

POURQUOI CET ECHEC STRATEGIQUE DES INSTITUTIONS DE DEVELOPPEMENT ET DES ÉTATS AFRICAINS ? ET QUELQUES PISTES POUR DES POLITIQUES PUBLIQUES MIEUX ADAPTÉES AUX CONTEXTES LOCAUX.

Discours de Tertius ZONGO, Directeur de la Chaire Sahel de la Ferdi à la Foire aux savoirs des think tanks du Sahel - Dakar, 15 et 16 mai 2024.

Un peu d'histoire

En 2016, la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdi), après une analyse de la situation en dégradation au Sahel, zone prise dans le cercle vicieux de la pauvreté et de l'insécurité qui s'entretiennent mutuellement, a mis en place un groupe de travail, composé de onze membres, des experts et des personnalités aux profils divers, allant des officiers supérieurs de la défense et de la sécurité, en passant par des humanitaires, des diplomates, des académiques, des représentants des agences de développement et des administrations publiques, dont les réflexions ont permis de produire un ouvrage " Allier sécurité et développement – Plaidoyer pour le Sahel", à l'effet d'attirer l'attention de la communauté internationale sur le risque pour ces territoires de sombrer dans un enchaînement de conflits et de violences.

Le diagnostic sur les causes internes et externes de cette situation, développé dans l'ouvrage, a conduit à un questionnement sur la pertinence des actions engagées par la communauté internationale au Sahel au cours de ces dernières années en faveur de la sécurité et du développement, en ce qui concerne, les moyens déployés, comme les modalités d'intervention. Des pistes de solutions ont été proposées sur la manière dont la communauté internationale pourrait agir plus efficacement en faveur du développement, particulièrement dans les zones à forts défis sécuritaires, puisque sans développement il n'y a pas de paix durable et la sécurité est un prérequis pour le développement.

La responsabilité des états du Sahel pour un retour à la paix a été soulignée. Il a été aussi noté que la situation de fragilité de ces états commandait un accompagnement des partenaires techniques et financiers pour un retour à la stabilité. Il a été enfin noté que le coût de l'inaction serait exorbitant et destructeur au-delà de la zone concernée.

Pour assurer le plaidoyer et poursuivre la production de connaissances sur la zone, par des sahéliens, la Ferdi a créé en 2018, la Chaire Sahel de la Ferdi, basée à Ouagadougou. La présente note, produite, en décembre 2023, par ladite Chaire Sahel de la Ferdi, se veut un être un nouvel appel à la communauté internationale et aux états du Sahel, en particulier, et africains en général, pour un diagnostic lucide des situations pour la mise en œuvre de réponses pertinentes et allier sécurité et développement.

De la note, démarche et résultats :

La démarche a consisté à mettre en lumière la responsabilité partagée des états et des institutions de financement du développement dans l'analyse du bilan des politiques publiques menées dans les pays africains et particulièrement les pays du Sahel et de rechercher des pistes innovantes pour une sortie de crise et un développement durable.

De ce bilan, quelques traits dominants :

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

La réalité que projette le terrain, c'est que, d'une part, presque partout, la pauvreté (associée au chômage massif des jeunes, aux migrations dramatiques vers le Nord, à la mendicité et à des inégalités sociales croissantes) reste une donnée fondamentale : sur les 1,1 milliard de pauvres dans le monde, 534 millions vivent en Afrique subsaharienne, soit près de la moitié¹ ; c'est que d'autre part, l'éducation et le système de santé offrent des services peu efficaces aux populations, c'est qu'enfin, la justice et la sécurité ne rassurent guère au point où l'État n'inspire pas confiance à une catégorie de citoyens.

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

¹ United Nations Development Program (UNDP), Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) (2023) *Global Multidimensional Poverty Index 2023: Unstacking global poverty. Data for high-impact action*, <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2023mpireportenpdf.pdf>.

Que s'est-il passé ?

De multiples causes peuvent expliquer ce bilan. Nous retiendrons quelques-unes qui jouent simultanément :

1- Les diagnostics par pays ne sont ni profonds, ni rigoureux : les experts internationaux et souvent leurs répondants nationaux ne connaissent ni l'économie politique des institutions des pays concernés ni les milieux où se déploient l'aide ; ils n'ont que des connaissances sommaires ou stéréotypées sur l'histoire et la sociologie des populations, et ignorent généralement le fonctionnement réel, au quotidien, des services publics, des administrations, des collectivités locales et du monde associatif local (« société civile »).

2- Les politiques publiques n'adressent pas de façon sérieuse les questions d'équité, d'accès à l'emploi, d'inégalités sociales, d'égalité devant la loi, de droits des populations défavorisées, de lutte contre les privilèges excessifs et les enrichissements illicites². Même si ces priorités sont évoquées dans un registre électoral ou démagogique, elles ne sont que rarement mises en œuvre concrètement, sur des domaines restreints, et jamais dans la durée.

3- S'il existe des réformateurs « d'en bas » (en général invisibles) au sein des services publics, les conditions du jeu politique rendent difficile l'émergence de réformateurs « d'en haut », et, quand il y en a qui émergent, ils ont le plus souvent un caractère éphémère en raison du primat de la politique politicienne et clientéliste. Ceci renforce la vision « court-termiste » des actions de développement. Alors que les meilleurs cadres africains de l'État et de la société civile sont l'objet d'un débauchage systématique de la part des institutions de développement, ceux qui restent dans l'administration ne sont guère toujours utilisés selon leurs compétences du fait des interactions politiques, et ne sont guère en mesure d'améliorer significativement le fonctionnement de l'État³.

4- Les institutions internationales de développement privilégient les interventions standardisées à haut facteur d'impact supposé, autrement dit les « modèles voyageurs », ou « prêt-à-porter », censées avoir une efficacité intrinsèque dans des contextes variés. La mise en œuvre de ces modèles sur le terrain, dans des contextes de proximité très divers, suscite de la part des acteurs concernés de nombreux effets inattendus et des stratégies de contournement multiples et imprévisibles, non perçus et non pris en compte par les dispositifs habituels de suivi-évaluation, focalisés sur les seuls effets attendus⁴.

² Easterly W. (2014) *The Tyranny of Experts. Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor*, Basic Books, 416 p.

³ Olivier de Sardan J.-P. (2014) « La routine des comportements non-observants au sein des services publics nigériens. Connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur », *Études et Travaux du LASDEL* vol. 119.

⁴ Hirschman A. (1967) *Development Projects Observed*, The Brooking Institution, 217 p. ; Olivier de Sardan J.-P. (2021), *op. cit.*

5- Les institutions internationales sont engagées dans une hyper-bureaucratization et procéduralisation de l'aide, qui nécessitent un savoir complexe et très spécialisé au cours de la durée de vie du projet, avec à chaque échelon, l'obtention d'un avis de non-objection du bailleur, et selon des modalités et des exigences qui diffèrent d'un bailleur à l'autre. De ce fait, le temps entre l'identification d'un problème et la réponse est tellement long que, lorsque cette réponse arrive enfin, elle n'apporte plus, dans la majorité des cas, le remède approprié. Il en résulte une frustration des bénéficiaires et des agents de terrain. Cette procéduralisation extrême est sans conteste une des sources d'inefficacité de l'aide⁵.

6- Les institutions internationales multiplient, en outre, les conditionnalités, qui ont certes évolué dans leur forme avec le temps, mais toujours avec le même fil conducteur : prêcher leurs propres critères du bien, de la morale, des droits de l'homme (de la femme) et de la citoyenneté, parfois assez éloignées des valeurs locales. Cette « conditionnalité » aiguë est de plus en plus mal perçue en Afrique, où elle apparaît comme une ingérence inadmissible relevant de l'impérialisme moral et du suprématisme occidental⁶.

7- Le partenariat proclamé par les institutions internationales est largement factice. Le bailleur reste au centre de l'aide : il formate les idées, apporte l'argent, l'architecture, les règles du jeu. Ce sont les experts et les décideurs de ces institutions qui occupent presque toujours le siège du pilote. Les pratiques restent en total déphasage avec les engagements pris dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les sommets qui ont suivi. Il s'ensuit une difficile, voire impossible, coordination de l'aide et un dialogue très défaillant. Dans ces conditions, il n'est pas exagéré de parler d'une arrogance fréquente des bailleurs de fonds, de leurs consultants, de leurs experts et de leurs représentants⁷.

8- Au-delà de la valse des modes, des réformes et des « nouvelles approches », l'industrie du développement reproduit sans cesse l'architecture qui lui est coutumière, le chemin de la dépendance, dont la forme typique est le « projet »⁸. Ces projets, même logés dans les structures étatiques, même en recrutant des cadres africains, constituent un moule rigide, de type extraterritorial, fonctionnant en enclave et de façon dérogatoire par rapport aux régimes juridique et comptable nationaux. Ils se superposent sans cesse, sont hétéroclites, à durée limitée, fortement imprévisibles à moyen ou long terme, et contribuent à désorganiser le fonctionnement des administrations⁹.

⁵ Courtin C. (2011) « Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines. Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité », *Revue Tiers Monde*, vol. 205, pp. 117-134.

⁶ Olivier de Sardan J.-P. (2022) « 'De quoi se mêlent-ils ?' : l'échec de l'impérialisme moral en Afrique », *AOC media (Analyse Opinion Critique)*, 14 juin 2022.

⁷ Ostrom E., Gibson C., Shivakumar S., Andersson K. (2001) « Aid, Incentives, and Sustainability - An Institutional Analysis of Development Cooperation », *Sida Studies in Evaluation*, vol. 2 (issue 1).

⁸ L'« aide projet » représentait 51 % de l'aide publique au développement (APD) en 2021.

⁹ Randrianasolo H., Castellonet C., Coquart P., Ribier V. (2011) « Le rôle de l'aide publique au développement

9- Les évaluations des projets sont focalisées sur les montants engagés ou décaissés, la réalisation des activités prévues, l'atteinte d'indicateurs préconçus, mais ne portent que très rarement sur les conditions concrètes de la mise en œuvre des interventions sur le terrain, sur l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires, ou sur l'impact réel à moyen terme des activités (une fois les projets fermés et la perfusion retirée)¹⁰. Du fait de multiples conflits d'intérêt et des règles du jeu imposées aux consultants, les rapports mettent peu ou pas en évidence les dysfonctionnements et les contournements dans la mise en œuvre des projets¹¹.

10- Le monde du développement et de l'État fonctionne de facto comme un monde autonome et auto-suffisant (une « industrie », avec sa technocratie et son jargon), cantonné dans du formel, du chiffré, de la « langue de bois » et de l'institutionnel, largement en décalage et en décrochage avec le monde réel des agents de l'État et des populations « bénéficiaires » de l'aide¹².

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

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

D'une part, de nouveaux acteurs sont apparus, en dehors de l'industrie du développement qui est très occidental-centrée : Chine, Turquie, Inde, Russie, Brésil. Ils interviennent autrement, avec d'autres objectifs (essentiellement géopolitiques et économiques).

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

Enfin, en Afrique, certains régimes démocratiques sont dans l'impasse. Les populations leur reprochent leurs querelles sans fin, les élections truquées ou peu fiables, l'affairisme débridé, la faible qualité des

dans le renforcement des États et des citoyennetés », *Débats et controverses*, vol. 5 (GRET).

¹⁰ Ridde V. (2016) « Need for more and better implementation science in global health », *BMJ Global Health*, vol. 1 (issue 2).

¹¹ Ridde V. & Olivier de Sardan J.-P. (2022) « The Development World: Conflicts of Interest at All Levels », *Revue Internationale d'Etudes du Développement*, vol. 249, pp. 247-269.

¹² Chartier A. & Rivière M. (2018) « Les effets secondaires de l'aide au développement : Comment l'aide stimule les jeux de pouvoir à Madagascar », *Revue internationale des études du développement*, vol. 234, pp. 123-150, <https://doi.org/10.3917/ried.234.0123>.

services publics, la généralisation de la corruption. La nostalgie croissante à l'égard d'anciens dictateurs ou le soutien aux récents coups d'État témoignent de cette impasse. Bien que la démocratie soit surtout le produit des luttes et revendications populaires contre la première vague de régimes militaires, elle est de plus en plus considérée par les opinions publiques comme un produit d'importation associé à l'Occident et à l'industrie du développement¹³.

Des pistes possibles :

Toutes les pistes proposées convergent vers un objectif : l'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques qui soient plus soucieuses de la réduction des inégalités et du sentiment d'injustice ; plus investies dans l'amélioration de la qualité des services délivrés aux populations ; plus respectueuses de la souveraineté des états africains ; plus à l'écoute des acteurs de terrain concernés ; plus audacieuses dans le passage de l'aide à un appui à la prise en charge nationale ; plus ambitieuses dans la confiance accordée aux institutions locales. Elles s'adressent aux gouvernements et aux institutions de gestion et de pilotage de l'aide publique au développement avec un fil conducteur : rebrancher les gouvernements et l'industrie du développement sur le monde réel. Ces pistes sont loin d'être nouvelles et parfois relèvent uniquement du bon sens.

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

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

3- *Prioriser la mobilisation des ressources internes pour créer de la croissance et améliorer les services publics* : les gouvernements africains devraient développer une politique fiscale plus ambitieuse, plus rigoureuse, mais aussi plus juste, en mettant fin simultanément aux complaisances et aux passe-droits à base politique ou clientéliste, afin de financer des investissements productifs et permettre une réelle transformation structurelle des économies. L'accent doit être aussi mis sur la qualité de la dépense

¹³ Olivier de Sardan J.-P. (2023) L'enchevêtrement des crises au Sahel. Niger, Mali, Burkina Faso, Karthala, 198 p

publique et la fiscalité locale ;

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

5- Reconnaître le rôle des experts contextuels : à côté des expertises techniques, financières ou gestionnaires classiques, reconnues par les institutions de développement et les États, il existe un type d'expertise indispensable qui fait défaut à l'industrie du développement : l'expertise contextuelle, détenue par des agents de terrain critiques et innovateurs, connaissant parfaitement le fonctionnement réel des services publics et soucieux de les réformer. Les écouter, les appuyer, les associer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques et des réformes permettrait une meilleure adaptation de celles-ci aux contextes locaux¹⁴. Il s'agit de passer d'une approche purement technocratique et élitiste à une approche qui permette de croiser le regard de plusieurs acteurs dotés de compétences diverses, à des niveaux hiérarchiques différents, pour les amener à agir ensemble pour des résultats durables ;

6- Soutenir des initiatives nationales et locales de façon débureaucratisée : il s'agirait de passer progressivement des projets qui constituent des enclaves dans les administrations à des appuis totalement intégrés dans les services de l'administration et dont les activités renforcent la gestion courante des services, ce qui signifie que les institutions de développement évolueraient vers un véritable rôle de soutien, l'initiative changeant de camp. Cette reconversion implique une simplification radicale des procédures, un renforcement de la capacité des acteurs locaux à la rédaction des propositions, afin que des idées simples, innovantes et adaptées aux contextes locaux puissent bénéficier d'un appui financier extérieur souple qui renforcerait les compétences nationales, améliorerait les taux d'absorption ainsi que l'impact des interventions sur les conditions de vie des populations.

Deux types d'adaptations sont nécessaires à cet effet : que les PTF soient délivrés de l'obsession d'atteindre à tout prix des résultats fixés à l'avance, et qu'ils assouplissent les modes et les procédures de gestion de l'aide en conséquence.

7- Soutenir les institutions de recherche africaines : aujourd'hui les laboratoires et instituts de recherche africains ne sont quasiment pas aidés par leurs gouvernements et dépendent essentiellement de financements venant des institutions internationales de développement, qui souvent les cantonnent dans un rôle de consultants travaillant sur des termes de référence imposés. Les laboratoires et instituts de recherche africains sont pourtant particulièrement bien placés pour

¹⁴ Olivier de Sardan J.-P. (2022) « 'Compter sur ses propres forces'. Face à la dépendance à l'aide, promouvoir les experts contextuels dans les politiques publiques en Afrique », *Global Africa*, vol. 1 (issue 1), pp. 96-111.

proposer une expertise nationale à base de connaissances fines des contextes locaux, pour identifier des experts contextuels, et pour mener un dialogue exigeant avec les pouvoirs publics, lesquels devraient contribuer significativement à les financer (sur la base d'appels à programmes, par exemple).

Conclusion : Est-ce un papier de plus ?

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

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

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

Avoir un tel auditoire comme le vôtre, au fait des questions de développement, est une réelle opportunité de partage sur le bilan des politiques publiques et les relier au thème central de notre rencontre qui porte sur la désinformation. La communication a mis en relief la perte de confiance entre certaines populations et les gouvernements, la frustration des agents publics et les bénéficiaires face aux camisoles de force qui leurs sont très souvent offertes, loin de leurs attentes et préoccupations. Il est un fait indéniable que les résultats médiocres des politiques publiques dans un environnement d'institutions fragiles, constituent un terreau fertile à la désinformation, qui sans aucun doute, compromettra davantage les efforts de développement et partant la stabilité politique et sociale. Lutter contre la désinformation et ses conséquences revient à nous engager tous pour promouvoir des politiques publiques vertueuses, ouvertes sur les savoirs locaux, prenant en compte les besoins des populations tout en renforçant leur sentiment d'appartenance à un territoire qu'elles travaillent tous les jours à promouvoir et à valoriser. Ce n'est pas une option si nous voulons offrir un meilleur avenir aux futures générations.