les leçons du passé au bénéfice de l'avenir. Mais, que signifie "évaluer" dans un cas comme celui-ci ? Les perspectives aussi bien que les niveaux de l'analyse, et par conséquent les indicateurs utilisés, peuvent varier considérablement. Une évaluation épidémiologique n'est pas envisageable, nous venons de le dire. En revanche, on pourrait mesurer le degré d'accomplissement des objectifs opérationnels que l'on s'était fixés : nombre de préservatifs distribués, taux d'impact des campagnes d'information, etc. Mais cela ne renseignerait guère sur la réalité du lien entre les résultats auxquels on est parvenu dans ces domaines précis et leurs conséquences effectives sur des facteurs susceptibles d'infléchir la dynamique de l'épidémie. Dans le domaine de la prévention, on sait par exemple que le rapport entre niveau d'information et modification des comportements est loin d'être direct et qu'il est au contraire soumis à une multiplicité d'autres influences qui s'exercent au niveau individuel aussi bien que collectif. De nombreuses études montrent que l'information sur le sida a progressé de façon considérable parmi une grande diversité de catégories de populations en Afrique (Loenzien, 1995). Cela a eu incontestablement un impact sur les rapports sociaux - en particulier entre hommes et femmes - mais il est très difficile d'en estimer les répercussions sur les conduites et les pratiques.

En termes économiques, l'évaluation n'est pas plus facile. D'une part parce que, d'une façon générale, l'on ne dispose encore que de peu d'outils pour mesurer les coûts réels d'une opération de prévention ou d'une prise en charge médicale - et le sida ne fait pas exception à la règle. D'autre part, parce que l'on ne sait pas calculer le bénéfice procuré par une action de santé au niveau du fonctionnement [326] global d'une économie - à plus forte raison en l'absence de modèle épidémiologique fiable comme dans le cas du sida. On peut affirmer intuitivement que l'épidémie de sida constitue un frein au développement. On peut calculer ponctuellement les pertes occasionnées à un système de production industriel ou agricole donné (Barnett *et al.*, *op. cit.*). En revanche, on ne peut pas comparer les bé-

néfices économiques apportés par les mesures adoptées à ceux que l'on aurait pu obtenir si l'on avait retenu d'autres options.

Le besoin d'une évaluation des politiques publiques sur le sida menées en Afrique est donc réel, mais on est loin de pouvoir entreprendre celle-ci de façon systématique et rigoureuse. En revanche, il est possible, et nous semble-t-il utile, dans une démarche préliminaire, de commencer à s'interroger sur les conditions dans lesquelles ces politiques ont été élaborées. En effet, comme leur nom l'indique, les politiques - fussent-elles de santé - répondent à des logiques qui ne se limitent pas à leur opérationnalité technique. Les concepts sur lesquels elles s'appuient, les enjeux qu'elles prennent en compte et les stratégies qu'elles suivent ont souvent une pertinence qui n'est perceptible que si l'on sort du cadre restreint du champ technique au sein duquel elles s'exercent. Réfléchir sur ce contexte élargi d'élaboration des politiques publiques, en se plaçant dans la diachronie et en utilisant les outils de l'analyse sociale, représente une approche préalable qui est susceptible de fournir des éléments utiles pour la conduite d'une évaluation qui puisse questionner les fins poursuivies autant que les moyens mis en œuvre pour les atteindre. C'est cette réflexion initiale que nous allons tenter d'amorcer ici, en l'appliquant aux politiques conduites en Afrique durant la première décennie de la lutte contre l'épidémie. Soulignons qu'il ne s'agit que d'une tentative qui vise à poser quelques jalons et à soulever quelques questions mais qui ne prétend aucunement formuler des appréciations qui se voudraient définitives. Avant de centrer notre attention sur le champ particulier de la lutte contre le sida, et pour partir d'un cadre d'appréhension plus général, il nous paraît toutefois utile d'esquisser une réflexion sur la place des politiques de santé dans le cadre plus large des politiques publiques.

La santé, un champ particulier d'exercice des politiques publiques

Existe-t-il un domaine où le public et le privé s'affrontent avec plus d'évidence que la santé publique et la maladie ? Y a-t-il expérience plus personnelle, plus indicible, que celle du corps souffrant, [327] que le fardeau du malheur que personne ne peut partager avec personne, dont personne ne peut légitimement

parler au nom de personne ? Que faire face à la maladie et à la menace de la mort ? Qui a le droit de nous en imposer à ce sujet ? En dehors du soutien affectif, moral, et parfois matériel, que chacun puisera dans son propre entourage, il ne reste place ici que pour un seul rapport social efficient : celui du médecin et du malade. Or, ce rapport s'inscrit dans le cadre du " colloque singulier " : c'est à dire qu'il se construit, au moment de la décision, sur l'exclusion de tout ce qui lui est extérieur. Et pourtant, en contraste avec tout ceci, il n'y a sans doute pas de champ de la vie sociale dont les enjeux revêtent une dimension plus collective que celui de la santé. D'une part parce qu'un système social ne se perpétue que s'il assure l'intégrité physique de ses membres et crée les conditions matérielles et sociales qui leur permettent de se reproduire. En d'autres termes, la reproduction physique est la condition minimale de la reproduction sociale. D'autre part, parce que, si la maladie n'existe que dans et par le corps individuel, ses origines mettent en jeu, le plus souvent, des désordres du " corps collectif ". De l'hygiénisme du XIX^{ème} siècle à la Santé publique d'aujourd'hui, c'est la même conviction qui est à l'œuvre : les progrès de la santé ne se mesurent pas au cas par cas, selon le succès d'un acte médical particulier appliqué à une personne singulière, mais par l'amélioration globale de l'état sanitaire d'une population considérée dans son ensemble. Et c'est essentiellement par une intervention de la puissance publique sur des causes générales, inaccessibles aux individus, que cette amélioration peut être obtenue : c'est à dire, notamment, par la réduction de la pauvreté, par l'amélioration des conditions de vie, par un meilleur accès aux soins, par un contrôle des facteurs environnementaux pathogènes, mais aussi par la diffusion d'informations susceptibles d'induire une modification des comportements individuels.

Ce rôle de l'État comme protecteur et gardien de la santé des citoyens s'est progressivement construit au long de l'histoire de nos pays industriels – tout particulièrement à partir du XIX^{ème} siècle. Aujourd'hui, même dans les États en cours de constitution ou de consolidation, la santé se situe au premier rang des responsabilités de la puissance publique. Dans les pays pauvres, alors qu'est de plus en plus critiquée l'application de critères strictement productivistes à l'évaluation du niveau de développement, on propose de prendre en compte, comme un des critères permettant de mesurer l'efficacité des politiques publiques, l'état de santé de la population et sa possibilité d'accéder aux soins.

[328]

De nos jours, la santé, sa protection par la prévention, son rétablissement grâce aux soins sont moins que jamais cantonnés dans le seul cadre du “ colloque singulier ” que l’homme de l’Art établit avec son patient. N’est-ce pas à l’échelle de la nation et de son économie que, pour une large part, se construisent les infrastructures, se forment les soignants, que s’estiment les répercussions économiques et sociales d’une pathologie et que se calculent les coûts et les bénéfices de son traitement ? Même si les pays en développement ne bénéficient que de façon très partielle des progrès de traitement et de diagnostic, ceux-ci ont entraîné jusque chez eux une augmentation très forte des coûts, de sorte que la création et le fonctionnement des infrastructures sanitaires mobilisent de telles sommes qu’elles réclament une intervention publique massive. Le recours aux soins, lui-même, devient, dans la plupart des cas, hors de portée des capacités financières individuelles. La part prise par l’État dans la résolution des problèmes de santé est plus que jamais au cœur de la définition d’un modèle de développement.

Or, en même temps, dans un contexte international dominé par les exigences de la « désétatisation » et de l’ajustement, le rôle de l’État est aujourd’hui remis en question jusque dans ce secteur : des voix s’élevant pour prôner l’appel au privé. En toute hypothèse, dans un secteur public exsangue, le problème du « recouvrement des coûts », c’est-à-dire de la contribution financière qui doit être demandée au malade en contrepartie du traitement qu’il reçoit, devient central. Par exemple, en 1995, à Abidjan, les ménages consacraient près de 33 dollars par personne et par an à la santé, alors que l’État n’en apportait que 11 (Kerouedan, 1998). Cela touche en particulier le médicament, qui, de plus en plus, doit être acheté directement ou indirectement par le patient, alors que les produits pharmaceutiques représentent, sur le marché mondial, une marchandise comme une autre. Ils arrivent dans les pays pauvres à des prix qui les rendent inaccessibles à une grande partie de la population, quelle que soit la part de l’intervention publique ou du privée au moment du diagnostic ou dans l’exercice des gestes médicaux. Le débat majeur aujourd’hui, et le sujet de négociation avec les firmes pharmaceutiques, est l’accès aux médicaments génériques, infiniment moins coûteux que les préparations spécialisées, mais moins rentables pour ceux qui les produisent (Destexhe, 1987 ; Klimek et Peters, 1995). Ce problème se pose également, bien que dans des termes différents, dans le cas des équipements de diagnostic et de soin

dont les coûts se répercutent de façon plus ou moins directe au niveau du consommateur de soin.

[329]

La médecine accomplit actuellement des progrès spectaculaires, mais ceux-ci en rendent l'exercice plus coûteux que jamais – à telle enseigne que, même dans les pays riches, c'est tout le système de protection sanitaire et sociale qui se trouve remis en question. Les organismes internationaux de développement affirment qu'avec l'éducation la santé est un secteur prioritaire pour le développement des pays pauvres. Par ailleurs, dans ces derniers, la demande de soins de santé exprimée par la population est de plus en plus explicite et pressante : si l'on a peut-être pu parler dans le passé de la nécessité d'attirer les demandeurs de soins vers les structures médicales modernes, ce n'est pratiquement plus le cas maintenant et le recours aux médecines traditionnelles se fait le plus souvent en complément et non pas en concurrence avec l'appel à la médecine moderne. Cependant, en dépit de cette double exigence - au regard des besoins de développement et en réponse à une demande populaire - non seulement ces pays se voient économiquement exclus de la majeure partie des progrès de la médecine, mais encore ils ne peuvent pas offrir un niveau satisfaisant de soins de base. Confronté à des contradictions internes et externes, l'État n'y est pratiquement plus en mesure de d'exercer son rôle de protection dans le champ de la santé.

Dans le contexte politique et économique international actuel, les intervenants de l'aide au développement - multilatérale ou bilatérale – se méfient de structures d'État dont ils ont contribué jadis à entretenir les errements. Comme dans d'autres domaines que celui de la santé, ils cherchent désormais de nouveaux partenaires et s'appuient sur ce qu'ils considèrent comme des représentants de la « société civile » : c'est-à-dire sur les organisations non gouvernementales, les associations locales, les communautés de base. Dans certains cas, ce sont les États nationaux eux-mêmes qui, poussés par des contraintes économiques, pour surmonter - ou pour masquer - leur incapacité à jouer leur fonction régaliennne de protecteur, cherchent un nouvel équilibre entre le niveau central et le niveau local, entre l'intervention de la puissance publique et la participation du citoyen.

Les pays en développement traversent actuellement - dans le champ de la santé comme dans bien d'autres domaines - une période de crise et de mutation qui

met en jeu plus que jamais des interrogations fondamentales sur les priorités à retenir dans l'affectation de ressources financières rare ainsi que sur les rôles respectifs de l'État et de la société civile dans la détermination et la conduite des politiques publiques. Ces questions doivent être traitées lors de la formulation de toute politique publique. Les choix qui ont été effectués au sujet de [330] l'organisation de la lutte contre le sida en Afrique entre le milieu des années quatre-vingt et celui des années quatre-vingt-dix, les objectifs qui ont été fixés, les moyens qui ont été mis en œuvre n'ont pas échappé aux exigences d'une telle problématique. Dans cette perspective, une analyse peut-être menée afin de reconstituer le contexte politique et historique dans lequel ont été élaborées ces politiques de lutte contre le sida. Une telle analyse doit s'efforcer, en particulier, d'explorer les questions suivantes :

- Où et comment se sont prises les décisions : part du national et de l'international ?
- Quels ont été les protagonistes en présence et quels enjeux ont été traités dans le cadre de systèmes socio-politiques en formation ? Question abordée en fonction d'une série d'oppositions : public/privé ; société civile/État ;
- À quels défis financiers se sont trouvées confrontées ces politiques publiques ?

Traiter ces questions ne permettra certainement pas de proposer une évaluation des politiques de lutte contre le sida. Cela fixera en revanche un certain nombre de repères utiles pour la conduite d'un tel travail d'évaluation.

L'organisation de la lutte contre le sida et les contradictions d'une action publique

Nous avons vu, au début de cet article, que l'irruption puis la flambée du sida dans les pays d'Afrique sub-saharienne ont constitué un défi majeur pour des sociétés, des économies et des systèmes publics de santé qui étaient déjà extrêmement fragilisés. Cette nouvelle maladie a joué le rôle de révélateur des contraintes internes et externes ainsi que des contradictions politiques et sociales auxquelles étaient confrontés ces pays face aux nécessités d'élaboration et de conduite de l'action publique. A cette occasion plusieurs enjeux majeurs ont dû être traités (lire aussi, sur un thème proche, Kerouedan et Eboko, 1999).

Des enjeux politiques

Les questions sont ici les suivantes : d'où et comment a été définie une politique publique de lutte contre l'épidémie ? Quels ont été les partenaires impliqués dans son exécution ?

[331]

Des politiques publiques commandées et commanditées de l'extérieur

C'est durant la seconde moitié des années 80 que le sida, identifié au début de la décennie aux États-Unis et en Europe, est apparu comme un problème majeur à l'échelle internationale. En Afrique, la reconnaissance de la gravité du problème et l'organisation d'un dispositif de réponse ont rencontré des résistances marquées dans la plupart des pays concernés. Plusieurs facteurs ont joué dans ce sens.

Tout d'abord le poids des contentieux qui pesaient sur les relations entre pays pauvres et pays riches, entre anciennes colonies et anciennes puissances coloniales. L'identification de l'Afrique noire comme la région du monde la plus durement touchée par l'épidémie s'est faite dans un contexte qui a réveillé, de part et

d'autre, une cohorte de vieux fantômes. Il suffit de relire la presse française de 1987/88, pour constater la place qu'occupait alors dans l'opinion publique la découverte de l'ampleur de l'épidémie de sida et de la situation épidémiologique particulière de l'Afrique. Ce fut l'année des grands débats sur l'origine géographique du virus, avec les hypothèses les plus fantaisistes sur les modes de transmission entre le singe et l'homme (hypothèses d'où les fantasmes sexuels n'étaient pas absents). Ce fut aussi celle des projections démographiques catastrophistes qui n'hésitaient pas à annoncer la disparition pays entiers. En France notamment, plus ou moins directement inspirées ou relayées par le Front National, des craintes xénophobes s'exprimaient, qui imputaient aux étrangers, et aux Africains plus particulièrement, le rôle de vecteurs privilégiés de la pénétration du virus dans notre pays. Ici encore, et quelquefois sous la plume de scientifiques reconnus, les déclarations à connotation racistes fleurissaient au sujet de coutumes dangereuses et de la sexualité débridée des africains qui serait cause de leur plus grande vulnérabilité à la maladie (Dozon et Fassin, 1989). C'est l'époque où la notion de « promiscuité sexuelle » était considérée comme la clé d'interprétation de la situation épidémiologique de l'Afrique - comme elle l'était aussi à propos des milieux homosexuels dans les pays industriels.

Face à cette mise en accusation, dont on retrouvait l'équivalent dans les autres pays industrialisés, les intellectuels et beaucoup de gouvernants africains ont réagi dans un premier temps par une attitude de dénégation. Même si des initiatives précoces ont pu être prises localement (Kerouedan et Eboko, *op. cit* : 40) les déclarations de cas de sida à l'O.M.S. n'ont pas généralement été faites ou elles ont été [332] sous-estimées, tandis que des responsables de la santé s'employaient, dans leurs déclarations publiques, à minimiser l'importance d'une épidémie qui apparaissait comme un stigmate venant s'ajouter à toutes les images dévalorisantes dont leurs pays se sentaient déjà l'objet de la part des opinions publiques des pays riches.

Des discours de réfutation très construits, basés sur la thèse du complot international contre l'Afrique, étaient développés par la presse et repris par les milieux « lettrés » : ils évoquaient soit une vaste machination qui ferait croire à l'existence d'une épidémie fictive afin de répandre l'usage du préservatif et de brider l'essor démographique de l'Afrique, soit des inoculations accidentelles ou volontaires du

virus par des puissances occidentales. Jusqu'à aujourd'hui certaines de ces interprétations continuent à circuler.

Un second motif de résistance tenait au fait que, dans sa phase initiale, l'épidémie apparaissait aux responsables africains de la santé publique ainsi qu'aux soignants et à l'opinion publique comme une menace bien lointaine et bien modeste comparée aux hécatombes provoquées par des maladies beaucoup moins médiatisées : comme le paludisme, la diarrhée ou la rougeole. Ainsi, en 1987, le Ministre de la santé de Côte-d'Ivoire déclarait-il au journal *Fraternité-Matin* : « *Quoi qu'on en dise, le SIDA reste chez nous un problème marginal si on le compare à d'autres maladies* » (cité par Kerouedan, *op. cit.*). En ce temps là, même pour les médecins travaillant sur le terrain, la séropositivité apparaissait comme une réalité bien abstraite comparée aux problèmes concrets avec lesquels ils se trouvaient confrontés au quotidien. Et les malades du sida étaient encore trop rares pour constituer une préoccupation.

Du point de vue d'un positionnement sur la scène internationale comme du strict point de vue sanitaire, tout concourait donc, à la fin des années 1980, pour donner à la lutte contre le sida une position très modeste parmi les priorités d'une politique de santé publique. Cela était moins vrai dans quelques pays d'Afrique du centre et de l'est, touchés de manière plus brutale et plus évidente, mais cette situation se confirmait dans une grande majorité des pays du continent. Cependant, c'est à ce moment là que furent mis en place pratiquement partout des Programmes Nationaux de Lutte contre le Sida (PNLS), dotés d'une structure propre et de moyens spécifiques de fonctionnement.

[333]

On est donc fondé à se poser la question de savoir comment une décision clé en matière de santé publique a été prise, alors qu'elle était en contradiction flagrante non seulement avec l'état de l'opinion des pays concernés, mais aussi avec l'avis clairement motivé de leurs responsables politiques et techniques. En réalité, la naissance des PNLS a été, presque partout, le résultat d'une démarche extérieure : celle de l'OMS, et plus particulièrement de la cellule spéciale, le Global Programme on AIDS – véritable « État dans l'État » créé auprès de l'organisme onusien à cette même période. Dans quelques cas, la constitution de ces PNLS coïn-

cidait avec les souhaits des responsables locaux, mais, le plus souvent, elle était purement et simplement imposée de l'extérieur.

On peut dire qu'à cette époque, en Afrique, la lutte contre le sida a été conçue et lancée concrètement dans le cadre d'une véritable mise en tutelle internationale des politiques de santé nationales. Les structures spécialisées qui furent mises en place et les stratégies d'action qui furent adoptées répondaient à des priorités qui n'étaient pas, alors, celles des pays concernés mais bien celles des pays industriels. On peut interpréter aujourd'hui ceci de la façon suivante : si le souci de répondre à un problème de santé publique africain n'était alors pas absent de leur esprit, la perspective des promoteurs de l'action internationale était avant tout planétaire : l'objectif prioritaire était de juguler la progression d'une épidémie qui était perçue comme une pandémie menaçant à terme l'ensemble du globe. Les stratégies d'action choisies étaient très explicites à cet égard, dans la mesure où elles donnaient l'exclusivité à la prévention de nouvelles contaminations et ne prévoyaient pratiquement rien au bénéfice des personnes atteintes, contrairement à ce qui se passait à la même période dans les pays industriels, où les deux axes de lutte étaient menés de pair même si, à l'époque, les possibilités de soin étaient encore limitées. Le rôle assigné aux PNLS africains était, d'une part, la surveillance épidémiologique, d'autre part l'organisation de campagnes d'information qui étaient généralement menées, nous l'avons dit, sur un mode dramatisé et qui furent rapidement ciblées sur les « populations à risque » désignées par les études épidémiologiques. Ils avaient aussi pour tâche d'aider les groupes chargés de la distribution des préservatifs : en particulier une organisation américaine, PSI, spécialisée dans le « marketing social » du préservatif.

Telle a été, avec une remarquable constance d'un pays à l'autre, la stratégie adoptée initialement et suivie jusqu'à très récemment. Seul, parce qu'il était frappé de front par l'épidémie, mais [334] aussi pour des raisons qui restent encore à analyser (dont, sans doute, la longue période de déliquescence de l'État dont sortait le pays), l'Ouganda a adopté une ligne différente : de nombreuses associations privées, souvent confessionnelles, se sont mobilisées très tôt pour assurer, au delà des indispensables campagnes d'information, une stratégie intégrée qui associait une offre de conseil et de dépistage à des initiatives innovantes en matière de prise en charge psychologique, médicale et matérielle des personnes atteintes (Kaleeba *et al.*, 2000, Fabing 1998, cité in Kerouedan et Eboko, *op. cit.*). Presque partout

ailleurs, le dépistage et le conseil individuel ainsi que le soutien social et médical des malades n'ont pas été considérés comme une priorité : option qui attire l'attention car elle se situe à contre-courant de celles qui ont été retenues dans les pays industriels.

Il n'est sans doute pas dépourvu de sens de noter que cette tutelle de l'OMS dans le champ de la santé publique s'est appliquée au moment même où, par ailleurs, les grands organismes financiers internationaux imposaient à l'économie des mêmes pays la rigueur des plans d'ajustement structurels. Ce qui, avec le sida, s'est passé dans le champ de la santé est donc parfaitement illustratif d'une tutelle qui s'exerçait au même moment sur l'ensemble des domaines de l'action publique. Mais ce qui mérite d'être relevé, c'est que, dans le cas la lutte contre le sida, la démarche adoptée se situait en contradiction avec les consignes suivies dans tous les autres domaines : à l'heure du désengagement financier et de la désétatisation, c'est une structure monolithique, directement rattachée au Ministère de la santé qui est constituée ; structure dont le financement a été entièrement prise en charge par l'OMS dans un premier temps puis, progressivement, par différents partenaires de la communauté internationale. Il fallait que les objectifs auxquels obéissaient les bailleurs de fonds internationaux fussent inspirés par des nécessités bien impérieuses – ou par de bien grandes craintes au sujet de l'extension mondiale de l'épidémie - pour les amener à violer ainsi les nouveaux dogmes de l'aide au développement. En toute hypothèse, on a assisté là à la fois à une mobilisation exceptionnelle de l'aide internationale autour d'un problème de santé et à une dynamique clairement exogène de conception et de mise en place des politiques publiques nationales qui lui étaient consacrées.

Une structure d'intervention monolithique et centralisée

Dans le contexte d'urgence dans lequel était conçue la lutte contre l'épidémie, c'est, nous venons de le dire, une structure verticale directement rattachée au Ministère de la santé qui a été mise en place [335] par l'OMS dans les différents pays. Il était prévu que son niveau central se démultiplie en comités régionaux et locaux, mais cette décentralisation a rarement été opérée de façon efficace et, dans la plupart des pays, l'essentiel des ressources et du pouvoir est resté concentré au

niveau de la capitale - qui était d'ailleurs souvent la plus touchée par l'épidémie, ce qui donnait une apparente justification épidémiologique à cette monopolisation. C'est donc une structure autonome par rapport au reste du système de santé, dotée de ses propres ressources venues directement de l'aide internationale, qui a été ainsi constituée. Les effets pervers de cette situation se sont fait progressivement sentir.

- *En premier lieu*, un rapport de concurrence s'est établi avec les autres structures de santé, qui se trouvaient beaucoup moins bien dotées et qui étaient confrontées, avec des moyens insuffisants, à tous les autres problèmes qui se posaient alors à eux de façon bien plus pressante et évidente. Leurs responsables, se sentaient négligés au nom d'une priorité de santé publique, la lutte contre le sida, dont ils ne reconnaissaient pas la pertinence. Le problème n'a fait que s'aggraver lorsque l'accueil et le traitement des malades du sida a commencé à constituer un problème pour les structures de soins courantes : dispensaires et hôpitaux. Progressivement, une proportion croissante des lits des services de médecine interne ou de maladie infectieuse ont dû être consacrés aux malades du sida. Ainsi, par exemple, en 1994, au service des Maladies Infectieuses du CHU de Treichville à Abidjan, 79 % des malades hospitalisés étaient séropositifs (Kerouedan, *op. cit.*). Dans le même temps, l'affaiblissement des défenses immunitaires créant une association forte entre sida et tuberculose, c'est à un afflux massif de malades que les centres anti-tuberculeux ont dû faire face.

L'essentiel de la politique d'aide ayant été tourné, par le biais des PNLS, vers l'information et non vers le traitement, les équipes soignantes intervenant dans les structures de soin se sont senties fortement démobilisées face à une maladie qu'elles n'avaient pas les moyens de traiter - n'ayant souvent pas été préparées à le faire - et qui les empêchait de répondre correctement à des pathologies qu'elles savaient et pouvaient prendre en charge. Le problème était aggravé par le fait que, contrairement aux choix effectués dans les pays riches, la mise en place d'un dispositif de dépistage précoce n'avait pas été retenue comme une priorité pour l'Afrique - option qui s'est maintenue jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix (Lavollay, 1996 ; Raynaut, 1996). Les malades du sida se présentaient donc, pour la [336] plupart, en phase très avancée, à un stade face auquel les soignants étaient médicalement impuissants – ce qui n'aurait pas été le cas s'ils avaient eu à préve-

nir et à traiter plus tôt le développement des maladies opportunistes. C'est donc, bien souvent, une grande amertume qui s'exprimait chez les médecins et les infirmiers. Ce sentiment pouvait déboucher sur un refus de prise en charge du sida et, même, sur celui de l'annonce de leur séropositivité aux personnes à qui ils avaient été conduits à faire un test sérologique, souvent dans le but de se prémunir eux-mêmes d'une éventuelle contamination (Collignon *et al.*, 1994). En fin de compte, pour le personnel de santé placé en première ligne, le sida apparaissait comme l'affaire du PNLS qui avait été créé pour lutter contre l'épidémie et qui monopolisait les moyens pour le faire.

- *Le second effet* de la création des PNLS a été une certaine bureaucratisation de la lutte et une grande difficulté à moduler les stratégies en fonction des réalités. Les campagnes de prévention ont été menées selon les modèles importés par les experts de l'OMS, inspirés par une psychologie comportementaliste simpliste et plus proches des méthodes du marketing que d'un effort de compréhension des situations sociales et économiques qui donnaient naissance aux « comportements à risque ».

Il s'agissait essentiellement de convaincre les prostituées et leurs clients « attirés » (chauffeurs, commerçants itinérants, migrants, jeunes gens) d'utiliser le préservatif. Le discours concernant ce dernier était par ailleurs totalement flou puisque, dans l'hypothèse où nul ne peut être sûr du comportement sexuel de son partenaire, le risque est toujours présent, même en dehors d'une relation vénale. Si l'on s'en tient au discours préventif, la protection s'impose donc dans tout rapport sexuel - même au sein du couple marié. Par ailleurs, ce n'est que maintenant, plus de dix ans après la mise en place des PNLS, que l'on commence timidement à mettre en place en Afrique un réseau de centres de dépistage et de conseil anonymes et gratuits - à l'exception du cas de l'Ouganda qui, dans ce cas également a adopté une démarche originale, avec la mise en place, dès 1990, des *Aids Information Centers* qui, en 1999, dénombraient 450.000 personnes conseillées et testées depuis leur création (Muiri Wangalwa et Alwano, 1997 ; Kaleeba *et al. op. cit.*). Partout ailleurs il était donc très difficile, si ce n'est impossible, pour un individu de connaître son statut sérologique et d'être conseillé dans l'adoption d'une stratégie de comportement visant à assurer, compte tenu du résultat du test, sa propre sécurité et celle de ses partenaires (Desclaux et Raynaud, 1997). [337] Il y

avait donc un hiatus majeur entre l'information qui était massivement diffusée au sujet de la menace du sida et les moyens qui étaient donnés à chaque personne pour en faire usage dans le contexte de sa situation de vie personnelle. Ici encore, cette politique se démarquait totalement de celle adoptée dès le début dans les pays développés.

L'objectif poursuivi par la démarche de prévention retenue était en fin de compte d'inonder le marché africain de préservatifs offerts à un prix accessible, en se disant que, grâce à l'information dramatique sur la maladie diffusée par ailleurs, les « consommateurs de sexe » feraient rapidement un calcul « coût/bénéfice » et se laisseraient convaincre par l'intérêt d'une protection à bas prix. C'était oublier deux choses : d'une part que, dans rapport sexuel, la possibilité et la décision de mettre un préservatif revient à un seul des deux partenaires et que l'autre, aussi convaincu soit-il (soit-elle), est dépendant de cette décision ; d'autre part qu'une relation sexuelle n'est pas une relation de consommation comme une autre, mais un rapport social avec toutes ses contradictions, ses dimensions affectives, ses fantasmes individuels et ses contraintes collectives. La vente des préservatifs a certes augmenté dans des proportions considérables (ce qui a permis à certains de publier des bulletins de victoire) mais cela n'a aucunement permis d'enrayer le développement de l'épidémie, comme en témoignent les chiffres actuels.

Dans la plupart des cas, l'action des PNLs s'est bornée à reproduire de façon routinière les modèles importés de l'extérieur. Ils se sont transformés le plus souvent en une bureaucratie close sur elle-même, qui ne se souciait guère de s'interroger sur l'efficacité de ses méthodes et qui œuvrait essentiellement à son auto-reproduction. On se retrouvait, en fin de compte, dans le même cas de figure que lors des grands projets de développement rural mis en place par la Banque Mondiale durant les années 70. Cela ne préjuge en rien de la qualité de certaines personnes qui y ont travaillé ou les ont dirigés, souvent avec conviction, mais cela conduit à un constat d'échec concernant la structure même.

**Une nouvelle orientation :
la « banalisation » de l'épidémie et le retour à la « société civile »**

Il est clair, aujourd'hui, que la mise en place de structures spécialisées verticales essentiellement vouées à la prévention n'était pas une solution adéquate aux problèmes posés par l'épidémie dans [338] les pays africains. En fait, elle répondait davantage au besoin qu'éprouvaient les agences internationales, avec l'OMS comme tête de file, de disposer sur place d'un partenaire - ou plus exactement d'une courroie de transmission - qui pouvait permettre, dans les débuts de l'épidémie, d'instituer le sida comme une priorité de santé publique (ce qu'il n'était pas pour la plupart des pays concernés) et de mettre en œuvre les modèles de lutte conçus à l'extérieur. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, sous l'effet d'un double constat - l'incapacité des actions de prévention à arrêter la flambée de l'épidémie et l'immensité du problème que pose désormais la prise en charge des personnes atteintes - c'est l'ensemble de ce dispositif qui est remis en question par ceux-là mêmes qui l'avaient imposé. Les bailleurs de fonds internationaux multilatéraux et bilatéraux prennent désormais une distance croissante vis à vis des PNLs et les tendances sont à un rééquilibrage profond des approches et des responsabilités.

On constate, d'une part, une « banalisation » de la prévention de l'épidémie. La lutte contre le sida perd de sa spécificité, la dramatisation du discours est abandonnée et les actions de prévention tendent à être réintégrées, fondues, dans le domaine beaucoup plus large de la santé reproductive et de la lutte anti vénérienne.

Il y a, d'autre part, le souci de réintégrer clairement la responsabilité de l'action médicale et de la prise en charge dans le dispositif déjà existant de soin et de protection sociale.

Enfin, et c'est sans doute le changement majeur, il existe une volonté délibérée d'impliquer la « société civile » dans la conduite de la lutte. Une grande partie de l'aide est désormais redirigée vers des ONG locales, des associations, des communautés de base qui s'organisent autour de tel ou tel aspect de la lutte contre l'épidémie - avec un intérêt plus marqué de la part des bailleurs de fonds pour le

soutien non médical des personnes atteintes et de leur entourage, que les structures officielles ne sont guère armées pour assurer.

C'est donc un nouveau complexe d'acteurs qui se met en place. L'action communautaire devient le leitmotiv des stratégies actuelles de lutte en Afrique et dans les pays en développement. C'est en quelque sorte le nouveau modèle dominant de l'intervention dans le domaine du sida. Ce modèle sanctionne d'une part une normalisation de l'intervention dans le champ du sida - puisque le recours aux ONG et l'idéologie du développement à la base inspire le dispositif d'aide dans de nombreux secteurs sociaux et économiques depuis les années [339] 80. Il peut aussi être lu encore comme l'importation d'un modèle qui a fait ses preuves en Europe et aux États-Unis, où l'action des associations privées - associations de malades, associations de sympathisants - a été déterminante (souvent à travers des conflits ouverts) dans l'orientation des politiques de lutte et dans la prise en charge concrète des malades.

Cependant, aussi essentiel qu'ait pu être le rôle des associations dans les pays industriels, le transfert du modèle en Afrique risque de poser des problèmes. La participation de la « société civile » à la lutte contre le sida se fait autour de stratégies d'acteurs qui, eux-mêmes, sont engagés dans des positionnements qui sont intimement liés aux profonds remodelages sociaux, politiques et religieux que connaissent actuellement les pays africains. Ainsi, par exemple, les églises et les groupes religieux ont saisi très tôt le parti qu'ils pouvaient tirer, pour leur propre promotion, de la détresse dans laquelle se trouvaient les personnes atteintes et leurs familles, que le système de soin officiel ne pouvait accueillir. Beaucoup de ces groupes confessionnels se sont spécialisées dans le soutien moral, la prise en charge matérielle des malades et de leur famille. Certains sont même allés jusqu'à faire miroiter des espoirs de traitement. Il en est de même de la part de certains praticiens de la médecine traditionnelle qui sont venus occuper les vides laissés par système officiel de santé et de protection sociale en offrant, outre des espoirs de guérison fallacieux, un soutien psychologique bien réel et une possibilité d'interpréter la maladie sur un mode déculpabilisant. Il est clair que, dans ces deux cas, l'engagement dans la lutte contre le sida répond - autant si ce n'est plus - à des objectifs particuliers qu'à un réel souci de juguler l'épidémie ou de travailler au mieux-être des personnes atteintes.

Jusqu'à présent, même dans les pays d'Afrique les plus touchés, le sida n'a jamais été traité ouvertement comme un enjeu politique : pas de contestation du pouvoir sur ce thème, pas - ou peu - d'exploitation du sujet par les dirigeants politiques. En revanche, autour de la lutte contre le sida, se dessinent des efforts de positionnement liés à des enjeux sociétaux de portée beaucoup plus générale. Le thème de la vulnérabilité sociale et les débats sur la part de responsabilité qui incombe aux uns et aux autres dans la propagation du virus constituent des sujets qui touchent à des tensions fondamentales des sociétés africaines actuelles : rapports hommes/femmes ; relations adultes/jeunes ; marginalisation sociale et économique ; relations urbains/ruraux ; place des migrants et des étrangers (Raynaud, 1997). Ce sont, autour du sida, de larges enjeux de société [340] qui sont en cause : travers la mobilisation de notables dans des ONG de lutte contre le sida ; à travers la constitution d'associations de femmes ou de jeunes, la création de groupes de ressortissants d'une région ; à travers, enfin, la formation d'associations de personnes atteintes.

La question que l'on peut se poser et en fin de compte la suivante : quelles dynamiques de l'action sociale est susceptible d'alimenter une aide aux mouvements communautaires de lutte contre le sida ? Le vieil idéal communautaire alimente, de longue date et de façon récurrente, un discours populiste sur le développement en Afrique. Ce discours est aujourd'hui repris sur différents registres par les grands organismes internationaux d'aide. Ne risque-t-il pas de masquer la réalité des stratégies sociales qui sont susceptibles de se cristalliser autour de la question du sida ?

Enjeux économiques et financiers

Ces remarques nous introduisent à un autre aspect de l'épidémie de sida : sa dimension économique et financière. Il semblerait qu'on soit là sur un terrain plus solide, où une démarche comptable puisse appuyer l'effort d'évaluation. Nous avons déjà évoqué rapidement les écueils de la démarche. Revenons-y plus longuement

Le coût de l'épidémie et les bénéfices de la lutte

Comme nous l'avons dit plus haut, il est impossible de chiffrer le coût de l'épidémie en termes d'impacts globaux sur une économie nationale. C'est plus particulièrement le cas pour celle d'un pays en développement, où de nombreuses activités ne sont pas comptabilisées. Comment mesurer les bénéfices financiers apportés par une politique sectorielle quand on ne dispose pas des paramètres de base permettant d'établir les grandes lignes d'un tableau comptable (Collectif, 1993 ; Over *et al.*, 1989 ; Shepard et Bail, 1992). Ces évaluations sont d'autant plus difficiles à établir qu'il faudrait prendre en compte également des effets plus subtils : en particulier la désorganisation sociale introduite au sein des familles ou des communautés locales (Raynaut et Muhongayire, 1993), mais aussi des entreprises (Aventin, 1996) par la crainte même du sida ou par les comportements de suspicion et de rejet qu'elle est susceptible d'induire. Lorsque 30 % des personnes adultes sont atteintes (comme dans certaines grandes villes, nous l'avons vu), les rapports sociaux dans les administrations, les usines, les plantations et les écoles peuvent être [341] profondément perturbé, et leur fonctionnement s'en trouver affecté (Barnett *et al.*, *op. cit.*). A ce sujet, on peut s'interroger sur l'impact exercé par des campagnes d'information et de prévention dont, pendant longtemps, la forme et le contenu sont venus davantage induire une stigmatisation des personnes atteintes que favoriser, à leur égard, des attitudes de tolérance et de respect. On ne peut donc que se contenter de dire que les politiques publiques en matière de traitement du sida ne peuvent pas être dissociées des politiques publiques concernant tous les autres aspects du développement économique et social.

Quelques cadres de référence tout d'abord : au début des années 90, les dépenses moyennes de santé consenties par personne et par an (toutes actions et toutes pathologies confondues) étaient estimés à 1.250\$ pour les pays industrialisés, à 35\$ pour l'Amérique latine et à 5\$ en Afrique (Banque Mondiale, 1993). A la même période, donc sans considérer le recours aux nouvelles thérapies, le coût moyen annuel du traitement d'un malade, compte tenu de de la réalité des soins réellement apportés, était estimé à 32.000 \$ aux USA, de 23.000 \$ en Europe et à 390 \$ en Afrique. Ce sont évidemment des estimations très approximatives, sur-

tout dans le cas de l'Afrique. Elles fournissent cependant un ordre de grandeur. Depuis l'avènement des trithérapies, le coût potentiel s'est alourdi puisque ces méthodes de traitement sont extrêmement onéreuses : leur poids financier pour les systèmes de santé et/ou les usagers est difficile à estimer car il dépend tout d'abord du prix de mise sur le marché, qui peut varier en fonction des résultats des pressions exercées sur les firmes pharmaceutiques ou, comme dans le cas du Brésil, de la décision d'un État de fabriquer les molécules à coût réduit. Néanmoins, la Banque Mondiale a calculé que, même avec des médicaments obtenus à des prix plus bas, le traitement de 1,4 millions de cas de sida africains coûterait 10 milliards de dollars par an pour les seuls médicaments, soit 5 fois le montant total des financements avancés par la Banque Mondiale en 1996, pour l'ensemble des pays d'Afrique, tous secteurs confondus (Banque Mondiale, 1997).

Même, avec des soins minima (jusqu'à récemment, le coût d'hospitalisation d'un malade du sida à Abidjan n'était pas supérieur à celui d'un autre malade), une prise en charge de l'ensemble des malades dans les conditions locales pèserait dans des proportions énormes sur le budget de santé total d'un pays africain durement touché par l'épidémie : on a calculé, en 1990, que cela aurait représenté le tiers du budget de santé publique de la Zambie et 60 % de [342] celui du Rwanda (Foster, 1994 ; Shepard et Bail, 1992). La réalité de la prise en charge est tout autre. Ainsi a-t-on calculé à Abidjan - qui bénéficie pourtant de conditions privilégiées - que seulement 1 malade du sida sur 5 était effectivement pris en charge soit en ambulatoire, soit en hospitalisation (Kerouedan, *op. cit.*).

Quoi qu'il en soit, le coût potentiel de l'épidémie est énorme. Il l'est encore plus si l'on considère que la situation actuelle est établie sur un scandale : l'exclusion de fait des malades des pays pauvres des perspectives de traitement efficace qui existent maintenant dans les pays riches. Cette question a été soulevée pour la première fois lors de la Conférence de Vancouver, en 1996, et elle a été au cœur des débats lors de la conférence sur les MST et le sida qui s'est tenue à Abidjan en 1998, où elle a donné lieu à des déclarations spectaculaires de Jacques Chirac et de Bernard Kouchner sur le droit des Africains à bénéficier des progrès thérapeutiques récents. Au cours des deux dernières années, a été mise en place l'Initiative ONUSIDA, qui vise à proposer, de façon expérimentale et dans un nombre limité de pays en développement (Côte d'Ivoire, Ouganda, Chili et Vietnam), des traitements antirétroviraux à des prix subventionnés. Une étude

récente a permis de faire un premier bilan de cette opération en Côte-d'Ivoire (Vidal et Msellati, 2000). Le prix de base auquel le traitement est proposé aux usagers est de 1000 F par mois (trois fois le salaire minimum dans le pays). Différents critères (situation économique précaire, appartenance à des associations de personnes atteintes ou fait d'avoir participé à des essais thérapeutiques) peuvent permettre aux malades de bénéficier de l'aide complémentaire apportée par des Fonds de solidarité Nationaux et Internationaux. Compte tenu de son coût pour les utilisateurs potentiels et des conditions difficiles, et souvent opaques, dans lesquelles s'opère la sélection des personnes auxquelles est appliqué le protocole thérapeutique, l'accès aux thérapies antirétrovirales "conserve un caractère limité et confidentiel" (*ibid.*). Mais, en même temps, les ressources disponibles pour appliquer les traitements plus "classiques" (prophylaxie des maladies opportunistes en particulier) n'ont pas augmenté et ceux-ci se trouvent en quelque sorte disqualifiés par l'existence de traitements réputés beaucoup plus efficaces.

En fin de compte, le coût effectif du traitement des malades pour les systèmes de santé est jusqu'à présent bien moins important que son coût potentiel, même si le surcoût sur les institutions de soin est réel : on a chiffré que le traitement du sida absorbait 25 % du budget opérationnel de l'hôpital de Treichville, à Abidjan (Kerouedan, [343] *op. cit.*). Cette différence entre coût potentiel et coût réel est grandement due au fait que, comme nous l'avons souligné, la politique de lutte inspirée de l'extérieur dans les années 80 n'a pas été orientée prioritairement vers le traitement mais vers des campagnes de masse d'information. D'autre part, dans le contexte actuel de recouvrement des coûts et de non gratuité des médicaments, la majeure partie du poids financier du traitement revient au malade lui-même ou à son entourage : il échappe donc aux dépenses publiques.

Il est clair qu'une politique publique de prise en charge et de traitement de la maladie ne saurait se concevoir que dans le cadre de la politique globale de santé. Dans un contexte de ressources limitées, tout effort supplémentaire concentré sur le sida ne pourra se faire qu'au dépens de l'effort consenti pour d'autres pathologies (Brunet-Jailly, 1997). Un travail soutenu doit donc être accompli pour réduire les coûts par la définition de protocoles de traitement adaptés et par une prise en charge aussi précoce que possible des malades, ce qui signifie notamment une offre de dépistage anonyme et de conseil qui réponde aux besoins (Desclaux et

Raynaut, 1987). Or ceci exige la mise en place d'une infrastructure dont la mise en place et le fonctionnement est, à son tour, coûteuse.

Ce qui est en jeu, actuellement, c'est un renversement de perspective dans l'organisation de la lutte : la prise en charge effective des malades devient une priorité, tant sur le plan des politiques sanitaires que du point de vue politique tout court. Mais ceci implique une mobilisation de l'aide internationale qui soit sans commune mesure avec celle qui s'est manifestée jusqu'ici. Un fonds international de soutien a été mis en place à la suite de la Conférence d'Abidjan. ONUSIDA négocie avec les grands laboratoires pour obtenir des tarifs préférentiels sur les médicaments - et, en particulier sur les traitements anti-rétroviraux. Mais, si l'analyse proposée plus haut est exacte, on peut craindre que les progrès obtenus dans les pays riches en matière de prévention et de traitement fasse reculer la crainte des bailleurs de fonds potentiels et, donc, leur intérêt pour la lutte de l'épidémie en Afrique. On sent très nettement aujourd'hui que, par delà les déclarations fracassantes, le sida dans les pays en développement n'est plus chez nous une priorité.

Le sida : une ressource

On constate donc qu'il est difficile de chiffrer les coûts indirects du sida sur l'économie des pays africains - même s'il n'est [344] pas aventureux d'affirmer que l'impact de l'épidémie est important. On est un peu mieux en mesure d'évaluer le coût du traitement : il est potentiellement énorme, même avec un standard de soin très bas. Mais, en réalité, il demeure modeste - du moins au niveau des dépenses publiques - pour la bonne raison qu'il n'existe pas de réel programme de prise en charge. En revanche, ce qui est beaucoup plus visible, c'est le rôle que le sida a joué depuis dix ans, pour drainer des ressources extérieures vers ces mêmes pays.

Comme on l'a vu plus haut, les programmes de lutte contre le sida, comme les structures chargées de les mettre en œuvre, ont été imposés de l'extérieur. En contrepartie, ils ont ouvert un champ d'activité nouveau et celui-ci était doté de moyens pour sa mise en œuvre. Ainsi, entre 1987 et 1993, le fonctionnement du PNLIS de Côte d'Ivoire, a-t-il été financé entièrement par la communauté interna-

tionale. A partir de 1993, le budget du Ministère de la santé ivoirien a apporté sa contribution, mais il s'agit là d'un cas assez exceptionnel car, dans beaucoup d'autres pays africains, les financements sont entièrement extérieurs. Pour ce même pays, durant la période 1993-95, les financements concernant des actions sida (essentiellement consacrées à la surveillance épidémiologique, à la prévention et à la recherche) ont été les suivants (Kerouedan, *op. cit.*) :

Côte-d'Ivoire	1.340.000 \$
OMS	500.000 \$
GTZ (Allemagne)	928.000 \$
USAID	2.000.000 \$
Union Européenne	2.200.000 \$
Coopération Française	6.000.000 \$
CDC (Atlanta)	2.205.000 \$

Cela représente un apport de l'aide extérieur d'un montant total d'environ 13 millions et demi de dollars – soit, de l'ordre de 70 millions de francs.

À partir de 1996, l'organisation internationale de la lutte contre le sida s'est modifiée. Le GPA de l'OMS a été supprimé et il a été remplacé par un organisme inter-institutionnel : ONUSIDA, où se retrouvent l'OMS, l'UNICEF, l'UNESCO, le PNUD, le FNUAP et la Banque mondiale. ONUSIDA joue un rôle de coordination et de pilotage, mais chacun de ces organismes apporte ses propres financements. En même temps, de nouvelles aides bi-latérales apparaissent. [345] Les financements externes annoncés en Côte d'Ivoire pour la période 1996-1998 étaient les suivants (*ibid.*).

La somme totale atteinte représente une augmentation importante de l'aide extérieure par rapport à la période précédente. On peut estimer que les sommes ainsi dévolues à la lutte contre le sida et les MST représentaient environ 10 % du total du financement prévu pour l'ensemble du plan de développement sanitaire de la Côte d'Ivoire pour la même période. C'était donc une contribution extrêmement substantielle à l'économie du pays. Si l'aide française s'est essentiellement concentrée sur des partenaires appartenant à des institutions étatiques, il n'en a pas été de même d'autres bailleurs de fonds : en particulier l'USAID qui a concentré ses financements sur des partenaires privés.

ONUSIDA	200.000 \$
OMS	135.000 \$
UNICEF	800.000 \$
UNESCO	815.000 \$
PNUD	800.000 \$
FNUAP	1.200.000 \$
Banque Mondiale	3.000.000 \$
Union Européenne	1.300.000 \$
Belgique	500.000 \$
Canada	1.800.000 \$
GTZ (Allemagne)	750.000 \$
Coopération française	3.200.000 \$
USAID	2.000.000 \$
Total	16.500.000 \$

On pourrait citer d'autres chiffres concernant d'autres pays d'Afrique. Ils montreraient tous que, si la lutte contre le sida n'a pas été considérée au départ comme une priorité de santé publique dans la plupart des pays concernés, elle est en revanche devenue rapidement une source de financements extrêmement substantielle dans un contexte de pénurie. Dans un premier temps, ceux-ci ont profité prioritairement aux structures publiques, à travers les PNLS. Mais progressivement, et depuis 1995 en particulier, nous avons vu que la politique d'aide avait changé et que les intervenants extérieurs étaient de plus en plus à la recherche de partenaires privés : ONG, associations, communautés locales.

[346]

Les initiatives issues de la « société civile » se multiplient donc. Elles continuent à concerner la prévention par l'information et la distribution de préservatif, mais il y a de plus en plus d'actions qui sont dirigées vers les personnes atteintes : dans le domaine du conseil et du dépistage, dans celui de la prise en charge des malades, de l'aide matérielle directe ou du développement d'activités génératrices de fonds pour les personnes atteintes et leur entourage. Les personnes atteintes, elles-mêmes, s'organisent pour défendre leurs droits, faire pression sur les autorités de leur pays mais aussi, peut-être surtout, sur les intervenants étrangers (Kerrouedan, *op. cit* ; Vidal et Msellati, *op. cit.*). Ces associations de personnes atteintes

tes sont souvent aidées dans leur action et dans la formulation de leurs revendications par des associations extérieures : tel ActUp France en Côte d'Ivoire.

Ressource initialement captée pour l'essentiel par les structures publiques à travers les PNLS - même si ces Programmes faisaient appel à des partenaires privés dans leurs pays respectifs - l'aide internationale va de plus en plus être dirigée vers des acteurs de la « société civile ». Par delà l'incontestable dévouement de bien des personnes qui se consacrent, souvent de façon bénévole, à la lutte contre le sida, de multiples autres stratégies peuvent trouver à s'exprimer dans ce cadre. Des stratégies de positionnement social et politique, on l'a évoqué plus haut, mais aussi des stratégies d'accès à la ressource.

- Des moyens pour se soigner, tout d'abord, pour les personnes atteintes qui vivent dans une détresse d'autant plus grande qu'elles savent désormais que des possibilités de traitement existent (sans en mesurer toujours les contraintes et les limites), et qu'elles savent aussi que certains de leurs compatriotes privilégiés y ont accès. Ces malades cherchent par quelles voies ils peuvent recevoir une aide qui leur permettrait d'accéder à un traitement. Le militantisme est clairement un atout pour y parvenir, d'autant que c'est aujourd'hui un des critères d'inclusion dans les protocoles de traitement mis en place dans le cadre de l'Initiative internationale patronnée par ONUSIDA. Voie légitime pour qui joue sa vie, mais voie étroite car elle est nécessairement limitée au petit nombre. Les associations de personnes atteintes sont mobilisées autour de cette question qui est potentiellement génératrice d'énormes tensions internes. L'étude dirigée par Vidal et Msellati (2000) souligne la difficulté de leur position à cet égard.

[347]

- Mais, l'accès à la ressource, c'est aussi l'accès à des financements : en vue de participer activement à la lutte contre le sida bien sûr, mais aussi, en parallèle et pour quelques uns, afin de bénéficier de moyens de subsistance ou de revenus complémentaires. Sans faire de cynisme facile, il faut reconnaître que la lutte contre le sida alimente le marché du travail : dans ce domaine aussi le *charity business* est une réalité. Cela ne signifie pas que les personnes qui oeuvrent dans ce domaine ne fassent pas bien leur travail - c'est souvent le contraire. Il n'en est pas moins vrai que la mobilisation communautaire et l'action associative peuvent obéir à des motifs multiples et complexes : des positionnements sociaux et politi-

ques, mais aussi des stratégies de captation de la manne extérieure. A une période, celle de la fin des années quatre-vingt et du début des années quatre-vingt-dix, où les restrictions financières imposées par les politiques d'ajustement économique pesaient lourdement sur l'emploi des populations urbaines, et plus particulièrement des élites formées, la lutte contre le sida est apparue comme un des secteurs offrant encore des ressources et des possibilités de travail.

Il n'est pas du tout certain qu'une multiplication de telles initiatives particulières, même si elles sont arbitrées par les autorités nationales et les bailleurs de fonds, aboutissent à l'élaboration d'une politique publique qui soit plus efficace et plus en prise avec les réalités que ne l'étaient les actions conduites dans le cadre vertical des PNLs. Ici encore, un véritable travail d'évaluation des politiques de lutte et de leur impact sur la vie économique d'un pays impliquerait que l'on prenne en compte l'ensemble des dynamiques qui sont à l'œuvre, bien au-delà d'une simple comptabilité formelle.

Conclusion

Du rapide tour d'horizon que nous venons de faire, quelques éléments de réflexion se détachent. Certes, nous sommes loin de pouvoir ne serait-ce qu'esquisser une évaluation des politiques de lutte contre le sida conduites en Afrique au cours des quinze dernières années. Mais peut-être avons-nous pu poser quelques jalons qui permettent de mieux cerner les domaines qu'une telle démarche devrait explorer.

En premier lieu, nous avons vu que, pour comprendre la logique des choix qui avaient été faits, il fallait tenir compte des acteurs en présence et de leurs objectifs et qu'il était nécessaire d'aller [348] au-delà des buts opérationnels fixés aux stratégies retenues. Un rapide survol de l'histoire de la mise en place de ces politiques met en évidence le rôle dominant joué par les intervenants internationaux et, en particulier, par le Global Programme on AIDS de l'OMS, puis par l'actuel ONU-SIDA. Les politiques publiques nationales ont été le reflet direct de choix pris à l'échelon international. Dans un premier temps, les options qui ont été retenues privilégiaient une démarche de prévention fondée sur l'information de masse et le

"marketing social", négligeant la mise en place d'une offre de dépistage et de conseil et consacrant des efforts minima à la prise en charge médicale des malades. Cette approche contrastait absolument avec celle qui était adoptée en Europe occidentale et aux États-Unis. Notre hypothèse est que cette différence tient justement aux conditions d'élaboration des politiques de lutte et au fait que l'objectif prioritaire poursuivi en Afrique par les inspireurs et les commanditaires de cette politique était, avant toute chose, de contenir rapidement et à un moindre coût l'explosion de l'épidémie sur un continent qui était alors perçu comme son épiceutre. Vérifier cette hypothèse réclamerait que l'on analyse de près les argumentaires présentés, à l'époque, par les responsables de ces options.

Quoi qu'il en soit, quand on considère les progrès continus de l'épidémie depuis quinze ans, force est de constater que les résultats des campagnes de prévention ont été pour le moins limités. En revanche, l'absence de mobilisation précoce sur le conseil et le dépistage aussi bien que sur la prise en charge des personnes atteintes pose aujourd'hui des problèmes considérables aux structures de santé qui sont confrontées à un afflux de malades qui se présentent à un stade très avancé de leur mal. Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure les messages d'information ne perdent pas de leur efficacité s'ils ne sont pas accompagnés de la possibilité, pour ceux qui le souhaitent, de recevoir des conseils plus personnalisés et faire le point sur leur statut sérologique et s'ils n'offrent pas l'espoir d'une aide psychologique, matérielle et médicale pour ceux qui se découvriront séropositifs. Le fait que l'Ouganda ait appliqué très tôt une démarche intégrée de ce type n'est peut-être pas étranger au fait qu'il soit aussi le seul des pays lourdement atteints où l'épidémie marque le pas.

Le changement de cap tardif des stratégies de lutte vaut reconnaissance de l'inadéquation des choix précédents mais, cette fois encore, la question centrale est celle du degré d'autonomie des politiques nationales par rapport aux interventions extérieures. Celles-ci demeurent manifestement puissantes et cela conduit à poser la [349] question de la nature de l'intérêt que des pays riches, qui sont en voie de maîtriser le développement de l'épidémie sur leur propre territoire, continueront à porter à son contrôle sur le continent africain. Un tel problème ne peut être abordé que dans le cadre d'une réflexion beaucoup plus large sur la place que l'Afrique occupe aujourd'hui sur l'échiquier politique et économique mondial.

Une seconde conclusion à laquelle nous parvenons est que, pour évaluer aussi bien l'impact de l'épidémie que celui des politiques conduites pour lutter contre celle-ci, on ne peut demeurer sur le registre exclusif de la santé. Le sida a été un puissant agent de changement dans des sociétés africaines qui traversent une phase historique de profondes mutations. Mais les dynamiques de réajustement social que son irruption a entraînées ou accélérées ont été, pour une part non négligeable, induites par la nature même des stratégies de lutte adoptées : en particulier par la dramatisation des messages d'information, par la dénonciation du comportement sexuel de certaines catégories de personnes et par la lourdeur du poids matériel et économique laissé à la charge de l'entourage des malades. Tout ceci a contribué, pour une part qui resterait à mesurer mais dont on a des témoignages, au développement d'attitudes de rejet à l'égard des personnes soupçonnées d'être porteuses du virus ainsi qu'à l'exacerbation de conflits entre hommes et femmes, anciens et jeunes, autochtones et migrants. D'autre part, en l'absence d'une aide significative apportée aux couches de population les plus démunies, qui sont aussi les plus touchées par le sida et les plus vulnérables à ses conséquences matérielles et économiques, on peut craindre que l'épidémie ait joué comme un facteur d'accroissement des inégalités. Cela serait à étudier de manière plus approfondie, mais on dispose déjà d'indications qui vont dans ce sens. Enfin, l'aide extérieure destinée à la lutte contre le sida a constitué une ressource dans des pays dont beaucoup connaissaient une période de pénurie financière liée à d'incontournables réajustements financiers. Des stratégies d'accès à cette ressource se sont ainsi fait jour, aussi bien dans les sphères du pouvoir politique et administratif que parmi la "société civile" au sein de laquelle se sont multipliées les ONG, associations et groupements communautaires organisés autour d'un ou plusieurs aspects de la lutte contre le sida. C'est l'ensemble de ces dynamiques dont il faudrait pouvoir prendre la mesure pour faire œuvre d'évaluation. Certes la tâche est immense mais, grâce à la multitude d'études anthropologiques et sociologiques qui ont été menées depuis une dizaine d'années et qui couvrent un grand nombre de situations géographiques, [350] sociales et culturelles, de nombreux éléments de connaissance existent déjà qui devraient permettre d'identifier quelques grandes tendances.

Pour terminer, nous avons vu que non seulement une évaluation économique du coût de l'épidémie et de la lutte menée contre elle était extrêmement difficile à mener dans l'état actuel des comptes publics mais, en outre, qu'il était impossible

de dissocier les politiques de lutte contre le sida de l'ensemble des autres politiques publiques. Cela est vrai, en premier lieu, du champ de la santé puisque, dans une situation de rareté des ressources financières et humaines, les moyens affectés à la lutte contre le sida risquent de venir aux dépens de ceux consacrés à d'autres pathologies. Ce l'est également de l'ensemble des autres politiques publiques dans la mesure où, par son ampleur, le sida est devenu aujourd'hui un problème de développement et où, par ailleurs, la lutte ne peut s'organiser efficacement sans que des mesures d'accompagnement soient prises dans le cadre d'autres politiques sectorielles : éducation, industrie, agriculture, tourisme

Au fil de cette amorce de réflexion sur les politiques de lutte contre le sida en Afrique et sur les conditions de leur évaluation, nous avons été conduits à évoquer toute une série d'aspects qui se donnent à lire dès lors que l'on adopte une perspective historique. Le champ des questions à aborder est certes immense, mais il est clair que l'on ne saurait s'en tenir à une approche qui se limiterait à des paramètres strictement techniques ou économiques. Plus que dans tout autre secteur peut-être, les politiques de santé touchent à des dimensions fondamentales du fonctionnement d'une société et des rapports entre l'individu et la collectivité. S'agissant du sida, et des formes sexuelles de sa transmission, les problèmes traités entretiennent une interaction forte avec des niveaux fondamentaux d'ajustement des rapports sociaux et d'élaboration des représentations collectives. Ce n'est qu'au prix d'un effort d'abstraction extrêmement réducteur que l'on prétendra réduire la problématique à ses dimensions strictement épidémiologiques et médicales. C'est une démarche inverse que nous avons voulu suivre ici car elle nous paraît plus en phase avec la complexité qu'il faut prendre en compte pour espérer avoir quelque prise sur la réalité.

[351]

Bibliographie

ASSIIMWE-OKIROR (G.), OPIO (A.), MUSINGINZI (J.), MADRAA (E.), TEMBO (G.),
CARAËL (M.)

1997 Change in sexual behaviour and decline in HIV infection among young pregnant women in urban Uganda. *AIDS*, 1757-1763.

AVENTIN (L.)

1996 Stratégies d'entreprise et gestion du VIH/sida : discrimination à l'égard des employés infectés par le VIH à Abidjan, Côte d'Ivoire. *Le Journal des Anthropologues*. 66-67 : 211-223.

BANQUE MONDIALE

1997 *Confronting AIDS : Public priorities in a global epidemics*. World Bank Policy Research Report.

BANQUE MONDIALE

1993 *Investir dans la santé. Rapport sur le développement dans le monde*. Washington.

BARNETT (T.) et BLAIKIE (P.)

1992 *AIDS in Africa. Its Present and Future Impact*. The Guildford Press, London.

BARNETT (T.), BLAS (E.) et WHITESIDE (A.)

1997 *Notes Sida. Intégrer le VIH/Sida dans la planification sectorielle*. Sociétés d'Afrique & Sida, Bordeaux (consultable sur : www.ssd.u-bordeaux2.fr).

BECHU (N.), CHEVALIER (E.) et GUILLAUME (A.)

1993 Les conséquences socio-économiques du sida dans les familles africaines. In J.-P. Dozon et L. Vidal (eds.) *Les sciences sociales face au sida en Afrique*. ORSTOM, réédition 1995.

BRUNET-JAILLY (J.)

1997 *Le sida et les choix de stratégie sanitaire : l'exemple de la Côte d'Ivoire*. Présentation orale n° C003, Xème Conférence Internationale du Sida et des MST en Afrique, Abidjan.

COLLECTIF

1993 *Le vrai coût du sida. Un nouveau défi au développement*, Panos, L'Harmattan.

[352]

COLLIGNON (R.), GRUENAI (M.-E.), VIDAL (L.)

1994 L'annonce de la séropositivité au VIH en Afrique, *Psychopathologie Africaine*. Vol XXVI, n° 2.

DESCLAUX (A.) et RAYNAUT (Cl.) (eds.)

1997 *Le dépistage VIH et le Conseil en Afrique au sud du Sahara*. Karthala, Paris.

DESTEXHE (A.) (ed.)

1987 *Santé, Médicaments et Développement*. Fondation Liberté sans Frontières.

DOZON(J.-P.) et FASSIN (D.)

1989 Raison épidémiologique et raison d'État. Les enjeux socio-politiques du sida en Afrique. *Sciences Sociales et Santé*, VII, 1 : 31-36.

ETCHEPARE (M.) et ETCHEPARE (Ch.)

1993 *Sida en Afrique. Bilan d'une décennie. Analyse par pays*. Enda-Editions, Dakar.

FABING (D.)

1998 *Le sida en Ouganda. Peut-on vaincre une épidémie sans traitements ?* Mémoire de DESS "Coopération et Développement", Université de Paris 1.

FERRY (B.)

2000 Dynamique de l'épidémie. Pourquoi de telles disparités ? *Sciences au Sud*, Spécial sida, IRD, juin 2000 : 3

FOSTER (S.)

1994 *Cost and burden of AIDS on the Zambian health care system : policies to mitigate the impact on health services*. London School of Hygiene and Tropical Medicine.

KALEEBA (N.), NAMULONDO KADOWE (J.), KALIKANI (D.), WILLIAMS (G.)

2000 Open Secret. People facing up to HIV and AIDS in Uganda. *Strategies for hope*, n° 15, Actionaid.

KEROUEDAN (D.)

1998 *Sida : douze ans d'épidémie en Côte-d'Ivoire, Afrique de l'Ouest 1987-1998. Analyse critique des stratégies internationales. Bilan et perspectives.* Thèse de Doctorat de l'Université de Nancy 1, Épidémiologie et Santé publique.

[353]

KEROUEDAN (D.) et EBOKO (F.)

1999 Politiques publiques du sida en Afrique. *Travaux et Documents*, n° 61-62, CEAN, Bordeaux.

KLIMEK (C.Y.) et PETERS (G.)

1995 *Une politique du médicament en Afrique. Contraintes et choix.* Karthala, Paris.

LAVOLLAY (M.)

1996 Quand USAID et GPA s'opposaient au dépistage conseil. *Le Journal du sida*, 86-87 : 61-62.

LOENZIEN de (M.)

1995 *Connaissances, opinions et attitudes relatives au sida en milieu rural africain (Sénégal, Cameroun et Burundi)*, Thèse de Doctorat de Sciences Humaines, Université de Paris I Sorbonne.

MUIRI WANGALWA (S.) et ALWANO (E.)

1997 L'AIDS Information Center de Kampala, Ouganda. In A. Desclaux et Cl. Raynaut (eds), *Le dépistage VIH et le Conseil en Afrique au sud du Sahara.* Karthala, Paris, 61-72.

OMS

1998 *Epidemiological Fact Sheet on HIV/AIDS and sexually transmitted diseases.* Côte d'Ivoire.

ONUSIDA

2000 *Global Estimates of the HIV/AIDS Epidemic as of end 1999.*
(www.unaids.org/epidemic)

OVER (M.), BERTOZI (S.), et CHIN (J.)

1989 Guidelines for the rapid estimation of direct and indirect costs of HIV in a developing country. *Health Policy Review*, 11 (2) : 169-186.

RAYNAUT (Cl.) et MUHONGAYIRE (F.)

1993 Chroniques d'une mort annoncée : problèmes d'éthique et de méthode posés par l'application de la démarche anthropologique au suivi de familles touchées par le sida (à partir du cas rwandais). In J.-P. Dozon et L. Vidal (eds.), *Les sciences sociales face au sida en Afrique*. ORSTOM, pp. 299-322, réédition 1995.

RAYNAUT (Cl.)

1997 Contexte social et dynamique de l'épidémie de sida en Afrique : tradition et changement. In *Le sida en Afrique, Recherches en Sciences de l'Homme et de la Société*. Paris, ANRS/ORSTOM, pp. 11-16.

[354]

RAYNAUT (Cl.)

1996 Dépistage et conseil en question à Vancouver. *Sociétés d'Afrique et sida*, 14 : 2.

SHEPARD (S.D.), et BAIL (R.N.)

1992 *Cost of care for persons with AIDS in Rwanda*. Bigel Institute for Health Policy, Heller School, Brandeis University, Waltham.

U.S. CENSUS BUREAU

2000 *Recent HIV Seroprevalence levels by country*. Research Note, n° 27.

VIDAL (L.) et MSELATTI (Ph.) (dir.)

2000 *Les thérapies antirétrovirales en Côte d'Ivoire : Attentes suscitées et transformations sociales du rapport à la maladie*. Rapport présenté à l'ANRS.

[355]

**L'évaluation des politiques de développement.
Approches pluridisciplinaires.**

LES AUTEURS

[Retour au sommaire](#)

Nassirou BAKO-ARIFARI est anthropologue à l'Institut Universitaire d'Etudes du Développement (Genève) et travaille actuellement pour le Programme d'Appui au Développement de la Santé de la Coopération Suisse.

Jean-François BARE, anthropologue, directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement, est responsable de l'Unité de Recherche de l'I.R.D. « Intervention Publique, Espaces, Sociétés » et membre de l'Unité Mixte CNRS-IRD « Regards ». Il a été notamment éditeur de *Les Applications de l'Anthropologie. Un essai de réflexion collective depuis la France* (Karthala, Paris, 1995) et de *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement* (L'harmattan, Paris, 1997). Il dirige des travaux dans les Universités de Bordeaux II et de Paris I.

Michaël M. CERNEA, anthropologue, a été *Senior Adviser for Social Policy and Resettlement* de la Banque mondiale jusqu'en 1997 et continue depuis de diriger différents travaux sur ces questions. Il a été professeur invité à Harvard (États-Unis) et à l'Université Hohai de Nanjing (Chine). Il a notamment été éditeur de *Putting People First. Sociological Variables in Rural Development*, The

World Bank/Oxford University Press 1991, 2^{ème} édition revue et augmentée (trad. française *La dimension humaine dans les projets de développement*, Karthala, Paris, 1998) et (avec Christopher McDowell) de *Risks and Reconstruction. Experiences of resettlers and Refugees*, the World Bank, 2000.

Marc DUFUMIER, agronome, est professeur d'agriculture comparée et de développement rural à l'Institut National Agronomique Paris-Grignon, et préside le département Economique et Social de l'I.A.P.G.. Il est notamment l'auteur de *Les projets de développement agricoles. Manuel d'Expertise*, Karthala, Paris, 1997 (2^{ème} édition).

Philippe HUGON, économiste, est professeur à l'Université de Paris X et directeur du centre d'Etudes et de Recherches sur l'Économie du [356] Développement du C.N.R.S. et de l'Université de Paris X. Il est auteur de différents ouvrages dont *L'économie de l'Afrique*, (Paris, La Découverte, 1993), *Économie politique internationale et mondialisation* (Paris, Economica, 1997).

Doryane KERMEL-TORRÈS, géographe, est chargée de recherche à l'I.R.D., membre de l'Unité de Recherche « Intervention Publique Espaces Sociétés » et directrice-adjointe de l'UMR C.N.R.S.-I.R.D. « Regards ». Elle a participé à *l'Encyclopédie de Géographie* (Economica, 2^{ème} éd. 1995), à la *Géopolitique d'Asie* (à paraître), et dirige actuellement un *Atlas of Thailand*.

Marie-Christine KESSLER, politologue est directeur de recherche au C.N.R.S. et directeur du Groupe d'Analyse des Politiques Publiques du C.N.R.S. à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan. Elle a été notamment l'éditeur (avec P. Lascoumes, M. Setbon et J-C. Thoënic) de *Evaluation des politiques publiques* (L'Harmattan, Paris 1998).

Pierre-Yves LE MEUR, anthropologue, est maître de conférences en anthropologie à l'Université de Mayence (Institut d'Ethnologie et d'Etudes Africaines).

Il a notamment été co-éditeur (avec Th. Bierschenk et M. von Oppen) de *Institutions and technologies in West Africa*. Weikersheim, 1997.

Jean-François MEDARD, politologue, est professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux et directeur de son D.E.A. d'Etudes Africaines. Il a notamment été l'éditeur de la livraison « la corruption » de la *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. IV, Septembre 1997.

, anthropologue, est directeur de recherche au C.N.R.S. et directeur de l'Unité Mixte « Sociétés Santé Développement » du C.N.R.S. et de l'Université Bordeaux II. Il a été notamment l'éditeur de *Le dépistage VIH et le conseil en Afrique au sud du Sahara. Aspects médicaux et sociaux*, Karthala, Paris, 1997 et de *Sahels. Diversité et dynamique des relations sociétés-natures*. Karthala, Paris, 1997.

Philippe SCHAR, géographe est chargé de recherches au C.N.R.S., membre de l'U.M.R. CNRS-IRD « Regards » et de l'Unité de recherche de l'I.R.D. « Intervention publique, espaces, sociétés ». Il collabore notamment au projet *Atlas of Thailand*.

Fin du texte