



HAL
open science

La fabrique du développement : trajectoires des normes, des pratiques et des acteurs. Cas d'études comparés en Algérie et au Maroc.

Franck Fortune

► To cite this version:

Franck Fortune. La fabrique du développement : trajectoires des normes, des pratiques et des acteurs. Cas d'études comparés en Algérie et au Maroc.. Science politique. Université de Bordeaux, 2021. Français. NNT : 2021BORD0293 . tel-03596699

HAL Id: tel-03596699

<https://theses.hal.science/tel-03596699v1>

Submitted on 3 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



université
de BORDEAUX

 Sciences Po
Bordeaux

THÈSE PRÉSENTÉE POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR EN SCIENCE POLITIQUE
DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique
SCIENCES PO BORDEAUX
Laboratoire d'accueil : Les Afriques dans le monde

Par Franck FORTUNÉ

**La fabrique du développement : trajectoires des normes,
des pratiques et des acteurs.
Cas d'études comparés en Algérie et au Maroc.**

Sous la direction de M. Pierre BLANC

Présentée et soutenue publiquement
Le 7 décembre 2021

Composition du jury :

Mme. Catherine BARON, Professeure, Sciences Po Toulouse

Mme. Yasmine BERRIANE, Chargée de recherche, CNRS

M. Pierre BLANC, Professeur, Sciences Po Bordeaux, *directeur de thèse*

M. Philippe LAVIGNE DELVILLE, Directeur de recherche, Institut de recherche pour le développement ; *rapporteur*

M. Franck PETITEVILLE, Professeur, Science Po Grenoble ; *rapporteur*

RESUMÉ

Cette thèse s'intéresse à l'aide au développement, défendue comme une politique publique globale, chargée d'aiguillonner d'autres politiques, locales ou sectorielles. L'étude de leur fabrique nous permet d'analyser leurs trajectoires, c'est-à-dire le brassage opéré entre les normes, les pratiques et les acteurs qui portent ces politiques, plus que la finalité même de l'aide. Pourquoi observe-t-on si souvent, dans la littérature dédiée et sur le terrain, un décalage entre la formulation et la mise en œuvre d'un programme de développement ? La réponse, nous la cherchons moins à travers une nouvelle réflexion sur l'échec des promesses de l'aide que dans l'analyse pragmatique de l'instrumentation des politiques de développement. Ces dispositifs sociotechniques, sous forme de programmes et de projets, constituent des fenêtres d'observation sur les phénomènes de circulation, de transfert et d'appropriation des référentiels de l'aide à de multiples niveaux de l'action publique. Les conditions et la mesure dans lesquelles s'opère ce transfert sont les éléments qui fondent tout l'intérêt et la spécificité de la démonstration. En nous appuyant sur la littérature en sociologie de l'action publique, et à partir de cas d'étude sur les programmes de coopération de la France au Maroc et en Algérie, nous démontrerons que l'aide au développement est une entreprise d'influence politique singulière, à la fois hasardeuse et circonstanciée : singulière par les apories d'une méthode qui cherche à agir sans intervenir ; hasardeuse par les bricolages qu'elle opère entre plusieurs référentiels de politiques publiques ; circonstanciée par la prise en compte des contingences locales de production de l'action publique, la temporalité de la mise en œuvre de l'action et la portée limitée des transferts. Cette thèse met ainsi en exergue une trajectoire complexe de dépolitisation de la démarche d'aide et de repolitisation par le bas des acteurs de cette fabrique.

MOTS-CLES : Aide au développement, Coopération, Instrument d'action publique, Transfert, Maroc, Algérie.

Development making: courses of norms, practices and stakeholders. Comparative study cases in Algeria and Morocco.

ABSTRACT

This thesis deals with development aid considered as a comprehensive public policy responsible for spurring other local or sector-specific policies. Reviewing policy making enables us to analyze their course, which is an intermixing of norms, usages and stakeholders who defend these policies, more than analyzing the purpose of aid. Why is it so common, in specialized literature and in the field, to emphasize the gap between conceiving and implementing a development program? To find the answer, we will not focus on the failure of aid promises, but on the pragmatic analysis of instrumentation of development policies. These socio-technical measures – programs and projects – form observation windows on the circulation, transfer and ownership phenomena of aid benchmarks, on several levels of public action. The conditions and the degree in which this transfer proceeds guide the interest and specificity of our demonstration. Drawing on the literature in sociology of public action, and based on study cases on cooperation programs of France in Morocco and Algeria, we will demonstrate that development aid is specific, both risky and detailed: specific for the aporia of a method seeking to act without intervening; risky for the fiddling between several public policy benchmarks; detailed for considering local contingencies of policy making, the timing of the implementation of action and the limited impact of transfers. This thesis highlights a complex trajectory of depoliticization for aid, then of the bottom-up repoliticization of stakeholders of this policy making.

KEYWORDS : Development aid, Cooperation, Policy tools, Policy Transfer, Morocco, Algeria.

Unité de recherche

Les Afriques dans le monde, UMR 5115
IEP de Bordeaux 11, allée Ausone Domaine universitaire 33607 Pessac Cedex France

A Roger Lefort,

*« A chaque espace ses rumeurs
A chaque lieu ses lumières
A chaque mer ses rescapés
A chaque dune ses traces
A chaque pluie ses caresses
A chaque miroir ses rêves
A chaque chemin ses silences
A chaque foule ses absents
A chaque mort ses regrets
A chaque corps sa mémoire »*

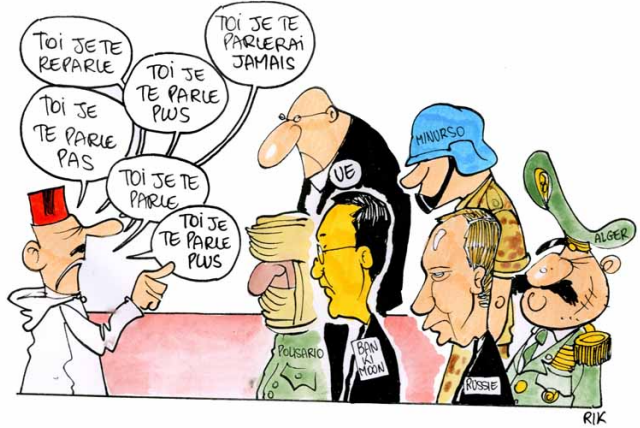
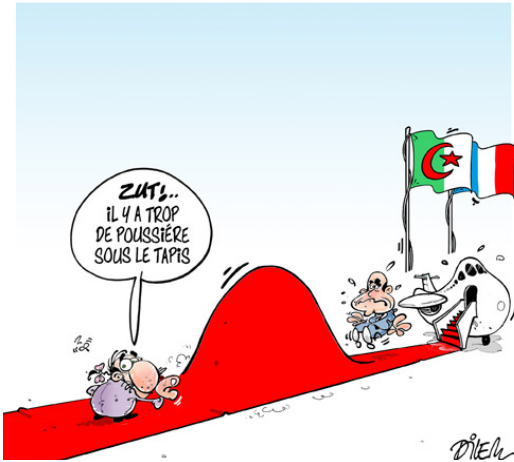
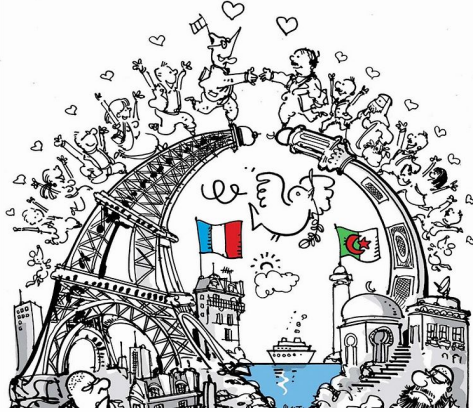
*Habiba Djahnine,
Fragments de la maison,
2015*

L'université n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Ceci n'est pas de la coopération !



**ALAIN JUPPE A ALGER
ON VA ENCORE EVITER LES SUJETS QUI FÂCHENT**



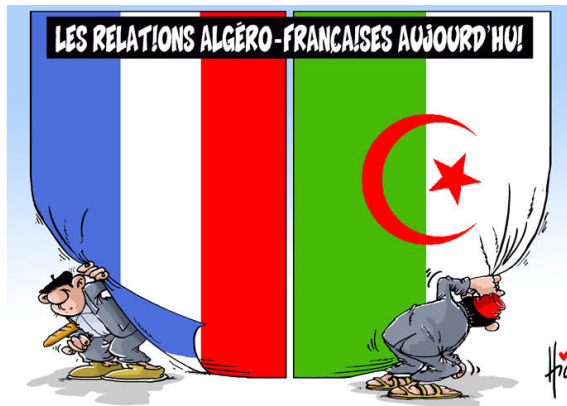
MAROC: NOUVELLE PROVOCATION DE L'ALGERIE



**ALGERIE-FRANCE
SIGNATURE DE PLUSIEURS ACCORDS
DE COOPERATION ENTRE LES DEUX PAYS**



LES RELATIONS ALGERO-FRANCAISES AUJOURD' HUI!



Sommaire

Table des matières

Sommaire	10
Remerciements	16
Liste des sigles	20
Introduction.....	22
1.1. Un objet « insaisissable ».....	24
1.2. L’approche par des cas d’étude.....	26
1.3. État de l’art sur l’aide au développement	32
1.4. Objet de la recherche	Erreur ! Signet non défini.
1.5. Problématisation de la recherche	57
1.6. Thèse soutenue	62
1.7. Hypothèses.....	65
1.8. Approche méthodologique adoptée et rapport aux données recueillies	70
1.9. Annonce du plan.....	88
1^{ère} Partie. Outiller le développement : héritages, normes et bricolage.	92
Chapitre 1. Construire un instrument d’action publique dans le cadre d’une politique de coopération.....	96
1.1. La sociologie historique de l’aide au développement comme trame de fond d’une « politique publique globale »	98
1.2. Un instrument à la confluence de plusieurs politiques publiques	107
1.3. Énoncer l’instrument PCPA	114
Conclusion : Une politique publique globale inspirante, une politique étrangère dominante	137
Chapitre 2. Une fabrique entre standardisation et expérimentation.....	140
2.1. Coexistence de plusieurs finalités au sein de l’instrument.....	142
2.2. Carrière d’un instrument balloté dans les politiques bilatérales	158
Conclusion : Stabiliser les référentiels d’une aide au développement à la française ou la première vie d’une politique de coopération.	182

Chapitre 3. Ce(ux) qui circule(nt) : transfert, appropriation et hybridation de l'instrument. 186	
3.1. La « bonne gouvernance » comme processus d'apprentissage	189
3.2. Les « bonnes pratiques » : l'aide par projet, laboratoire de l'action publique.....	215
Conclusion : Concevoir un instrument d'action publique à l'export.....	237
Conclusion de la première partie : les multiples vies d'une politique de coopération	241
2^{ème} Partie : Mise en œuvre des uns, mise à l'agenda des autres.....	246
Chapitre 1. La sociologique de l'action publique au secours de l'articulation entre aide au développement et politique publique locale.	250
1.1. Utiliser le cadre théorique de l'analyse des politiques publiques pour séquencer la fabrique du développement	251
1.2. Repenser les politiques de développement à partir de leur instrumentation et de leur mise en œuvre.	255
Conclusion : Les programmes de développement comme fenêtre d'observation de l'État en action.....	260
Chapitre 2. La société civile à l'aune de la sociologie historique de l'État	262
2.1. Du cadre juridique à son application.....	265
Conclusion : l'association, un intermédiaire à encadrer	288
2.2. De quoi cette société civile est-elle le nom ?.....	290
Conclusion : Cibler une société civile peu structurée, poreuse à la méthode et encline à la concertation.....	319
Chapitre 3. Inertie, résistance et effet inattendu : la fabrique à l'épreuve de l'imprévisible.322	
3.1. Carambolage d'idées et inertie des pratiques	324
3.2. Les mouvements contraires	348
3.3. Les effets inattendus	365
Conclusion : l'intégration des rétroactions ou la fabrique réajustée du développement....	374
Conclusion de la deuxième partie : trajectoire d'un instrument à la dérive.....	377
3^{ème} Partie : La fabrique de la (dé)politisation ?	384
Chapitre 1. Dépolitisation : démarche volontaire ou effet induit ?	388
1.1. Les modalités de la dépolitisation.....	389

1.2.	Sortir la politique d'un programme de coopération : un enjeu de méthode.....	394
1.3.	: Qui pilote quand personne ne veut « intervenir » ? Les effets d'une politique publique complexée	412
	Conclusion : la dépolitisation comme entreprise politique.....	434
Chapitre 2.	(Re)politisation par le bas.....	436
2.1.	Comment s'organise la « conduite des conduites » ?	439
2.2.	Que reste-t-il de politique ?	450
2.3.	L'État sur la trajectoire de l'Aide.....	467
	Conclusion : la politisation des acteurs, un effet de l'aide à portée limitée.	477
	<i>Conclusion de la 3^e partie : centralité et marginalité du politique dans les programmes d'aide.</i>	479
	<i>Conclusion</i>	484
1.1.	Confirmation de la première hypothèse	488
1.2.	Infirmité de la deuxième hypothèse	499
	<i>Bibliographie</i>	514
	Études dans le champ de l'aide au développement.....	514
	Littérature sur la coopération.....	520
	Science politique africaniste.....	524
	Socio-anthropologie du développement	525
	Analyse des politiques publiques et sociologie de l'action publique	527
	Instrument d'action publique	530
	Sociologie des acteurs de l'aide.....	531
	Etat, politiques et société au Maroc	534
	Etat, politique et société en Algérie.....	538
	Ouvrages et articles sur le New Public Management, les transferts et les effets de politisation/dépolitisation	540
	Méthodologie	546
	Autres documents, rapports et littérature grise.....	548
	<i>Table des figures</i>	553
	<i>Table des annexes</i>	554

Remerciements

Quand vient l'heure des remerciements, il est difficile de se livrer à cet exercice introspectif sans prendre le risque d'oublier des personnes, d'afficher un ordre d'importance, ou de réduire à de trop courtes lignes toute la gratitude que je souhaite exprimer aux personnes qui ont peuplé l'univers de cette thèse.

J'ai lu bien souvent que la thèse était un exercice solitaire, où il n'y aurait à rendre compte qu'à ses pairs et à trouver sa place parmi eux. Ici, je pense le contraire en (presque) tous points. La thèse est un exercice d'apprentissage pour l'individu qui cherche à tirer le meilleur parti du collectif. Elle est en retour une contribution, forcément modeste, à des enjeux réflexifs sur un sujet dont tous peuvent se saisir, profane comme expert. Elle n'est pour moi ni un commencement ni une fin, tout juste un moment où il est possible de révéler cette part de nous que l'on doit aux autres, avant de continuer notre chemin. Chacune des personnes mentionnées ici a ainsi contribué délibérément, incidemment ou sans le vouloir, aux réflexions portées dans cette thèse.

Il est important d'ouvrir ce chapitre en vous partageant mon sentiment de gratitude à l'égard de trois personnes en particulier qui m'ont « donné ma chance » en tant que jeune professionnel et doctorant. Je tiens tout d'abord à remercier avec un profond respect mon directeur de thèse Pierre Blanc pour son appui bienveillant, ses encouragements et surtout toute l'humanité qu'il a pu introduire dans cet exercice. Sans lui, la froideur des canons académiques aurait peut-être eu raison de mon enthousiasme. Tu as su écouter et comprendre ma démarche dans une trajectoire d'engagement plus large. Merci sincèrement pour ton accompagnement.

Bien sûr, comment ne pas faire preuve de gratitude auprès de Pierre-Jean Roca. Lui qui a m'a ouvert la porte de Science po, de LAM et de Cap Coopération, lui qui m'a délogé des rives de la Garonne pour les rives de la Méditerranée, lui qui a pris le temps d'expliquer, de réexpliquer et de transmettre avec une patience qui jalouse ses convictions. Avec lui, j'ai appris à apprendre sans hériter. Moi qui ai dû m'arracher aux idées de mes aînés, il m'a réconcilié avec le fil de l'histoire, la grande comme la petite, et m'a donné le goût d'écrire la mienne. Acceptant souvent le rôle de Cyrano, tu es celui qui souffle mais que l'on oublie. Ici, saches que je sais ce que je te dois. Merci pour tes précieux conseils, et de m'avoir donné l'envie de penser en dehors de la boîte.

Je n'oublie pas le soutien de Jean du Bois de Gaudusson, président de Cap Coopération, puis SO Coopération, qui m'a accordé sa confiance, dès le début. Il n'a cessé de me bousculer, avec cet humour qui se fait le messenger d'une pensée en escarmouche. Dès notre première rencontre, il m'a envoyé son célèbre « vous êtes qui ? ». Je crois que je pourrais lui répondre enfin aujourd'hui. Défiant l'adage, j'ai appris de lui qu'on pouvait « être

et avoir été », et que la seule chose constante c'était le changement. Des bancs de l'Université de Bordeaux à Madagascar, j'ai appris ce qu'était un africaniste « en mouvement » : un goût pour comprendre ce monde et ses changements au-delà de mes simples aspirations professionnelles. Merci à vous.

Cette thèse a été réalisée à Cap Coopération, devenu entre-temps SO Coopération. C'est cet environnement professionnel qui m'a nourri, dans tous les sens du terme. Je sais exactement ce que je dois aux gens qui m'ont entouré aux cours de ces cinq dernières années. A toute « mon » équipe, que j'ose ici marquer d'un possessif pour leur dire toute mon affection, je vous remercie d'avoir accepté cette trajectoire si particulière qu'est la mienne, en qualité de directeur et doctorant. Ce n'était pas toujours facile de comprendre l'enchâssement de ces deux univers lorsqu'il fallait prosaïquement traiter des questions de répartition du temps et de priorités. Je vous suis d'autant plus reconnaissant que je n'aurais pu faire une thèse sur l'aide au développement sans voir au quotidien la manière dont vous-même vous peuplez ce petit monde des professionnels de l'aide. C'est grâce à vous que je n'ai aucune pudeur à dire que je suis lié à mon sujet ; parler des « développeurs » c'était aussi parler de vous dans toute la sincérité de vos doutes, de vos réflexions et de vos engagements. Cette thèse est aussi la vôtre, car vous m'avez inspiré. Soyez-en remerciés.

J'ai une pensée particulière pour toi Matthieu avec qui j'ai pu cheminer tout au long de cette thèse. Je savais qu'en faisant ta rencontre à Ramallah, nous aurions tout un parcours de vie à faire ensemble de Cotonou à Kyoto, au Moyen-Atlas chérifien... Non, en réalité je ne le savais pas. Mais comme c'est le seul endroit où les raisonnements téléologiques sont permis, tu m'autoriseras à penser que je te dois beaucoup et depuis le début et que preuve en est, je suis arrivé jusqu'ici. C'est un peu ta faute aussi tout ça. Merci pour ton amitié sans faille. Mais que dire de l'amitié si je ne peux citer Dana, mon *coach* bienveillance sur cette thèse. Elle a été le sourire et les mots choisis qui permettent de repartir de l'avant. Ce serait dire du mal d'elle que de la remercier pour « ses efforts », car tu incarnes toute une énergie de vie que tu m'as laissé parfois te dérober pour faire cette thèse. Merci du fond du cœur. Mon admiration et mes remerciements vont aussi à Sina, dont les conseils toujours avisés n'ont d'égal que la douceur de son amitié. J'aime à penser que lui écrire « gliguelük » suffira à lui exprimer toute ma gratitude pour m'avoir aidé à déchiffrer l'exercice de thèse. Enfin, merci à toi Younes, qui me lira peut-être, saches que tout ceci a commencé au rond-point de Barbotan, grâce à toi. Merci à vous tous les amis.

A Sciences Po Bordeaux, je ne pourrai toujours que remercier, au-delà même de ces quelques lignes, les personnes qui m'ont aidé et fait confiance. Du programme DeMeTer à FAPPA, j'ai pu travailler en toute confiance et, disons-le en oubliant parfois mon statut de doctorant, avec de belles personnes comme Céline Thiriot, Olivier Provini, Jean-Christophe

Lapouble, Dominique Darbon. Rozenn Nakanabo Diallo, Karine Bassoulet, Ghislain Brégeot, Maryse Ducournau et bien d'autres. L'aventure continue.

Au Maroc comme en Algérie, je dois remercier les nombreux acteurs que j'ai pu rencontrer et qui ont accepté de me donner un peu de leur temps pour partager leurs expériences. J'ai une pensée amicale pour ceux qui m'ont gentiment ouvert leurs portes et inspiré, Arab, Pierre, Mustapha, Fatima, Martin, Driss, Férial, Jamal, Farid... et une pensée émue pour ceux qui sont partis, Yahia et son infatigable envie de refaire le monde. J'ai apprécié chaque moment passé sur le terrain à écouter et à comprendre ce que les grandes théories de l'aide au développement ne pouvaient parfois saisir. Des confins de Timimoun à Taliouine, d'Alger à Rabat, jusqu'à Paris, parmi tous ces acteurs qui agissent pour « changer les choses » se lient des amitiés se forment des convictions, se formulent des promesses qui donnent une profonde humanité à notre sujet. Qu'ils soient remerciés même dans leur anonymat, car ils représentent la multitude des réflexions inspirantes qui ont guidé cette thèse.

Je voudrais remercier également mon entourage, ma famille proche et élargie, et plus spécifiquement, Audrey, Melvin, Maria, Marie-Thérèse, Laetitia, Youssef, Sophie, Ronald, Micheline pour votre accompagnement et vos mots d'encouragement : un vrai moteur dans ce qui s'apparente à un marathon.

Elles sont les dernières mais bien les premières à recevoir ma gratitude : ma femme Claire, et mes deux magnifiques filles, Rose et Adèle, qui ont fait de moi ce que je suis. Merci à toi Claire d'avoir su comprendre et accompagner ce travail acharné, de m'avoir donné du temps et de l'amour pour avancer. Toi et les filles avaient été d'une patience infinie lorsqu'elles se demandaient dans les heures tardives des soirs et des weekends « c'est quand que papa il finit de travailler sa thèse ? ». Je suis fier d'elles et leur suis profondément redevable car j'ai appris grâce à elles à relativiser. L'exercice de thèse est un univers dans lequel il faut rentrer, mais quelque fut l'intérêt du propos, notre univers ne saurait se résumer à cet exercice. J'espère que Rose et Adèle comprendront ma démarche dans quelques années en lisant ces quelques lignes, et que je saurai leur donner l'envie de comprendre le monde comme j'ai eu envie de le déchiffrer à travers cette thèse.

Merci à tous et, où que vous soyez, je vous dis à tout à l'heure.

Liste des sigles

AFD Agence Française de Développement

AGR Activité Génératrice de Revenus

AICT Action Internationale des Collectivités Territoriales

APD Aide Publique au Développement

APP Analyse des Politiques Publiques

CCCE Caisse Centrale de Coopération Économique

CICID Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement

CT Collectivités Territoriales

BM Banque Mondiale

DAECT Direction à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales

DCP Document Cadre de Partenariat

DGCID Direction Générale à la Coopération Internationale et au Développement

FAC Fonds d'Aide et de Coopération

FED Fonds Européen de Développement

FHNEA Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide

FMI Fonds Monétaire International

FSM Forum Social Mondial

FSP Fonds de Solidarité Prioritaire

GCP Gestion du Cycle de Projet

HCCI Haut Conseil de la Coopération Internationale

IAP Instrument d'Action Publique

INDH Initiative Nationale de Développement Humain

MAIIONG Mission d'Appui aux Initiatives des ONG

MAE Ministère des Affaires Étrangères

MINEFI Ministère de l'Économie et des Finances

MCNG Mission pour la Coopération Non Gouvernementale

NPM *New Public Management*

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

ODD Objectifs de Développement Durable

OMD Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONU Organisation des Nations Unies

ONG Organisation non gouvernementale

OSC Organisation de la Société Civile

PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement

SCAC Service de Coopération et d'Action Culturelle.

S/MOM Secrétariat du Ministère de l'Outre-Mer

UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Introduction

La thèse présentée ici traite de l'aide au développement comprise comme un objet de politique publique. C'est une démarche de recherche-action que nous entreprenons pour décrypter un objet complexe à la lueur de ses évolutions socio-historiques et de notre expérience professionnelle. Penser l'aide au développement à partir de notre position de praticien, c'est de prime abord une démarche pour allier la théorie à la pratique comme nous y invite cette citation que nous reprenons à notre compte ; « Loin des couloirs washingtoniens de la Banque mondiale et des débats publics à stylos mouchetés entre économistes, comment fait-on pour apprendre à des femmes pauvres de la banlieue de Kolkata (Calcutta) les comportements qui vont améliorer leur santé et celle de leurs enfants ? Comment fait-on pour prendre en charge des malades du sida dans une région perdue du Nord du Bénin ? Comment aide-t-on les pauvres qui vivent dans les bidonvilles de Buenos Aires ? »¹. Mais à la différence de l'auteur, dans cet exercice de thèse, cette préoccupation du « comment » vise à relier l'énoncé des politiques dans les « couloirs washingtoniens » et leur mise en œuvre dans « les bidonvilles de Buenos Aires ». Un cheminement complexe que nous souhaitons éclairer par une analyse principalement construite avec les outils de la sociologie de l'action publique, afin de comprendre « pourquoi » l'aide perdure en dépit des objectifs d'émancipation annoncés, de la complexité de sa mise en œuvre et des « échecs » constatés.

Disons-le dès l'introduction, c'est une préoccupation de « développeur »² au sens où cet exercice académique, nous l'assumons à partir de la position « d'acteur Nord³ », mais aussi dans la volonté de réduire les asymétries d'analyse dans la littérature qui donnent souvent à voir les effets de l'aide sur les « développés ». Aborder l'aide au développement à travers la sociologie de l'action publique, c'est répondre à l'invitation récente de la littérature pour que s'opèrent des passerelles entre socio-anthropologie de l'action publique et analyse des politiques publiques⁴. Nous proposons ainsi une grille de lecture originale en nous centrant sur le processus de construction des politiques publiques d'aide au développement, à partir de cas d'étude sur des programmes de coopération entre la France et deux pays du Maghreb, le Maroc et l'Algérie. Nous entendons par là étudier « un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Leca et Grawitz,

¹ Chavagneux, Christian, « Aide au développement : de la théorie à la pratique », *L'Économie politique*, vol. 36, no. 4, 2007, p 7-8.

² Philippe Lavigne Delville, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » », *Cahiers d'études africaines*, 202-203 | 2011, 491-509.

³ Convention de langage ou jargon du développement que nous utilisons ici pour désigner une personne qui travaille pour une organisation liée à un pays ou des pays donateurs.

⁴ Philippe Lavigne Delville, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays sous régime d'aide », *Anthropologie & développement*, 45 | 2017, 33-64.

1985) dans le champ spécifique de l'aide au développement. Notre sujet de thèse porte ainsi sur la compréhension de ce processus et nous permet d'investir la « fabrique du développement », que nous prenons pour titre, afin de rendre compte d'une dynamique plus large d'interactions entre ces politiques, les acteurs qui s'y engagent, les cadres conceptuels qu'elles mettent en œuvre, les interprétations qu'elles suscitent, les effets qu'elles produisent, etc. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une thèse « sur » le Maroc ou l'Algérie, mais bien de positionner le centre de gravité de notre analyse sur les instruments d'action publique (IAP) mis en place dans le cadre de politiques de développement, en prenant les Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA) comme cas d'étude pour notre démonstration. La thèse a pour objet l'aide au développement, et pour sujet les politiques de coopération entre la France et deux pays que sont l'Algérie et le Maroc.

Alors que chercheurs comme praticiens abordent souvent le développement par « les projets », ils oublient parfois l'intérêt qu'il y a à considérer ces interventions comme des formes d'action publique ((Pinson, 2004 ; Lavigne Delville, 2011) qui, loin d'arriver en terrain vierge, tentent de s'arrimer, avec plus ou moins de facilité, à d'autres politiques publiques dans les pays tiers (Cabane & Tantchou, 2016). Ainsi, parler de développement comme d'une politique publique⁵, à la fois internationale dans son énonciation et locale dans son appropriation, est une des clés pour dénouer les trajectoires entremêlées des normes, des pratiques et des acteurs traversant ce « champ » (au sens bourdieusien) de l'aide au développement. Dès lors, ce que nous entendons par « aide au développement », ou par raccourci de langage l'Aide⁶ ou le Développement, c'est le champ socio-politique des acteurs engagés dans des dynamiques de coopération, d'entraide ou de solidarité entre pays du Nord et du Sud, quelle que soit la forme prise par cet engagement : initiative de solidarité internationale, coopération décentralisée, diplomatie économique, etc. L'aide au développement vient à la fois désigner des formes de coopération institutionnelle entre Etats, des mécanismes économiques de redistribution, un système d'acteurs, des échelles d'analyse et constitue un sujet inépuisable pour différentes approches académiques qui confèrent à l'objet même son caractère insaisissable, loin de l'idée unitaire qu'il suppose en l'énonçant. Pour la clarté du propos, nous nous saisissons donc tout au long de cette thèse plus précisément des politiques (publiques) de développement (ou de coopération) dans le champ plus large de l'aide au développement. L'unité d'observation sera celle d'une politique de développement, telle qu'énoncée en France et reçue en Algérie et au Maroc : un ensemble qui « constitue en effet, et par définition, un être sociologique et institutionnel

⁵ *Ibid.* « Ce que l'on appelle « développement » en Afrique et plus largement dans les pays sous régime d'aide est finalement ce qui relève ailleurs des politiques économiques et sociales, de l'action des associations, de l'économie sociale et solidaire. », p 33-64.

⁶ Nous utilisons le terme d'Aide ou de Développement avec une majuscule pour désigner le champ de l'aide au développement dans une dimension holistique.

de mise en relation d'acteurs sociaux, politiques et administratifs, [dont] il ne ferait aucun sens d'en autonomiser une partie, sous peine de perdre le tout. »⁷. Venir ainsi observer ce microcosme social du « monde de l'aide » avec les outils de la sociologie de l'action publique, c'est se donner l'opportunité de photographier un objet en mouvement dans des contextes spécifiques, celui de nos cas d'étude en Algérie et au Maroc, et d'éclairer ainsi le flou qui entoure le sujet de la fabrique du développement.

1.1. Un objet « insaisissable »

« Le concept même de coopération, au-delà de l'idée simple « d'aide », a un contenu historique, politique, économique et sociologique contradictoire, ambigu, et nécessite au niveau d'une approche analytique la prise en compte d'un grand nombre de variables »⁸. Cette citation est ce qui pourrait le mieux résumer le point de départ d'une réflexion académique sur les concepts et les pratiques d'un système d'acteurs, celui des « professionnels du développement »⁹ auquel nous pensons modestement appartenir. Car si cette thèse est un exercice académique, elle est réalisée à partir de notre position de praticien. Elle n'aurait pu se construire sans cette posture de recherche-action qui nous a conduit à exercer des activités professionnelles tout en retirant une analyse réflexive sur nos pratiques, poussée ici jusqu'à l'exercice de thèse. Une analyse bienvenue pour déchiffrer, évoluer dans notre environnement, et surtout peut-être ne pas acter la production et reproduction de l'ignorance dans le système d'aide (Jacob, 2000). Rattacher notre pratique à ce « grand nombre de variables » et trouver le cheminement des concepts jusqu'à leur mise en œuvre¹⁰, c'est le premier facteur de motivation de cette thèse en science politique réalisée en immersion, dans un contexte professionnel d'animation d'un réseau¹¹ d'acteurs du développement ; un contexte de mise en œuvre d'orientations et de paradigmes dont nous héritons, mais qu'il n'est pas interdit d'interroger. Au contraire.

Comme le suggère la citation, s'il est difficile dans un premier temps de se saisir du « concept de coopération, au-delà de l'idée simple « d'aide » », c'est que le secteur est régulièrement secoué par des mutations imprévisibles (Sévérino, Charnoz, 2005) : « A bien

⁷ Jean-François Baré, *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Montréal-Paris, Les Éditions L'Harmattan, 1997.

⁸ M. Nancy, *Analyse des relations entre les systèmes hégémoniques et les spécificités nationales : un cas particulier : urbanisation et développement*, dans *Indépendances et interdépendances au Maghreb*, C.R.E.S.M., Ed. du C.N.R.S., Paris, 1974, p. 29.

⁹ Entendu ici les personnes qui exercent une activité professionnelle, rémunérée ou non, ayant des compétences spécifiques liées au secteur de l'aide.

¹⁰ Même si nous partageons le fait que « les politiques de développement ne sont pas des sciences exactes et que les causalités qui s'y déploient ne sont pas toujours discernables. » J-F Baré, *op. cit.*, p. 12.

¹¹ SO Coopération Nouvelle-Aquitaine, Réseau Régional Multi-Acteurs pour la solidarité et la coopération internationales a été la structure d'accueil tout au long de la thèse.

des égards, les mutations de l'APD paraissent chaotiques ; leur rationalité se dérobe au regard. Elles laissent à l'observateur un sentiment « d'impromptu insaisissable » d'autant plus fort qu'elles affectent à la fois les fondements et les méthodes de l'aide. L'APD ne se contente pas, tel un caméléon, d'arborer de nouvelles couleurs en fonction de son environnement. C'est sa morphologie même qui évolue, si bien qu'il n'est pas facile de la déchiffrer : complexités et contradictions semblent affleurer sans cesse¹² ». Ce sentiment « d'impromptu insaisissable », nous le partageons en ouverture de notre propos introductif pour défricher le sujet d'une thèse qui se veut questionner la fabrique du développement¹³. En quelques lignes déjà, l'objet même que nous tentons de saisir est nommé « aide », « coopération », « APD » et bien d'autres termes encore qui peuvent désigner pour partie l'objet sur lequel nous travaillons. Les acteurs de l'aide au développement sont ainsi directement en prise avec un héritage complexe de concepts, des injonctions contradictoires et une série de malentendus¹⁴ ; démêler cela est une gageure.

Voilà l'un des points de départ de cet exercice de thèse. Loin du regard parfois désabusé du praticien, revêtir les habits du chercheur en sciences sociales permet de reposer ces questions avec d'autant plus de curiosité et d'appétence pour la réponse : comment analyser et prendre en compte la circulation ce « grand nombre de variables » évoquée dans la citation ? Comment se construisent les programmes de développement ? De quelle matrice conceptuelle sont-ils nés ? Quelle synthèse s'opère lors qu'ils sont énoncés ? Comment fait-on circuler ces outils de conception ? Quelle la nature du rapport à établir entre objectifs et résultats ? Quelle place pour leur appropriation ? Leur traduction ? Et surtout, comment maintient-on (ou renouvelle-t-on) les compromis dans la mise en œuvre d'un programme ? Peut-on alors penser l'aide au développement comme une politique publique ? Si tel est le cas, peut-on utiliser les outils de l'analyse des politiques publiques pour désassembler et réassembler cet ensemble dans une logique cohérente ? C'est cette préoccupation pour l'analyse systémique qui nous engage alors dans cette réflexion académique. Pour répondre à ces questions, nous partons de cas d'études que nous avons pu observer dans le cadre de notre activité professionnelle.

¹² Severino, Jean-Michel, et Olivier Charnoz. « Les « mutations impromptues ». État des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 213, no. 1, 2005, pp. 13-131.

¹³ Entendu comme le secteur (Muller, 2019) des politiques de développement.

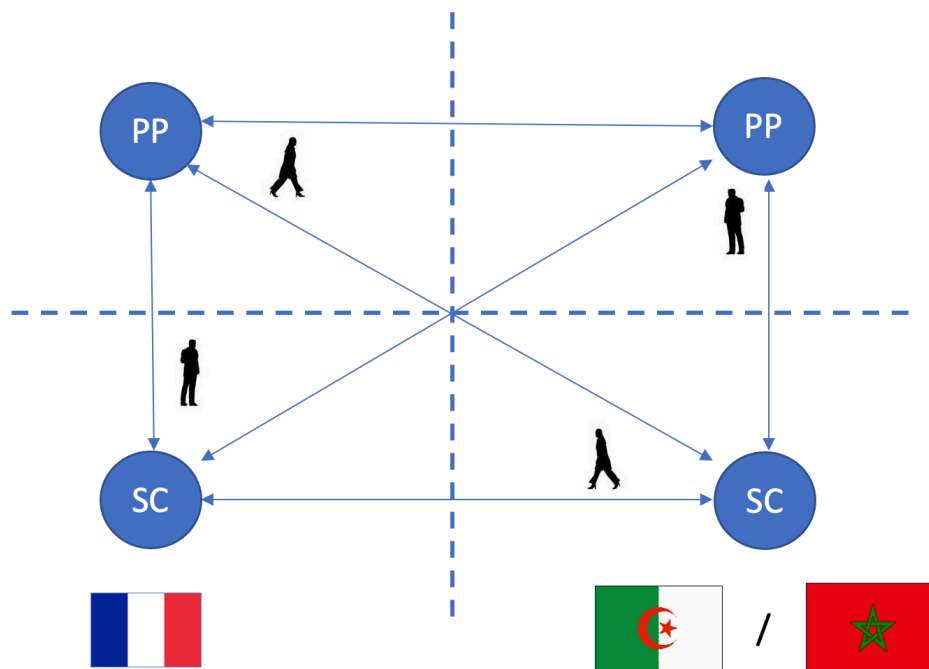
¹⁴ Nous sommes marqués dans notre expérience par le nombre d'espaces qui existent pour démêler les incompréhensions et fabriquer du consensus dans des contextes marqués par l'absence de « mémoire du développement » qui perpétue selon nous ces malentendus (Cf : thèse de Science Politique, Matthieu Brun. « Microsociologie politique comparée de la mémoire du développement en milieu rural à Madagascar (Itasy) et au Maroc (Souss Massa Drâa). Science politique. Université de Bordeaux, 2019.).

1.2. L'approche par des cas d'étude

À partir de 1999, le Ministère français des Affaires Étrangères met en place des Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA) qui contiennent dans le titre même toute la révolution méthodologique à engager. Développés dans 6 pays au cours de ces 20 dernières années (Maroc, Roumanie, Algérie, Congo, Guinée, Tunisie), ces dispositifs incarnent en partie les changements paradigmatiques, institutionnels ou méthodologiques ayant alors cours dans le « monde du développement ». Impliqués dans ces programmes à travers nos activités professionnelles, nous avons eu le privilège d'être embarqués dans les débats qui traversent la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de ce qui s'apparente à des instruments d'action publique et que nous utiliserons ici comme des fenêtres d'observation plus large sur ce « secteur » de l'aide au développement.

Pour la compréhension du lecteur, ces programmes PCPA peuvent être entendus de prime abord comme des dispositifs sociotechniques, pensés en France (au « Nord » dans le langage du développement) et chargés de financer des projets de développement dans les pays concernés (au « Sud »). Des configurations nouvelles sont promues dans ce dispositif : un cadre de concertation dit « pluri-acteurs », impliquant non plus simplement des partenariats entre ONG, mais également les pouvoirs publics (État, services déconcentrés, structures décentralisées, etc.) et d'autres catégories d'acteurs qui viennent sous ce chapeau de société civile (associations, collectifs, syndicats, universités, etc.). C'est une matrice méthodologique « innovante » choisie pour livrer l'aide de manière plus « efficace » comme on commence à le dire et le répéter en ce début du siècle¹⁵. Les PCPA démarrent ainsi par une réflexion sur la méthode. L'innovation vient moins de la thématique choisie ou de la méthode de financement que 1/ de la configuration - en pluri-acteurs - qui va présider à la construction de ces instruments-programmes et 2/ de la posture - concertée - de travail attendue de ces derniers. Une tentative de réagencement des acteurs et de leurs relations dans le champ de l'aide au développement qui vient bousculer l'habitus des acteurs. Cette « matrice de perceptions, d'appréciations et d'actions » (Bourdieu, 1972), que nous nommons « cadre cognitif » dans cette thèse, donne ainsi une nouvelle représentation des interactions entre acteurs, qui va guider les discours autour de la justification et des objectifs d'un tel programme.

¹⁵ Pour en savoir plus sur l'efficacité de l'aide, voir OCDE, *II : Pour une gestion axée sur les résultats du développement et sur l'efficacité de l'aide*, Revue de l'OCDE sur le développement, vol. n° 4, no. 1, 2003, pp. 39-58.



PP : Pouvoirs publics (nationaux, locaux, décentralisés...)

SC : « Société Civile »

--- Limites théoriques entre les différentes catégories d'acteurs

↔ Dynamiques d'échanges souhaitées



Individu prenant part au dialogue

Figure 1 : le « jeu à 4 » ou la représentation théorique des relations entre acteurs dans un PCPA.

Cette représentation constitue le cadre cognitif global qui guide les promoteurs du PCPA. Les lignes d'oppositions Nord/Sud, Société Civile/Pouvoirs publics, sont supposées s'effacer au profit d'une concertation multi-acteurs à tous les niveaux. Cette représentation est aussi une projection simplifiée des effets attendus du programme. Ce cadre cognitif s'installe ainsi dans les discours pour expliquer le pourquoi d'un tel programme, son caractère prétendument disruptif, et résume en soi ce que les professionnels de l'aide appellent « l'objectif général » d'un PCPA tel que socialisé auprès des acteurs/bénéficiaires. Nous ajoutons la place des individus, car la place des courtiers est évidemment importante, mais elle n'est pas spécifiquement mis en avant dans le discours global sur l'instrument PCPA.

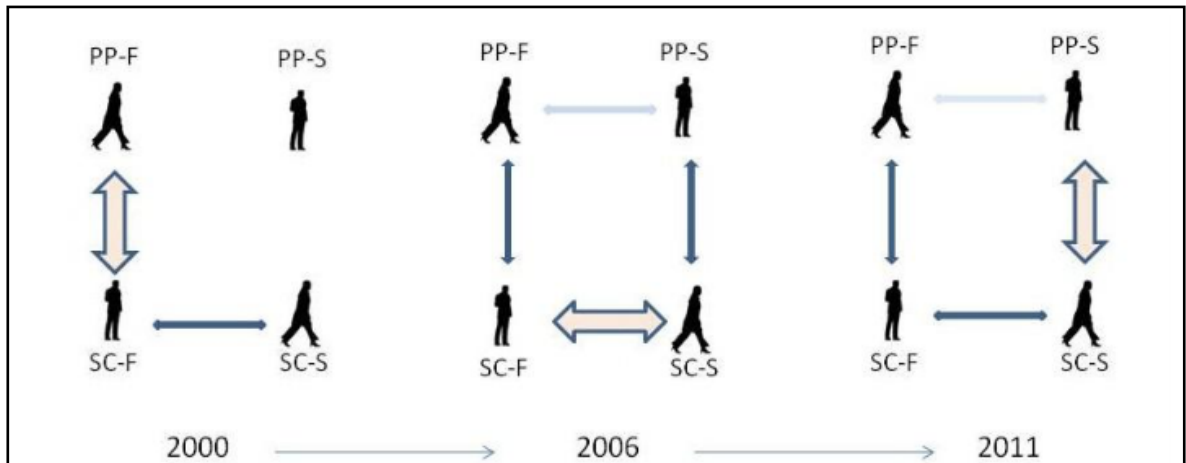
Nous insistons sur ce caractère théorique car il s'agit bien de projeter une nouvelle configuration d'action dans les programmes de développement, en rupture avec les façons de faire précédentes qui, pour l'écrire de façon caricaturale, plaçaient les ONG « en face » des pouvoirs publics et l'ensemble du programme dans une relation Nord/Sud asymétrique. La conception même du programme s'en distingue pour deux raisons.

Tout d'abord, un PCPA s'organise comme un consortium d'acteurs, avec ce postulat que l'organisation de cet espace doit se faire de manière « pluri-acteurs », impliquer la « société civile » et les « pouvoirs publics » au Nord comme au Sud, ce qui représente une évolution notoire dans les modes de gouvernance des projets et des programmes sur laquelle nous reviendrons. Ensuite, le PCPA finance des projets de taille relativement modeste, appelés « micro-projets » dans le jargon, et ce n'est pas un hasard. Car comme nous le précise Olivier Nay dans son chapitre sur les politiques de développement¹⁶, « depuis quelques années, un nombre croissant d'universitaires en appellent à des stratégies d'intervention s'appuyant sur l'expérimentation locale. Ils en appellent à la recherche de solutions inventives autour de projets de taille modeste (Cohen and Easterly, 2009). Ils condamnent les politiques bureaucratiques, élaborées au sommet des organisations. Ils prennent le contre-pied des arguments avancés par un grand nombre d'experts internationaux sur le nécessaire passage de la logique du projet (expérience locale) à celle du programme (planification nationale pluriannuelle). Le débat a été lancé par de jeunes économistes (comme A. Banerjee, M. Kremer ou E. Duflo) proposant des méthodes empiriques permettant de tester l'efficacité concrète de l'aide sur le terrain (Banerjee, 2007) ». Dans la conception même du programme, nous retrouvons ce postulat qu'une approche « locale », « par le bas », à coup de « projets locaux », expérimentés et portés par des « citoyens », pourrait favoriser une approche systémique de changements des modes d'action publique dans les pays récipiendaires de l'aide. L'enjeu est de taille : financer des projets non pour eux-mêmes¹⁷, mais pour leur capacité à aiguillonner les politiques publiques locales, bousculer les représentations sur les modes de gouvernance. Au-delà de la représentation théorique, nous retrouvons ainsi une première projection dynamique des PCPA dans le cadre de travaux¹⁸ sur l'évaluation de l'instrument.

¹⁶ NAY O., « Les politiques de développement », in BORRAZ O. et GUIRAUDON V. (dir.), *Les politiques de développement 2 : Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 : 139-170.

¹⁷ Il ne s'agirait pas tant de s'attacher aux résultats de l'action menée en mode projet que d'expérimenter de nouveaux rapports entre les acteurs.

¹⁸ Schéma issu de l'évaluation stratégique de l'instrument Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA), Rapport final, juillet 2012.



PP-F : Pouvoirs Publics - France

PP-S : Pouvoirs Publics - Sud

SC-F : Société Civile - France

SC-S : Société Civile - Sud

Figure 2 : L'évolution du "jeu à 4"

Un PCPA emprunte sa méthode à celui des « dispositifs intermédiés », comme cela se dit dans le jargon des bailleurs, qui vise à confier à un intermédiaire, généralement une ONG, la régulation du passage entre le financement du programme et le financement de projets plus petits, plus ou moins cohérents entre eux (sur la thématique, la méthode, le territoire choisi, etc.). Il s'agit de régler cette « pluie fine » du financement avec toutes ses activités afférentes (formation des acteurs, gestion de l'instruction, suivi des lauréats, etc.) pour arriver à « toucher les acteurs locaux » (schéma 2000). C'est donc en première lecture un dispositif administrativo-financier « classique » de l'aide, pour favoriser une mise à l'échelle des financements du bailleur (en l'occurrence ici successivement le MAE, puis l'AFD sur la période étudiée). Il y a dans cette schématisation toute l'évolution observée (ou escomptée) d'une société civile du Sud qui, après avoir été « aidée » c'est-à-dire formée et financée sur des projets d'initiative locale (schéma 2006), se retrouve en capacité d'entrer en dialogue (et en négociation) avec les pouvoirs publics des pays concernés pour définir l'orientation des politiques publiques (schéma 2011). Évidemment, nous reviendrons dans la mise en pratique sur la réalité de la rupture organisationnelle et des processus de continuité qui s'opèrent alors dans le programme.

Pour le moment et pour la compréhension du lecteur, nous pourrions simplement dérouler la pensée qui préside à la construction d'un programme tel que les PCPA comme nous avons pu le lire dans le vade-mecum de 2002 et l'entendre en entretien. Les programmes PCPA sont produits après la réforme institutionnelle française de 1998 qui amène, entre autres, à la disparition du ministère de la Coopération. C'est donc un nouvel¹⁹ instrument conçu dans le cadre d'une politique de développement renouvelée qui s'affiche en rupture avec la « Françafrique ». Le programme doit permettre de renforcer les capacités des sociétés civiles au Sud à travers la formation, la mise en réseau et le financement de projets de développement sur le terrain. Ce n'est pas simplement un « guichet » mais le cadre d'échanges plus denses en vue de renforcer le dialogue entre sociétés civiles et avec les pouvoirs publics ; c'est l'objectif méthodologique central des PCPA. Ce dialogue-là est organisé dans le cadre de projet locaux de développement soutenus par le programme et financés pour leur propension à engager une logique pluri-acteurs. L'effet escompté est de pouvoir ainsi permettre une dynamique de démocratisation, ou tout du moins d'ouverture vers d'autres modes d'action publique dans les pays récipiendaires de l'aide.

Prenons un exemple concret de cette trajectoire. Dans le cadre du PCPA Maroc (appelé par raccourci le PCM), le projet Tayouga a été financé. Le projet, mené dans la région de Ouarzazate en partenariat avec une association française, ambitionne de favoriser l'insertion de jeunes handicapés en milieu rural par la création de micro-entreprises. Il est financé par le FAP, Fond d'appui aux Projets, dispositif interne du PCM, entre 2007 et 2009, parmi 45 autres projets financés. L'association a été formée et accompagnée pour répondre à ce dispositif ; un « renforcement de capacités » en matière d'ingénierie de projet mais également en termes de réseau. La structure a eu l'occasion de participer à des « forums jeunesse », au salon des associations, à des conférences territoriales. Ainsi, le PCM consacre une grande partie de son budget (5 millions d'euros sur la période 2007-2009) aux financements des acteurs mais aussi aux rencontres entre eux. Certains de ces projets ne dépassent pas le stade d'une action ponctuelle, mais d'autres parviennent à se structurer et à impliquer progressivement les autorités locales sur des sujets très divers.

Dans cette thèse nous partons ainsi de la fabrique d'une politique de coopération à travers le programme PCPA pour aller vers une fabrique de l'action publique dans les pays où sont mis en œuvre ces programmes²⁰. Nous suivons ce cheminement dans notre analyse, puisque c'est celui qui serait offert schématiquement à n'importe quel observateur lors d'un premier entretien. Si un programme tel que le PCPA sert à « faire des projets » (dirait-on dans le langage professionnel), cela pourrait être analysé sur le plan académique comme

¹⁹ Nous reviendrons dans la deuxième partie de cette thèse sur l'inertie des précédents paradigmes de l'aide dans la construction du caractère novateur des suivants.

²⁰ Dans le sillage des travaux de J. Commaille, nous distinguons la notion de « politique publique » qui insiste sur le poids déterminant des institutions, de la notion d'action publique qui renvoie à une dynamique où sont analysés des jeux d'acteurs publics ou privés qui s'investissent dans des séquences de politique publique.

une démarche qui permet de produire de l'action publique, en Algérie et au Maroc dans notre cas : une ingénierie²¹ plus ou moins construite comme telle. Dans cette réflexion du passage de l'un à l'autre, du programme au projet, du projet à l'action publique, nous nous sommes inspirés des travaux de Pierre-Marie Aubert (2014) qui pose la question de la relation entre ces projets de développement et le changement dans l'action publique²². S'il conclut sur les dangers de ces projets qui participent d'une part du « dédoublement des interactions entre administration et administrés » et d'autre part de la « fragmentation de l'action publique » (Darbon, 2001), nous pensons pouvoir pousser plus loin la réflexion. Il s'agit pour nous de travailler sur une trajectoire plus interactionniste d'un programme de développement, comme pour détailler en quelque sorte une « chaîne de production » de l'action publique, avec ses acteurs et ses pratiques. Derrière cette mécanique se cachent des enchevêtrements de normes, de référentiels, de représentations, qui sont autant d'ajustements qui maintiennent le programme, en dépit des nombreux paradoxes et contradictions qui font vaciller l'édifice.

Au-delà des discours et des analyses macro-économiques qui visent à qualifier le développement, traiter d'un programme concret est une remise à l'échelle pour mieux étudier les bricolages parfois complexes qui nous font penser à une « fabrique », avec ses artisans, leurs savoir-faire, leurs marges de manœuvre par rapport à la règle et disons-le, leur créativité qui font de toute entreprise de développement une production à la fois normée et originale. Tout l'objet de notre analyse est de révéler cette complexité de l'aide au développement en utilisant le matériel à notre disposition en science politique.

²¹ Moreau Defarges, Philippe. « Chapitre 1. Le droit d'ingénierie s'installe ou le destin toujours aléatoire d'une idée généreuse », *Droits d'ingénierie. Dans un monde post-2001*, sous la direction de Moreau Defarges Philippe. Presses de Sciences Po, 2006, pp. 17-40.

²² Aubert, Pierre-Marie. « Projets de développement et changements dans l'action publique », *Revue Tiers Monde*, vol. 220, no. 4, 2014, pp. 221-237.

1.3. État de l'art sur l'aide au développement

« L'Aide Publique au Développement (APD) est en voie de disparition. Peut-être d'ailleurs n'a-t-elle jamais réellement existé, tout du moins sous la forme clairement définie d'une lutte mondiale contre la pauvreté, dotée d'objectifs et de moyens consensuels. Cela ne signifie pas que la solidarité internationale ait diminué : au contraire, les fonds investis chaque année dans ce que l'on peut appeler « les politiques publiques internationales » augmentent. »²³ Cet extrait introductif de l'article de Jean-Michel Sévérino et Olivier Ray inspire la nécessité de cet état de l'art pour situer nos travaux autour « d'une forme clairement définie » de l'Aide et prendre position sur un objet « en voie de disparition ». Une question centrale nous anime alors : peut-on parler de l'Aide comme d'une politique publique ?

Fin ou renouvellement ? En réalité, cette question n'est pas nouvelle dans la littérature²⁴. Le système de l'aide au développement, quelle que soit sa forme, celle promue par les organisations internationales (aide multilatérale), comme celle qui se loge au creux de la politique étrangère d'un pays (aide bilatérale), se reconfigure sans cesse malgré toute une littérature²⁵ qui constate (ou parfois prédit) son échec (Easterky, 2006). La part laissée à une approche par la domination (Servet, 2007c, 2010) dans de nombreux ouvrages et articles consacrés aux effets de l'aide a peut-être conduit involontairement à un prisme de lecture et des angles morts dans l'analyse qui expliquent ce goût pour un objet crépusculaire.

Ainsi, lorsqu'on tente d'établir une définition de l'aide au développement, le périmètre se révèle à la fois vaste et restreint. Les ouvrages « grand public » situent l'objet dans un ensemble plus large²⁶, le confrontent aux idées reçues²⁷ ou au contraire le réduisent au

²³ Severino Jean-Michel et Olivier Ray. « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19, no. 1, 2011, pp. 5-44.

²⁴ Notons que déjà en 1982, l'économiste François Partant publiait *La Fin du développement. Naissance d'une alternative ?*, Maspero, Paris, 1982 (rééd. *La Découverte*, Paris, 2007). En 1992, Wolfgang Sachs suggérait que le temps était venu de prononcer l'oraison funèbre du « développement » dans Wolfgang Sachs (dir.), *The Development Dictionary, A Guide to Knowledge and Power*, Zed Books, Londres, 1992. En 2009, Antoine Malafosse reprend la question à son compte dans « *La fin de l'aide publique au développement ?* », *Études*, vol. 410, no. 6, 2009, pp. 739-750. Jean-Michel Sévérino et Olivier Ray proposent une réflexion du même ordre avec deux articles : « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19, no. 1, 2011, pp. 5-44, et Severino Jean-Michel et Olivier Ray. « La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective », *Revue d'économie du développement*, vol. 20, no. 2, 2012, pp. 83-142.

²⁵ Littérature académique comme littérature grise.

²⁶ Voir Bailly Michèle, Dufour P., *L'aide au développement à l'heure de la mondialisation*, Editions Milan, 2002. Voir également Aurélien Lechevallier, Jennifer Moreau, François Pacquement, *Mieux gérer la mondialisation? L'aide publique au développement*, 2007

²⁷ Jean-Michel Severino, Jean-Michel Debrat, *L'aide au développement*, Paris, Le Cavalier bleu (coll. « Idées reçues »), 2010.

seul sujet de l'APD²⁸ (comme dans notre citation). Par conséquent, la principale critique que l'on peut apporter à l'approche généraliste, c'est de sans cesse entretenir la confusion entre l'aide au développement, la coopération internationale, la politique étrangère et parfois même l'humanitaire, en n'éclairant qu'une dimension d'un objet aux multiples facettes. C'est ce que nous tentons ainsi de dépasser dans cet état de l'art. Car s'il est tout à fait possible d'aborder le sujet à travers la théorie des relations internationales²⁹, comme de le circonscrire à une approche méthodologique localisée³⁰, de l'affecter à une pensée économique globale ou de le rapprocher d'une politique sectorielle, il faut savoir se repérer dans l'exercice.

Même si beaucoup a été écrit en économie du développement, Assidon, (2002) et Brasseul (2008, 2016) offrent un panorama des travaux publiés dans ce domaine, et les publications de Duflo (2010) illustrent les nouvelles approches qui tendent à faire école chez les bailleurs de fonds, en France notamment. Bien que ceci soit déterminant pour comprendre notamment l'évolution des paradigmes de l'aide, nous n'irons pas puiser dans ce champ disciplinaire l'essentiel de notre appareillage conceptuel en situant nos travaux dans le champ de la science politique. Pour nous situer dans cet état de la littérature, nous proposons de repérer les productions académiques selon qu'elles relèvent principalement 1/ d'une réflexion à partir des organisations internationales (multilatéralisme) ; 2/ d'une analyse sur les politiques de coopération (bilatéralisme) ; 3/ d'une analyse par les acteurs, par pays ou par thématique spécifique ; 4/ d'une approche disciplinaire ou pluridisciplinaire.

L'aide au développement comme approche « par le haut »

Pour avoir une vision socio-historique de l'aide au développement, l'ouvrage de Gilbert Rist est un bon point de départ. Il n'échappe pas aux postures réflexes en positionnant l'Aide comme une entreprise d'universalisation de l'idéologie dominante et en vient à se demander si c'est « autre chose que l'extension planétaire du système de marché ». Mais le mérite de l'ouvrage tient surtout à un exercice rigoureux qui s'appuie plus sur les pratiques que sur les intentions des politiques de développement. Dans un autre registre plus focalisé sur la dimension institutionnelle, l'ouvrage³¹ de Jean-Michel Sévérino et Olivier Charnoz consacré à l'aide – publique – au développement est un repère intéressant pour

²⁸ Voir l'ouvrage de Pierre Jacquet, *Les enjeux de l'aide publique au développement*, Politique étrangère, no. 4, 2006, pp. 941-954.

²⁹ Battistella, Dario, Jérémie Cornut, et Élie Baranets. « Chapitre 14. La coopération », , *Théories des relations internationales*. sous la direction de Battistella Dario, Cornut Jérémie, Baranets Élie. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 489-520.

³⁰ Garnaud, Benjamin, et Julien Rochette. « Rôle et limites de l'approche projet dans l'aménagement du littoral à Nador (Maroc) », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 169-188.

³¹ Charnoz Olivier et Jean-Michel Severino. *L'aide publique au développement*. La Découverte, 2015.

situer le sujet dans une perspective économique et financière, mais aussi dans une première réflexion sur les instruments (appui budgétaire, appui par projet, cadre logique, évaluation). Malgré la prégnance des réflexions économiques sur le couple « croissance et développement » dans les ouvrages, la dimension politique n'est jamais totalement absente³² donnant des premiers éléments de réflexion sur l'approche de l'aide comme étant une politique publique globale ou, pour être plus précis, une politique publique internationale³³. Dès lors, les évolutions du développement y sont dépeintes à mesure des succès ou déboires du multilatéralisme (Jobert, 1994 ; Petiteville et Smith, 2006 ; Stone, 2008 ; Buthe et Matili, 2011 ; Eboko, 2015). Ces analyses rencontrent souvent deux difficultés majeures ; 1/ l'objet se présente souvent à l'arrière-plan des préoccupations des institutions internationales, plus enclines à traiter des enjeux de sécurité (Devin, 2008), de commerce et de mondialisation, et 2/ il est présenté en dehors des logiques étatiques qui pourtant encadrent très grandement le champ³⁴.

L'aide au développement comme sous-secteur de politique publique

L'aide au développement au prisme des coopérations bilatérales³⁵ est bien souvent le sujet d'une analyse dépendant d'une histoire ou d'une dimension politique plus large. L'Aide comme objet des Organisations Internationales (ONU, FMI, Banque Mondiale), cela s'entend aisément. En revanche, que l'aide au développement puisse faire partie de la politique d'un État se révèle toujours très singulier. En effet, cela classe les États : entre donateurs et récipiendaires de l'aide, entre ceux qui usent du développement comme d'un ressort stratégique pour leur politique étrangère et ceux qui tentent de régler plus ou moins fortement l'extraversion³⁶ (Bayart, 1999) de leur politique publique, et entre ceux qui partagent un passif historique et ceux qui n'en ont pas.

³² J-M Severino plaide en faveur d'un bilan politique du développement arguant du fait que « La réticence à admettre les dimensions éthiques et politiques comme des objectifs à part entière de l'aide au développement, sans qu'il soit besoin d'un discours économique pour les soutenir, est d'autant plus regrettable que le bilan de l'aide sur ces deux terrains est sans doute « globalement positif » dans Severino, Jean-Michel. « Refonder l'aide au développement au XXIe siècle », *Critique internationale*, vol. n° 10, no. 1, 2001, pp. 75-99.

³³ Pour une définition précise du concept de politique publique internationale, voir Petiteville, Franck, et Andy Smith, *Analyser les politiques publiques internationales*, Revue française de science politique, vol. 56, no. 3, 2006, pp. 357-366.

³⁴ Voir les travaux de Benjamin Singer sur les liens complexes entre aide multilatérale et bilatérale et les stratégies de mise à l'agenda. Singer, Benjamin. « Aide bilatérale contre aide multilatérale ? Analyse comparative des politiques de coopération de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de forêts tropicales », *Mondes en développement*, vol. n° 127, no. 3, 2004, pp. 45-60.

³⁵ On parle alors plutôt de « politique de coopération » dans le cas de relations bilatérales que de « politique de développement » même si c'est un usage qui ne s'appuie pas sur une définition différenciée.

³⁶ Voir également Lavigne Delville, Philippe. « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, no. 2, 2018, pp. 53-73.

Dans le premier cas, les ouvrages font la part belle aux lectures socio-historiques des transformations entre le système d'administration coloniale et cette aide qui s'adresse étrangement aux anciens pays colonisés, même s'il faudrait s'interroger sur la comparaison de leur déploiement (Pacquement, 2010). Dans le cas de la France, on peut s'appuyer ainsi sur des ouvrages et des articles qui retracent la politique d'aide au développement, bien souvent dans une approche institutionnelle³⁷, et avec une appétence marquée pour les analyses en termes de continuités et de ruptures³⁸. Dans la plupart des cas, l'objet apparaît comme un sous-secteur de la politique étrangère, même s'il est parfois décrit comme un secteur à part entière³⁹ avec ses arènes et ses acteurs oscillant entre emprunts aux normes des Organisations Internationales et déterminants socio-historiques des relations bilatérales. On notera ainsi dans cette prédominance d'ouvrages écrits dans une perspective historique ceux qui abordent l'Aide par période⁴⁰ ou par acteurs⁴¹.

Dans le deuxième cas, il est quelquefois difficile de trouver un ouvrage qui puisse retracer de manière globale les déterminants (historiques, sociologiques, politiques) de l'Aide sur un pays en particulier, dans une logique bilatérale ou non. Concernant l'Algérie, cela est d'autant plus difficile que l'accès au terrain et la production universitaire en sciences humaines et sociales locale est très réduite⁴². Au-delà des analyses en géopolitique⁴³, notons tout de même l'article⁴⁴ de Sarah Hadiazi qui tente une rapide fresque historique de l'histoire de la coopération France-Algérie, paru dans la Revue Défense Nationale⁴⁵. L'article d'Abrika Belaïd ou encore d'Arezki Akerkar à une échelle plus locale donne une illustration de la coopération décentralisée entre la France et l'Algérie⁴⁶. Il faut dire que la littérature sur cette coopération entre les deux pays est largement effacée par les enjeux

³⁷ Voir Guillaumont Jeanneney, Sylviane. « La politique d'aide au développement. Du rapport Jeanneney à la situation présente », *Commentaire*, vol. 145, no. 1, 2014, pp. 89-98.

³⁸ Voir Meimon, Julien. « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine*, vol. 105, no. 1, 2007, pp. 27-50.

³⁹ Nay, Olivier. *Op. cit.*, pp. 139-170.

⁴⁰ Voir Pierre Jacquemot « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, vol. 238, no. 2, 2011, pp. 43-57.

⁴¹ Voir les travaux de François Pacquement sur l'histoire de la coopération technique et plus spécifiquement sur l'histoire locale de l'AFD. François Pacquement, *Histoire de l'Agence française de développement en Côte d'Ivoire*, *Afrique contemporaine*, vol. 256, no. 4, 2015, pp. 151-154.

⁴² « Affirmer que les SHS, en Algérie, sont considérées comme des disciplines de seconde zone n'est pas un euphémisme et encore moins une information inédite. » dans Karima Dirèche, « Écrire sur l'Algérie. Les SHS à l'épreuve de la mobilisation citoyenne du 22 février 2019 », *L'Année du Maghreb*, 21 | 2019, 205-211.

⁴³ Voir Lechevallier, Éric. « La coopération, un terrain de concurrence Est-Ouest en Algérie », *Outre-Mers*, vol. 406-407, no. 1, 2020, pp. 131-150.

⁴⁴ Hadiazi, Sarah. « Histoire de la coopération France-Algérie depuis l'indépendance », *Revue Défense Nationale*, vol. 822, no. 7, 2019, pp. 97-103.

⁴⁵ Ce qui place d'emblée le cadre de ce texte.

⁴⁶ Abrika, Belaïd. « La coopération décentralisée, un levier pour le développement économique territorialisé. Exemples de projets de coopération franco-algérienne, les *Wilayate* de Béjaïa et Tizi-Ouzou », *Mondes en développement*, vol. 175, no. 3, 2016, pp. 59-76.

Akerkar, Arezki. « Approche territoriale durable et coopération décentralisée franco-algérienne : les effets du partenariat avec Mulhouse sur El Khroub », *Pensée plurielle*, vol. 39, no. 2, 2015, pp. 77-91.

liés à la mémoire de la guerre d'Algérie⁴⁷, et que les rares productions sur la société civile (potentielle porte d'entrée sur une analyse de l'aide) s'orientent le plus souvent vers des analyses de la « contestation » (Addi, 2010 ; Ait-Hamidouche, 2014 ; Baamara, 2016). Sur le Maroc, il y a étonnamment peu de travaux généraux sur la coopération entre la France et le Maroc⁴⁸ à l'exception notoire de ceux de Thomas Lacroix qui permettent de repérer le rôle des ONG françaises au Maroc⁴⁹ et plus largement une vision des effets de l'aide sur les enjeux politiques locaux. Notons cependant que la coopération avec le Maroc souffre peut-être moins d'une surreprésentation des partenariats avec la France que l'Algérie voisine.

L'aide au développement comme toile de fond

L'Aide n'est pas uniquement un système accroché aux débats de la communauté internationale. Elle ne s'étudie pas en vase clos mais de manière enchâssée à d'autres analyses historiques, sociales, politiques, etc. Le sujet se loge dans les études sur les pays, les politiques sectorielles, les approches thématiques, etc. Il existe ainsi nombre d'ouvrages et d'articles fort intéressants pour notre analyse qui ne prennent pas l'aide au développement comme point central, mais comme une variable parmi d'autres convoquée pour expliquer les ressorts du sujet principal. C'est le cas pour notre sujet des travaux de Myriam Catusse et Frédéric Vairel par exemple, sur le lien entre question sociale et développement au Maroc⁵⁰. Ces travaux sont importants au sens où ils apportent un éclairage qui permet de situer l'aide au développement dans un paysage plus vaste de construction sociale et/ou politique. Il est à noter que le lien entre l'aide au développement et les ressorts de la mobilisation politique est souvent convoqué⁵¹. Frédéric Vairel consacre ainsi un chapitre de son livre⁵² sur la politique et les mouvements sociaux au Maroc aux effets de l'aide internationale. De même, les travaux d'Irené Bono sur la participation des

⁴⁷ Voir Khalfoune, Tahar, et Gilbert Meynier. « Après l'indépendance : les relations tumultueuses entre l'Algérie et la France », Abderrahmane Bouchène éd., *Histoire de l'Algérie à la période coloniale. 1830-1962*. La Découverte, 2014, pp. 665-683.

Voir également Aït-Hamidouche-Driss Louisa, 2014, « Politique extérieure et politique intérieure algérienne : la résistance révolutionnaire au service de la résilience autoritaire ? », *Maghreb-Machrek*, 2014/3, n° 221, p. 9-22

⁴⁸ Voir Amin Allal, « Développement international » et « promotion de la démocratie » : à propos de la « gouvernance locale » au Maroc, *L'Année du Maghreb*, 2007, p. 8.

⁴⁹ Lacroix, Thomas. « Chapitre 6. L'autre codéveloppement. Les acteurs non étatiques », *Les réseaux marocains du développement. Géographie du transnational et politiques du territorial*, sous la direction de Lacroix Thomas. Presses de Sciences Po, 2005, pp. 205-242.

⁵⁰ Catusse, Myriam, et Frédéric Vairel. « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique africaine*, vol. 120, no. 4, 2010, pp. 5-23.

⁵¹ Voir par exemple Bennani-Chraïbi Mounia, 2003, « Parcours, cercles et médiations à Casablanca. Tous les chemins mènent à l'action associative de quartier », in Mounia Bennani-Chraïbi et Olivier Filleule (dir.), *Résistance et protestations dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 293-352.

⁵² Vairel, Frédéric. « Chapitre 6 / Les effets combinés de l'aide internationale et de la répression sur la protestation », *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée*, sous la direction de Vairel Frédéric. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 243-276.

jeunes⁵³ traitent de la mobilisation politique de cette catégorie sociale. Déceler les effets de l'aide au développement dans des articles portant sur l'Algérie s'avère plus difficile. Pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons en détail, la faible extraversion du régime aux prescriptions internationales, couplée à la relative fermeture du pays aux dynamiques de recherche internationales en sciences sociales contribuent au faible investissement des chercheurs sur ce terrain⁵⁴. Notons tout de même l'ouverture timide de portes d'entrée sur le sujet, par le biais d'objets « connectés » à l'aide, tels que la société civile, notamment avec les travaux Ahcène Amarouche⁵⁵, ou encore sur le mouvement associatif⁵⁶, et les travaux visant à rapprocher les deux objets⁵⁷. Il existe également de (trop) timides productions endogènes, comme l'ouvrage coordonné par Nouria Benghabrit-Remaoun et Mustapha Haddab⁵⁸ sur l'État des Savoirs en Sciences Sociales et Humaines (1954-2004), qui consacrent plusieurs articles au mouvement associatif en Algérie. Ces travaux, qui placent l'aide au développement à la marge de leur réflexion, s'avèrent particulièrement utiles pour sortir d'une approche en surplomb quelque peu écrasante et traiter de l'objet de manière connexe et située. Pour ces deux pays, citons également la revue *L'année du Maghreb* qui permet de s'appuyer sur des articles importants pour la compréhension notamment des mouvements sociaux et des questions migratoires.

L'aide au développement est aussi un terrain fécond pour des débats sur la méthode. Les ouvrages et les articles de ces dernières années s'attachent plus aux recettes du développement qu'à ses intentions. Il y a ceux qui s'attaquent aux slogans⁵⁹, aux *buzz words*⁶⁰ pour y dénoncer l'usage relativement confus d'un concept soit déjà bien installé dans la littérature, soit au contraire qui permet aux chercheurs d'analyser le succès d'une notion. C'est particulièrement le cas lorsqu'il s'agit d'aborder la « société civile »⁶¹ comme outil mal défini de l'Aide⁶². Les articles fleurissent alors sur des concepts pris comme porte

⁵³ Bono, Irene. « Une lecture d'économie politique de la « participation des jeunes » au Maroc à l'heure du Printemps arabe », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, no. 4, 2013, pp. 145-166.

⁵⁴ Est entendu ici le faible investissement des acteurs « du Nord ». Notons l'important travail du CRASC à Oran qui permet de documenter des dynamiques sociales, associatives, politiques, etc. en relation avec notre sujet.

⁵⁵ Amarouche Ahcène, « Régime politique, société civile et économie en Algérie : une analyse institutionnaliste », *Mondes en développement*, 3/2012 (n°159), p. 45-57

⁵⁶ Bozzo, Anna. « Société civile et citoyenneté en Algérie : essor et déclin d'un mouvement associatif indépendant (xix-xxe siècle) », Anna Bozzo éd., *Les sociétés civiles dans le monde musulman*. La Découverte, 2011, pp. 95-114.

⁵⁷ Roca, Pierre-Jean. « Les associations « modernes », fer de lance de la société civile ? », *Confluences Méditerranée*, vol. 81, no. 2, 2012, pp. 69-81.

⁵⁸ Benghabrit-Remaoun Nouria et Haddab Mustapha (dir.), 2008, *L'Algérie 50 ans après. État des savoirs en sciences sociales et humaines : 1954-2004*, Oran, Editions du CRASC.

⁵⁹ Voir Chavagneux, Christian. « Les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, vol. 82, no. 2, 2001, pp. 161-168.

⁶⁰ Voir Cartier-Bresson, Jean, Blandine Destremau, et Bruno Lautier. « Les mots du développement : trajectoires et pouvoirs. Introduction », *Revue Tiers Monde*, vol. 200, no. 4, 2009, pp. 725-734.

Cornwall, Andrea, Brock, Karen (2005), « What Do Buzzwords Do for Development Policy? A Critical Look at Participation, Empowerment and Poverty Reduction », *Third World Quarterly*, Vol. 26, n° 7, pp. 1043-1060.

⁶¹ Pirotte, Gautier, *La notion de société civile*, La Découverte, 2018.

⁶² Poncelet, Marc, et Gautier Pirotte. « L'invention africaine des sociétés civiles : déni théorique, figure imposée, prolifération empirique », *Mondes en développement*, vol. 139, no. 3, 2007, pp. 9-23.

d'entrée sur ce vaste monde de l'aide au développement : l'*empowerment*⁶³, l'évaluation et des approches thématiques comme le genre, l'éducation ou le micro-crédit par exemple sont particulièrement référencés. Dans la multitude des sujets de recherche, nous tentons d'établir trois portes d'entrée dans la littérature consacrée à ces éléments que nous qualifions de « méthode » : le *New Public Management*, l'approche projet, l'approche par les échelles de l'aide.

1/ La critique de l'aide est désormais soumise à celle plus générale sur « la nouvelle gestion publique ». Le début des années 2000 est marqué par des travaux autour de l'efficacité et de toute une réflexion adjacente sur la « mesure du développement »⁶⁴ et de bien d'autres articles⁶⁵ qui abondent dans le sens d'un vaste courant de réforme⁶⁶. Les travaux en économie du développement⁶⁷ installent l'évaluation comme nouveau mantra des bailleurs de fonds. Il ne faudrait pas manquer de souligner que ce ne sont pas des réflexions propres au monde de l'aide⁶⁸. En réalité, c'est l'idée même de performance⁶⁹ et le spectre de « l'échec » qui agitent les réformes de politique publique tous secteurs confondus. L'aide en perte de légitimité depuis la fin de la guerre froide est peut-être un terrain plus propice que d'autres encore à cette approche par la rationalisation. L'efficacité, l'évaluation et plus largement la technicisation deviennent l'expression d'une « nouvelle gestion publique » (*New Public Management*) qui s'applique dans l'APD comme dans d'autres domaines d'activités (Naudet, 2011). Au-delà de la littérature critique qui fait du NPM la poursuite de l'entreprise néo-libérale, nous notons que cette préoccupation autour de la méthode a pour impact, sur le plan académique, de hisser l'Aide au rang de politique publique. En effet, les réformes du secteur de l'Aide au début des années 2000 ne sont pas auto-référencées à partir des débats qui dominent le champ. L'idée par exemple que la gestion par l'évaluation des résultats permettrait de neutraliser la dimension politique d'une politique publique⁷⁰ n'est pas une caractéristique du secteur⁷¹. Si les conséquences du *NPM* touchent de

⁶³ « I. Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ? », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. 9, no. 3, 2008, pp. 271-274. Voir aussi Anne-Emmanuèle Calvès, « "Empowerment" : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, thème : Les mots du développement, 4/2009, n° 200, p. 735-749.

⁶⁴ Gabas, Jean-Jacques, et Vincent Ribier. « Les déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 33-50.

⁶⁵ Voir BARÉ J.-F. (dir.), *Paroles d'experts. Études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, 2006.

⁶⁶ Nous faisons référence à Jean-David NAUDET, dans l'article Naudet D., « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », Document de travail, 119, Agence française de développement, 2012.

⁶⁷ Duflo, Esther, « Évaluer l'impact des programmes d'aide au développement : le rôle des évaluations par assignation aléatoire », *Revue d'économie du développement*, vol. 13, no. 2-3, 2005, pp. 185-226.

⁶⁸ Perret, Bernard. *L'évaluation des politiques publiques*. La Découverte, 2014.

⁶⁹ Easterly, W., *Evaluating Aid Performance of Donors*, Center for Global Development, Washington DC, 2002.

⁷⁰ Bezes, Philippe et Christine Musselin. « Chapitre 5 / Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », Laurie Boussaguet éd., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015, pp. 125-152.

⁷¹ Hugon, Philippe. « La mesure du développement est-elle l'expression de rapports de pouvoir ? Application au champ de l'éducation », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, no. 1, 2013, pp. 105-121.

manière synchronique plusieurs secteurs de politiques publiques, c'est bien que l'aide n'est pas un objet à part sur le plan de l'analyse.

2/ Les débats sur l'approche projet permettent l'introduction d'une lecture de l'Aide par les instruments. Dans cette littérature, nous sommes marqués par les analyses sur « l'approche projet » qui viennent irriguer l'ensemble des réflexions de méthode sur le secteur. Les travaux sur l'instrument projet (Hirschman, 1967 ; Bernard Lecomte, 1986) ont marqué l'ouverture d'une réflexion spécifique sur le sujet⁷², car il faut dire que ce mode de livraison de l'aide résiste⁷³ aux changements de paradigme de l'aide et vient encadrer la façon même de penser les modalités d'action. Le management par projet⁷⁴ n'est là encore pas propre aux mécanismes de l'aide, mais le secteur offre un bon terrain d'étude pour son déploiement. Citons également l'article de Giovalucchi et Olivier de Sardan (2009) qui pousse avec justesse l'analyse des outils de l'aide jusqu'à disséquer le cadre logique comme un « miroir des développeurs⁷⁵ ». La critique ne se concentre plus sur le vaste ensemble de l'Aide, mais sur la limite des outils⁷⁶ à partir d'exemples de terrain⁷⁷. La dimension instrumentale (et non l'instrumentalisation) de l'Aide prend une place de plus en plus importante dans les analyses depuis les années 2000, et des passerelles s'opèrent entre projet et action publique⁷⁸, et tentent de rapprocher politique de développement et politiques publiques sectorielles au Sud⁷⁹ pour illustrer l'enchâssement des formes de production de l'action publique (Eboko, 2015b, p. 97).

3/ L'approche par les échelles permet également de s'intéresser aux mécanismes de l'aide (transfert, appropriation, inclusion) et réhabilite l'analyse par les acteurs⁸⁰. Si l'aide au développement est toujours décrite dans une dimension macro, la logique ubiquitaire de l'objet est reconnue ; « du global au local⁸¹ » selon l'expression consacrée, pousse les

⁷² Voir le témoignage de Bernard Lecomte sur le passage de la planification au projet de développement dans « Bernard Lecomte : de l'aide par projet à l'écoute paysanne. Les chemins de traverse de l'engagement », *Revue internationale des études du développement*, vol. 244, no. 4, 2020, pp. 123-140.

⁷³ Dordain, Dominique, et Luc Mogenet. « Le paradigme de l'aide projet fait de la résistance. De la dépendance à la réappropriation », *Afrique contemporaine*, vol. 241, no. 1, 2012, pp. 11-27.

⁷⁴ Néré, Jean-Jacques. *Le management de projet*. Presses Universitaires de France, 2015.

⁷⁵ GIOVALUCCHI François et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, juillet 2009, vol. 198, no 2, p. 383-406.

⁷⁶ Voir Lavigne Delville, Philippe. « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet » », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 153-168.

⁷⁷ Garnaud, Benjamin, et Julien Rochette., *op. cit.*, pp. 169-188.

⁷⁸ Aubert, Pierre-Marie, *op. cit.*, pp. 221-237.

⁷⁹ Voir Soriat, Clément. « Imposition et appropriation de la lutte contre le sida par projet au Bénin. L'instrumentation de l'action publique comme observatoire des trajectoires étatiques africaines », *Gouvernement et action publique*, vol. 017, no. 2, 2018, pp. 95-115.

⁸⁰ Hugon, Philippe. « Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement : Albert Otto Hirschman et François Perroux », *Mondes en développement*, vol. n° 124, no. 4, 2003, pp. 9-31.

⁸¹ Voir aussi la critique de la linéarité de cette trajectoire dans Allal, Amin. « « Penser global, agir dans un bocal ». Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) », *Gouvernement et action publique*, vol. 015, no. 2, 2016, pp. 153-181.

chercheurs à travailler sur les réseaux et les échelles d'intervention des acteurs⁸². En effet, les catégories Nord/Sud, si pratiques pour comprendre les mécanismes de l'aide, ne résistent pas à l'analyse par les réseaux qui tendent à montrer des dynamiques transnationales⁸³. De la même façon, elles poussent les auteurs à délaissé les analyses théoriques sur les paradigmes du développement au profit d'études de terrain sectorisées (eau, éducation, énergie)⁸⁴, localisées (pas uniquement sur des pays mais sur des territoires spécifiques) et dont la montée en généralité permet de confronter les théories du développement à la réalité des études de cas⁸⁵. L'entrée par les acteurs se révèle alors essentielle pour comprendre les rapports de force, les traductions⁸⁶ mais aussi et surtout la portée des transferts⁸⁷ entre les paradigmes de l'aide et le terrain. Les mécanismes de l'aide sont ainsi sans cesse rediscutés pour leur cohérence, leur performance, mais de moins en moins pour leur existence même.

Les catégories d'acteurs font ainsi l'objet de recherches spécifiques. Les organisations de l'aide sont notamment explorées par des auteurs anglo-saxons (Mosse, Lewis, Fechter et Hindman). Si nous avons déjà abordé le concept de « société civile », c'est surtout l'abondante littérature sur les ONG qui permet de révéler (voire de se confondre avec) le secteur de l'aide au développement. Beaucoup a été écrit sur les ONG, sur leur histoire internationale⁸⁸, ou plus locale, sur leur place dans le champ du développement ou de l'humanitaire⁸⁹, tant et si bien qu'il faudrait en faire un état de l'art à part entière. Nous retenons ici pour notre analyse que leur étude se fait en miroir des évolutions dans le secteur de l'Aide. Les ONG sont ainsi traversées par les idéologies⁹⁰, confrontées aux dynamiques politiques⁹¹ ou encore aux questions de management⁹² et deviennent de véritables objets politiques en soi⁹³. Elles se révèlent importantes pour notre analyse car, aux côtés des Organisations Internationales, elles dominent très largement le champ de l'aide au développement. Les phénomènes associés à cette instrumentation de l'aide, à la

⁸² Pirotte, Gautier. « Les initiatives populaires de solidarité internationale : un laboratoire d'études de la coopération internationale ? », *Mondes en développement*, vol. 161, no. 1, 2013, pp. 7-18.

⁸³ Lacroix, Thomas, *op. cit.*

⁸⁴ Voir les analyses sectorielles sur l'eau potable (Baron et Tidjani Alou, 2011 ; Répussard, 2011) ou encore sur l'éducation (Fichtner, 2012).

⁸⁵ Chavagneux, Christian, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁸⁶ L'analyse en termes de « courtier », a permis d'identifier les acteurs à l'interface entre le niveau local, national et international (Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan, 2000) et de repérer les comportements stratégiques des acteurs aux différentes échelles de la chaîne de production des politiques publiques.

⁸⁷ Allal, Amin. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, vol. 48, no. 3, 2010, pp. 97-116.

⁸⁸ Ryfman, Philippe. *Les ONG. La Découverte*, 2014.

⁸⁹ Maietta, Michel. « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », *Revue internationale et stratégique*, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 53-59.

⁹⁰ Cohen, Samy. « ONG, altermondialistes et société civile internationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, no. 3, 2004, pp. 379-397.

⁹¹ Guillerrou, Yves. « ONG et dynamiques politiques en Afrique. Le difficile dialogue à la base entre acteurs du développement rural », *Journal des anthropologues*, vol. 94-95, no. 3-7, 2003, pp. 123-143.

⁹² Cazenave, Bruno, Emmanuelle Garbe, et Jérémy Morales. *Le management des ONG. La Découverte*, 2020

⁹³ Hours, Bernard. « Les ONG : outils et contestation de la globalisation », *Journal des anthropologues*, vol. 94-95, no. 3-7, 2003, pp. 13-22.

montée en puissance du multi-acteurs, sont également bien documentés. Nous pensons notamment à la question de la professionnalisation des acteurs de l'aide⁹⁴ et à tous les travaux permettant l'exploration d'impensés dans les sciences sociales des « mondes de l'aide internationale » (Fresia, Lavigne Delville ; 2018).

Un objet interdisciplinaire ?

Si l'on aborde l'objet dans une approche disciplinaire, il faut reconnaître dès le début la forte présence des approches en économie, en finance⁹⁵ mais aussi en socio-anthropologie du développement, à l'image des revues que nous avons évoquées jusqu'ici. Il faut citer pour le monde francophone les nombreuses contributions à des revues telles que : *Mondes en développement*, *Revue Internationale des Etudes Du Développement* (anciennement *Revue Tiers Monde*), *Revue d'économie du développement*, *Revue canadienne d'études du développement*, la revue *Anthropologie & développement*, ou encore les revues *Afrique Contemporaine et Politique Africaine*. Dans le monde anglophone, nous pourrions citer les contributions aux revues *Journal of Development Studies*, *World Development*, *Journal of International Development*, *Development and Change*, *Community Development Journal*, *Studies in Comparative International Development* et *Journal of Human Development and Capabilities*.

Le sujet est présent à la fois dans des ouvrages d'économie, de relations internationales mais aussi dans la socio-anthropologie, l'analyse des politiques publiques ou encore la sociologie des organisations. Comme les aveugles dans la fable de Chelm, chacun semble évaluer le développement à partir de sa position, même si certains ouvrages⁹⁶ posent la question du dialogue entre les disciplines « car, assurément, oublier l'une de ces dimensions, c'est tout oublier⁹⁷ ». Si l'on s'éloigne des théories du développement « comme mythe d'origine⁹⁸ », et donc des travaux en économie du développement (Kuznet, Rostow, Lewis, Kindleberger, Guillaumont), c'est en socio-anthropologie du développement que l'on

⁹⁴ Lecler, Romain, Yohann Morival, et Yasmine Bouagga. « Pour une ethnographie des professionnels de l'international », *Critique internationale*, vol. 81, no. 4, 2018, pp. 9-20. Voir également Pirotte, Gautier. « Les initiatives populaires de solidarité internationale : un laboratoire d'études de la coopération internationale ? », *Mondes en développement*, vol. 161, no. 1, 2013, pp. 7-18, ou encore Le Naëlou, Anne. « ONG : les pièges de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, no. 4, 2004, pp. 727-734.

⁹⁵ Pacquement François, « L'aide publique au développement – un sujet de finances publiques internationales » in *Revue française de Finances publiques*, n° 125, février, 2014.

⁹⁶ Voir Hugon, Philippe. « Les sciences sociales africanistes à l'épreuve des projets de développement. Peuvent-elles dépasser l'opposition entre l'universalisme de l'économie et le relativisme de l'anthropologie ? », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203, no. 2-3, 2011, pp. 331-352. Voir également BARE Jean-François, *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 2001.

⁹⁷ Jean-François Baré, *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Montréal-Paris: Les Éditions L'Harmattan, 1997.

⁹⁸ *Ibid.*

trouve de précieuses contributions à l'analyse de notre objet au sens où elle s'intéresse au « terrain ». Il est en effet difficile de faire l'impasse sur l'apport de travaux majeurs⁹⁹ comme ceux de Jean-Pierre Olivier de Sardan en anthropologie du développement, qui ont permis d'aborder le « développement » et le « changement social » comme « un domaine de recherche à part entière pour l'anthropologie et la sociologie¹⁰⁰ ». Les apports de la discipline sont considérables, toujours mobilisés dans une approche « par le bas », très spécifique aux études africaines dans l'univers francophone (Bayart, 1981), là où les travaux en analyse des politiques publiques s'interrogent plus directement sur la mise sur agenda, la décision, la mise en œuvre, la participation, les réseaux, les coalitions, etc. dans une analyse tournée vers les jeux de pouvoir, la place de l'administration et du politique dans la fabrique des politiques publiques (Zittoun, 2013).

Ces travaux en socio-anthropologie du développement s'articulent selon nous avec le champ de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie de l'action publique qui viennent renouveler l'approche en prenant « les politiques publiques de développement au sérieux [pour] se départir d'une vision nominaliste ou réifiante considérant à tort une politique de développement comme une sorte de donné immédiat du réel, dont il suffirait d'appréhender les résultats, bons ou mauvais. Il s'est agi au contraire de considérer ces politiques en elles-mêmes, comme des objets d'étude spécifiques.¹⁰¹ ». Nous prenons donc le sujet au sérieux, ce qui nous permet d'ouvrir la critique sur la littérature existante.

Trois critiques majeures sur la littérature existante

Tout d'abord, ces lectures préemptent quelque peu la conclusion¹⁰². Si l'aide est une entreprise de domination du Nord sur le Sud, où plus largement la mise en place d'une idéologie néo-libérale dominante, elle doit nécessairement soit s'arrêter¹⁰³, soit *a minima* être repensée de fond en comble. Depuis l'émergence du concept de « Tiers-monde » sous la plume d'Alfred Sauvy (1952), jusqu'aux courants altermondialistes, l'aide au développement, et l'APD particulièrement, n'a eu de cesse d'être analysée en ces termes :

⁹⁹ On pense notamment à Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Marseille/Paris, APAD/Karthala, 1999.

¹⁰⁰ "Les applications de l'anthropologie", Jean-François Baré (Sous la direction) Paris, Karthala, 1995, 275 p. Jean-Pierre Olivier de Sardan.

¹⁰¹ Jean-François Baré, *op. cit.*

¹⁰² Ainsi Gilbert Rist dans son ouvrage sur l'histoire du développement, pose dès l'introduction, de manière ironique mais néanmoins dérangeante pour l'objectivité de la démarche, les questions rhétoriques suivantes : « Comment ne pas succomber à l'idée qu'il existerait une manière d'éliminer la pauvreté qui dérange ? Comment oser penser, simultanément, que le remède pourrait aggraver le mal que l'on veut combattre ? » (Gilbert Rist pp. 23-32 ; 1).

¹⁰³ Biais cognitif qui nous pousse naturellement à rejeter le caractère dépréciatif d'un objet avec l'objet lui-même. Mis en évidence par le psychologue américain Solomon E. Asch (1907-1996), cet *effet de halo* se prête bien à la critique des analyses que nous portons. Il se produit quand la perception d'une personne ou d'un groupe est influencée par l'opinion que l'on a préalablement pour l'une de ses caractéristiques.

« Les naufragés du développement, qui ont rejoint l'archipel de l'informel ou tentent de le rejoindre, sont toujours sensibles aux mirages du développement. Ils peuvent à tout moment abandonner leurs épaves et les îlots où ils ont pris pied pour regagner la nef de la modernité en train de sombrer. Les espoirs que nous mettons sur les sociétés informelles et sur les capacités des exclus à réinventer une vie humaine différente et nouvelle, c'est-à-dire hors des logiques de la modernité, du développement et de l'Occident, peuvent tourner court. »¹⁰⁴.

Idées reçues¹⁰⁵ et idéologies marquées abondent lorsque qu'on aborde le sujet de l'aide au développement. Deux dimensions sont ainsi très régulièrement convoquées quand il s'agit d'étudier « l'Aide » : 1/ la dimension idéologique, liée à l'imposition d'un ordre néolibéral¹⁰⁶, et 2/ la dimension géopolitique, liée à une emprise des acteurs Nord sur ceux du Sud, héritée d'un bâti postcolonial de leur relation¹⁰⁷, voire réinventée dans une entreprise néocoloniale délibérée.

Ensuite, nous constatons la trop grande absence de la place des « développeurs », comme des agents sociaux de « bonne volonté », c'est-à-dire mus par une volonté d'agir¹⁰⁸ de manière réfléchie avec les contraintes, les agendas, et les spécificités de ce champ d'intervention. Dans un article de 2015¹⁰⁹, Philippe Lavigne Delville en vient ainsi à poser la question : « peut-on refuser aux praticiens le bénéfice d'une posture compréhensive ? ». Il s'agit surtout de redonner une place à la sociologie des organisations et des acteurs. Gautier Pirotte dans un article 2011¹¹⁰ tente également l'exercice en pensant le développement « entre dynamiques du dedans et dynamiques du dehors ».

¹⁰⁴ Latouche, Serge. « 5 - Le chant des sirènes. Quelles perspectives après le développement ? », *La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement*, sous la direction de Latouche Serge. La Découverte, 1991, pp. 134-174.

¹⁰⁵ Voir les cinq idées reçues par Guillaumont, Patrick et Sylviane Guillaumont Jeanneney. « L'aide au développement revisitée », *Commentaire*, vol. 121, no. 1, 2008, pp. 293-296.

¹⁰⁶ On notera que toute une littérature marxiste a longtemps dominé le champ des études sur l'aide au développement dans laquelle la « situation néocoloniale », « l'exploitation capitaliste », « l'impérialisme » sont des clés de lecture socio-politiques usuelles. Voir l'exemple de la critique de Jean Copans sur les travaux du socio-anthropologue Claude Meillassoux ; Jean Copans, « Un développement sans acteurs mais non sans politique. La difficile empiricité d'un engagement anti-impérialiste », *Journal des anthropologues*, vol. 118-119, no. 3-4, 2009, pp. 65-88.

¹⁰⁷ Voir Bouda Etemad, *L'héritage ambigu de la colonisation. Économies, populations, sociétés*, Armand Colin, « U », 2012, et Atlani-Duault, Laëtitia, et Jean-Pierre Dozon. « Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale », *Ethnologie française*, vol. 41, no. 3, 2011, pp. 393-403.

¹⁰⁸ Magone C., Neuman M., Weissman F., *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins sans frontières*, La Découverte, Paris, 2012.

¹⁰⁹ Philippe Lavigne Delville, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » », *Cahiers d'études africaines*, 202-203 | 2011, 491-509.

¹¹⁰ Pirotte, Gautier. « Repenser la sociologie du développement entre dynamiques du dedans et dynamiques du dehors. Une réflexion à partir du projet de société civile au Bénin », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203, no. 2-3, 2011, pp. 473-490.

Enfin, la littérature met bien souvent l'accent sur les « effets » de l'aide, et moins sur les étapes préalables et les déterminants de ce champ. Dans les lectures, nous sommes souvent sur le terrain, avec les « développés¹¹¹ » subissant ou au contraire négociant des normes importées, mais rarement au siège des bailleurs ou des ONG souvent réduits à leurs plus simples expressions d'acteurs « extérieurs », renvoyés à leur illégitimité intrinsèque.

Au sortir de nos lectures, la question des raisons qui expliquent que l'aide perdure nous paraît trouver des pistes de réponse dans le champ de l'analyse des politiques publiques. Nous reprenons à notre compte les conclusions de J-M Servet qui fait l'analyse critique sur les non-dits et les trop-dits autour du développement : « Il est sans doute possible d'attribuer la permanence de l'aide (quelles que soient ses formes institutionnelles) à la force des intérêts qui progressivement se sont trouvés engagés dans les politiques d'aide au développement et qui ont constitué des agencements institutionnels (Calame, 2008, p. 16, 19 et 96) leur donnant une cohérence apparente et assurant leur reproduction. »¹¹²

Même les auteurs les plus critiques sur l'aide au développement se retrouvent ainsi contraints de conclure sur une institutionnalisation de l'aide qui, quelle que soit l'opinion personnelle des auteurs, fabrique des politiques publiques qui se « reproduisent » dans le temps. Dès lors, il est toujours possible de traiter de « l'échec » de celles-ci, mais sans que cela n'aboutisse à la remise en cause total du secteur. Autrement dit, si l'aide au développement est un secteur de politique publique défini, avec ses arènes, ses institutions, ses acteurs, ses controverses, il n'est plus possible d'en prédire la fin¹¹³.

Ainsi, nous tenons l'explication de la citation utilisée au début de cet état de la littérature sur cet objet « en voie de disparition ». En la qualifiant de « politique publique globale », J. Sévérino et O. Ray pensent plutôt à se débarrasser de « l'aide » et ses « vieilles habitudes » (c'est-à-dire son attachement aux ressorts socio-historiques de la politique étrangère) pour démontrer la nécessité de s'amarrer au « développement » tel qu'on le conçoit dans les arènes multilatérales¹¹⁴. Cet extrait est le reflet d'une trajectoire dans la

¹¹¹ Philippe Lavigne Delville, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » », *Cahiers d'études africaines*, 202-203 | 2011, 491-509.

¹¹² Jean-Michel Servet, « Aide au développement : six décennies de trop dits et de non dits », *Revue de la régulation* [En ligne], 7 | 1^{er} semestre / Printemps 2010, mis en ligne le 29 novembre 2010.

¹¹³ A qui viendrait l'idée d'annoncer la fin du secteur de l'Éducation, sous prétexte que la dernière politique de réforme a échoué ?

¹¹⁴ Cette réflexion est particulièrement inspirante pour définir l'angle d'approche dans nos travaux, même s'il faut souligner que l'article de Severino J. et Ray O. abordent l'APD par sa définition économique c'est-à-dire, selon l'OCDE, les flux financiers constitués par les dons et les prêts préférentiels prévus au budget et transférés des pays développés vers les pays en voie de développement. Les auteurs finiront par proposer dans l'article : « Nous suggérons d'abandonner la dénomination APD au profit d'un nouveau sigle : FPG, pour « financement des politiques publiques globales ».

littérature sur le développement qui, au cours de ces 20 dernières années, a permis de s'intéresser au champ de l'aide à différents niveaux de production de l'action publique, à ses connexions avec d'autres secteurs, à son instrumentation et à la sociologie des acteurs qui le traversent. Si les effets de l'aide ont été très largement documentés, les productions académiques tendent de plus en plus à s'intéresser à la méthode, aux acteurs, aux enjeux de traduction, de transfert, et toujours, heureusement, aux dysfonctionnements. Cela nous permet de révéler un objet qui prend la forme d'une politique publique internationale, très ancrée dans la chaîne de production de l'action publique locale, mais peut-être de manière moins caricaturale qu'on a longtemps pu le laisser entendre. Bien sûr, il faut toujours interroger la nature et la force de cette globalisation de l'action publique. Tout d'abord parce que chaque secteur n'est pas touché de la même façon, et ensuite parce que chaque action ne répond pas aux mêmes agencements entre le *politics*, *policy* et *polity* (Leca, 2012). Nous quittons ainsi cette lecture première par la domination, les constats « d'échec » et les prédictions de « fin », très portés sur la justification de l'aide et ses effets, pour lui préférer celle par la fabrique, plus enclins à nous faire travailler sur les mécanismes de construction d'une politique publique internationale, ses traductions originales dans leurs contextes de mise en œuvre et surtout l'imbrication avec les modes d'action publique localement.

Traiter du sujet comme relevant d'une analyse de politique publique, voilà qui nous a paru original et inspirant dans une littérature sur le sujet souvent dominée par l'échec, la domination, l'inefficacité voire l'absurdité¹¹⁵ et autant de qualificatifs nécessaires pour en déduire au mieux une réforme systémique, et très souvent¹¹⁶ en réclamer tout simplement la fin. Non que ces critiques sur le développement ne soient pas fondées et parfaitement démontrées, mais nous aspirons moins à en écrire une nécrologie qu'à en déceler les modes de transformation et d'adaptation sous l'angle d'une trajectoire de politiques publiques.

¹¹⁵ Doligez, François, *op. cit.*

¹¹⁶ Il est vrai que questionner le développement par la dénonciation des rapports Nord-Sud, pour promouvoir la « désoccidentalisation » de l'aide (Pierre Micheletti, 2011) ou en faire un mécanisme mortifère (« L'aide fatale¹¹⁶ » ; Moyo D., 2009), mettent les « occidentaux » en tension entre la nécessité d'intervenir (« Agir à tout prix ?¹¹⁶ » ; MSF, 2012) et le « refus du développement » (Rist 2001, Latouche, 1986, 2002).

1.4. Objet de la recherche

Depuis la chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide, l'aide au développement, jusque-là profondément inféodée aux logiques géopolitiques et marquée par les configurations postcoloniales, suivrait une trajectoire originale. Comme nous l'avons vu à travers les propos de J-M. Sévérino et O. Ray, l'APD serait ainsi « dépassée » puisqu'il s'agirait désormais de penser en termes de politique publique « les enjeux », et disons plus précisément les amortisseurs sociaux d'une mondialisation qui ne profiterait pas à tout le monde. Il est vrai que depuis les années 2000, les acteurs de l'aide sont engagés dans un profond mouvement de réforme. La boussole que constituaient les rapports géopolitiques entre l'Est et l'Ouest est remplacée par d'autres référentiels, et notamment les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés par 189 Etats en septembre 2002. Avec des objectifs et un agenda clair, les OMD redonnent alors une direction à l'APD post-guerre froide : une sorte de politique publique internationale des pays du Nord à destination des pays du Sud. Si cette histoire du développement écrite par le haut conclurait à un tournant majeur pour le secteur de l'aide au début des années 2000, (« d'un concept dépassé » à « l'émergence d'un nouveau type de politique publique »), il nous faudrait confronter cette analyse à des exemples de projets et de programmes s'étant fait l'écho des changements de paradigmes opérés. C'est pourquoi nous nous sommes attachés à des études de cas¹¹⁷ d'un même instrument de coopération, les Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA), développés par le Ministère français des Affaires Etrangères (MAE) à partir de 1999, et mis en place dans plusieurs pays dont le Maroc (1999-2014) et l'Algérie (2006-2020). Au-delà de l'explication socio-historique rapidement esquissée ici, l'intérêt réside dans le fait de situer notre objet de recherche qui apparaît de prime abord au carrefour de plusieurs dimensions : la solidarité, les politiques publiques internationales, la lutte contre la pauvreté, la mondialisation, etc. Quelle boussole se donner dans le champ de l'aide au développement ?

Le caractère composite de l'aide au développement

Pour sortir de la difficulté à saisir l'objet, il faut reconnaître que l'aide au développement, au-delà du débat sémantique sur la « coopération » ou la « solidarité », vient en réalité toucher à plusieurs types de politiques publiques dans lesquels les acteurs vont venir puiser leurs référentiels ;

¹¹⁷ L'approche par un dispositif technique chargé d'incarner des concepts et des méthodes nous est également apparue comme la plus « pratique », les matériaux de recherche ainsi que la littérature de seconde main nous étant très facilement accessibles dans le cadre d'une thèse en milieu professionnel.

- ce qui relève de la politique étrangère d'un pays (cadre de politique générale donné par le ministère des affaires étrangères, accords de coopération, rencontres diplomatiques, contrats économiques, dispositifs de soutien promus par les agences type AFD, etc.). La politique étrangère est ainsi mise en œuvre à travers les actions diplomatiques, les actions militaires, mais aussi les programmes de coopération. Au sein de ces politiques de coopération, l'aide publique au développement peut être soit bilatérale (lorsqu'elle est destinée directement à un pays en développement), soit multilatérale¹¹⁸ (lorsqu'elle transite par une organisation internationale telle que la Banque mondiale ou la Commission européenne).

- ce qui relève des politiques internationales, c'est-à-dire bien souvent des standards promus par les agences multilatérales (OCDE, ONU, FMI, Banque Mondiale, etc.) autour d'objectifs généraux (*i.e* les Objectifs du Millénaire pour le Développement 2000-2015) ou de méthodes de gestion, qui viennent plus ou moins pénétrer les politiques de coopération précédemment citées. Ces politiques internationales prennent corps dans des rapports, des conférences ou des conventions (exemples : Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) ; Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCCC)) qui sont autant d'espaces de circulation des idées et d'émissions de normes qui irriguent ensuite les autres forums nationaux ou locaux de débat sur l'aide au développement, et *in fine* les politiques de coopération bilatérales et multilatérales avec plus ou moins de succès.

- ce qui relève des politiques publiques sectorielles, c'est-à-dire de cette opération du « découpage du réel¹¹⁹ » qui permet de désigner un domaine d'activité spécifique (eau, énergie, éducation) de l'action publique. Ces politiques prennent une double acception dans le champ de l'aide au développement. Car les politiques de coopération universitaire par exemple peuvent s'apparenter à un sous-secteur de la politique étrangère, qui elle-même entre en interaction avec les politiques publiques sectorielles du ministère de l'éducation et de la recherche par exemple dans les pays concernés.

- ce qui relève des initiatives prises par les sociétés civiles dans les pays du Nord comme dans les pays du Sud, dites « actions de solidarité internationale », qui font appel de façon plus classique au rapport entre l'État et la société civile et à la manière dont se construit l'action publique dans les différents régimes (régime monarchique au Maroc ; régime autoritaire en Algérie). Par leur nature, ces actions participent de mouvements

¹¹⁸ Singer, Benjamin. « Aide bilatérale contre aide multilatérale ? Analyse comparative des politiques de coopération de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de forêts tropicales », *Mondes en développement*, vol. n° 127, no. 3, 2004, pp. 45-60.

¹¹⁹ Muller, Pierre, « Secteur », Laurie Boussagué, éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 569-576.

transnationaux (Lacroix, 2005) plus ou moins en accord et en concertation avec les politiques de coopération.

Une première boussole permettant de repérer l'affiliation d'un projet de développement se construit alors ainsi :

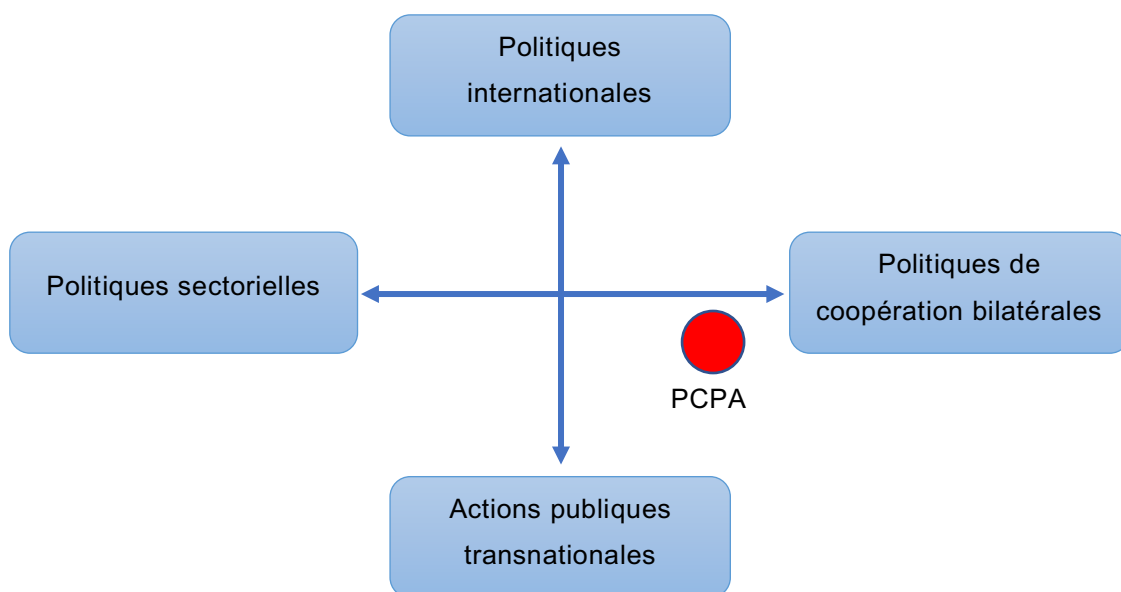


Figure 3 : Boussole théorique appliquée aux politiques d'aide au développement

Situer une action, un projet ou un programme de développement avec cette boussole ne doit pas faire oublier la dimension temporelle. En effet, si les PCPA pouvaient être situés dans un premier temps du côté des politiques bilatérales, l'appropriation par les acteurs de la méthode, la constitution de réseaux, le cofinancement d'un bailleur de fonds multilatéral peut tout à fait faire évoluer la situation de l'objet. L'intérêt de cette boussole n'est donc pas tant d'attacher l'instrument PCPA à une politique en particulier que d'observer sa trajectoire sur le long terme.

L'État français peut ainsi mener une politique étrangère, dans laquelle nous allons retrouver des actions militaires, diplomatiques, et, pour ce qui nous intéresse, des actions d'aide au développement, qui vont s'exprimer indirectement à travers les arènes multilatérales¹²⁰ ou plus directement dans le cadre de politiques de coopération bilatérales. Ces politiques interagissent avec 1/ les politiques publiques sectorielles au Nord comme au Sud, mais aussi avec 2/ les actions transnationales menées par des acteurs privés du champ de l'aide au développement (ONG, associations, fondations, initiatives citoyennes, etc.). Dans notre cas, nous allons étudier la politique de coopération bilatérale entre la France et d'une part

¹²⁰ L'État français va ainsi contribuer au budget du Fonds Européen de Développement.

le Maroc, d'autre part l'Algérie. Ce segment spécifique nous permet de saisir les interactions complexes et les porosités qui existent entre les différents types de politiques publiques qui traversent le champ de l'aide au développement.

Partant de ce constat d'un objet aux multiples dimensions, il nous faut donc définir l'aide au développement non pas de manière monolithique, mais par emprunt à plusieurs types de politiques publiques. Nous serions ainsi tentés dans un premier temps de nous saisir de la définition de l'Aide Publique au Développement (APD). L'APD est, selon la définition de l'OCDE, « l'ensemble des financements apportés par les acteurs publics des pays les plus favorisés pour améliorer les conditions de vie dans les pays moins favorisés ». Ce que l'on définit comme relevant de l'APD¹²¹ s'incarne ainsi sous différentes formes d'instruments (prêts, dons, appuis budgétaires ou programmes d'appui à la société civile comme dans notre cas) chargés d'encourager et de soutenir des politiques publiques et/ou des formes d'actions publiques au Sud. Cette approche par les flux financiers entre Etats est certainement la partie la plus facilement appréhendable parce que 1/ mesurable sur le plan économique, et 2/ avec un sens clair de la dynamique engagée : des pays riches vers les pays pauvres. Cependant, il s'agit d'une définition parcellaire de l'aide au développement.

Tout d'abord, l'aide au développement n'est pas uniquement le fait de l'État. L'aide relève de la politique étrangère des États, nourrit le jeu diplomatique et peut s'inscrire dans un mouvement plus profond d'influence avec des enjeux géopolitiques plus larges. Mais c'est aussi une entreprise plus large qui vient d'acteurs privés tels que des ONG, des entreprises, des fondations, des particuliers, etc. engagés dans des mouvements transnationaux d'organisation de leurs activités. Dans l'esprit de nos contemporains, l'aide au développement est souvent le fruit d'initiatives portées par des acteurs de la société civile, dans un exercice d'interpellation politique et financière de ces mêmes États. Elle peut aussi être le fait de citoyens investis dans des initiatives de solidarité internationale à l'échelle de microprojets locaux, de réseaux d'amitié, professionnels ou diasporiques. Autrement dit, l'aide au développement n'est pas uniquement « publique », au sens où l'État n'est pas le seul acteur agissant. Elle est surtout multi-acteurs, même si elle reste stato-centrée, c'est-à-dire pensée autour d'actions avec ou (en)vers l'État.

Ensuite, l'aide au développement s'exprime à des échelles de définition et de mise en œuvre différentes : composante essentielle des politiques étrangères des États, l'aide se définit aussi au niveau des instances multilatérales (OCDE, ONU, UE) qui influent à leur tour sur les politiques de coopération entre les Etats. Parler d'aide au développement, c'est

¹²¹ On entend par « aide publique au développement » tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales (définition de l'OCDE). Il s'agit donc d'une mesure des flux financiers (dont l'éligibilité au titre d'APD est donnée par l'OCDE) afférente aux politiques de développement mises en œuvre à destination de pays tiers.

parler d'un matériau composite où se mêlent les injonctions des politiques internationales, les déterminants des relations bilatérales et les compromis nécessaires au multilatéralisme. Enfin, l'aide n'est pas qu'une main tendue¹²². Elle est aussi le fruit de politiques de coopération et d'échanges sur le plan universitaire, scientifique, technologique, etc. Elle n'est donc pas qu'une approche descendante des pays du Nord vers les pays du Sud, surtout à l'heure où les enjeux tels que le réchauffement climatique sont traités à l'échelle planétaire. Les Objectifs de Développement Durable (2015-2030), cadre actuel des politiques internationales sur le plan conceptuel, consacrent l'effacement théorique de cette asymétrie Nord/Sud dans le traitement des enjeux et dans la manière d'envisager les flux d'aide publique au développement¹²³.

Ces dimensions multi-acteurs et multi-scalaires viennent densifier la définition de notre objet. Ainsi, lors des entretiens, les acteurs nous amènent parfois de façon confuse à naviguer entre la « coopération », la « solidarité », la « politique étrangère » et même « la géopolitique », sautant d'un référentiel à un autre, comptant certainement sur une appréciation holistique de l'objet par leur interlocuteur. C'est pourquoi nous parlerons ici de l'aide au développement comme du sujet de l'organisation d'un « champ » spécifique de l'action à l'international au sens bourdieusien ; un microcosme social d'acteurs se réclamant de normes et de pratiques qui constituent le « petit monde de l'aide au développement¹²⁴ ».

¹²² C'est pourquoi d'aucun préférera parler de coopération, plus que d'aide ou de solidarité, pour souligner une politique bien moins asymétrique que ce que le terme « d'aide » laisserait entendre.

¹²³ de Milly, Hubert. « Les Objectifs de Développement Durable : éléments d'analyse et impacts possibles pour les agences d'aide », *Techniques Financières et Développement*, vol. 121, no. 4, 2015, pp. 37-48.

¹²⁴ Esther Duflo, Réinventer le développement durable, Libération, 13 février 2006.

Où se situent les instruments PCPA ?

Le schéma suivant cherche à faire figurer les politiques publiques traversant le champ de l'aide au développement. En effet, l'aide au développement vient puiser ses référentiels, ses acteurs et ses ressources à la fois dans les politiques de coopération, les politiques internationales, les politiques sectorielles et les initiatives d'action publique. L'instrument PCPA se « glisse » dans ce schéma : dans le champ de l'aide au développement, le dispositif est essentiellement financé par l'APD, rattaché aux politiques de coopération elles-mêmes à la croisée des enjeux des politiques internationales et des enjeux de politique étrangère. Si les enjeux géopolitiques ne sont pas loin, ils ne sont pas en prise directe avec l'instrument qui va plutôt se construire sur les initiatives privées (ONG, associations) qu'il va encadrer et financer.

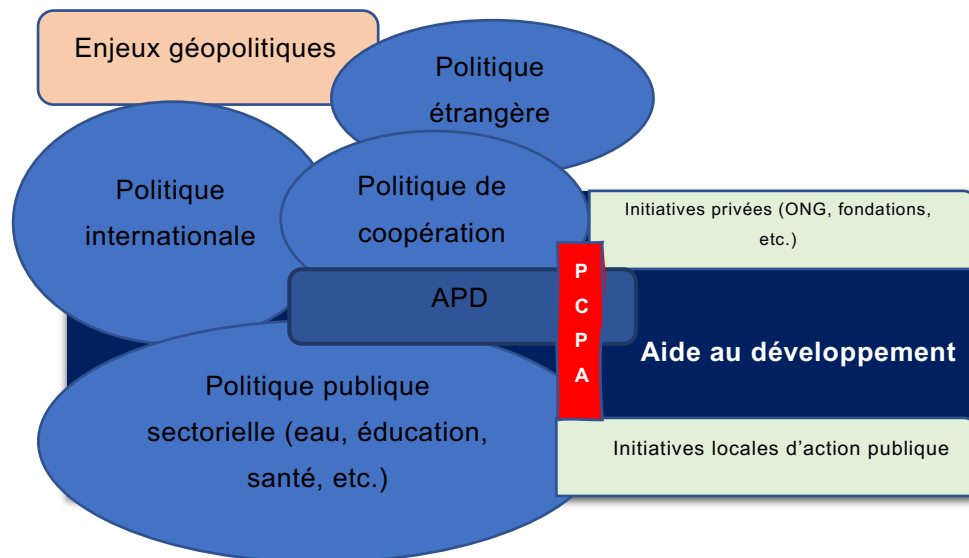


Figure 4 : Les politiques publiques entourant la définition de l'aide au développement

Un champ social semi-autonome

Comme nous l'illustrons dans le schéma précédent (cf. figure 3), nous faisons le choix d'analyser ici l'aide au développement comme un champ particulier auquel se rattache un ensemble de questions sectorielles. Ce concept de champ emprunté au sociologue Pierre Bourdieu (1930-2002) a pour caractéristique première de ne pas pouvoir être défini, au

sens de délimité, fixé une fois pour toutes. Il désigne toute partie de l'espace social ayant acquis un degré d'autonomie suffisant pour reproduire elle-même la croyance dans le bien-fondé de son principe fondateur. L'aide au développement comme champ social continue ainsi d'évoluer par-delà les conditions qui l'ont vu naître¹²⁵ au milieu du XXe siècle, mais doit de plus en plus composer, comme nous l'avons vu, avec les différentes dimensions et catégories d'acteurs qui l'animent. Autrement dit, dans l'analyse menée ici, l'aide au développement se trouve à un carrefour de plusieurs politiques publiques. Il s'agit alors de positionner notre réflexion à un niveau méso-social, à l'articulation entre la politique étrangère d'un pays, les déterminants socio-historiques des coopérations bilatérales, les référentiels définis dans les instances multilatérales, les initiatives portées par les sociétés civiles et les normes et pratiques professionnelles des acteurs agissant dans ces espaces. En nous inspirant ici des travaux de Sally Falk Moore (1973), il s'agit d'appréhender ce monde du développement comme un champ social semi-autonome, un espace relationnel en rapport avec d'autres, et inscrit dans des champs plus conséquents, ceux de la politique étrangère d'un pays, mais aussi de politiques publiques sectorielles (dans le secteur de l'eau ou du social par exemple) dans les pays récipiendaires de cette aide au développement. Le « monde du développement » devient alors pour notre analyse un lieu de rencontre dans lequel s'élaborent des règles spécifiques mais qui prennent en compte celles des autres champs sociaux. Tous ces champs sociaux s'enchaînent, concourant à définir de manière parcellaire ou confuse ce qu'est l'aide au développement, « *au-delà de l'idée simple « d'aide »* » comme nous avons pu le constater précédemment.

Ce carrefour de différents champs sociaux, l'hybridation des règles, l'autonomie relative du champ par rapport à l'État (ou plutôt aux États) sont au cœur de notre réflexion. Pour observer ces dynamiques, nous allons emprunter les cadres d'analyse à la sociologie de l'action publique, afin de comprendre comment se fabrique le développement à la confluence de différents paradigmes, groupes d'acteurs et modes d'actions. Pour construire la démonstration, nous allons aborder la question de la « fabrique du développement » comme étant celle d'une politique publique au sens classique (Grawitz et Leca, 1985), c'est-à-dire d'une tentative de mise en discipline de ce champ, sur un temps et un espace donnés, que nous illustrerons par des cas d'étude. Pour nous situer dans la complexité d'un « grand nombre de variables » cité auparavant, nous allons suivre l'énoncé d'une politique de coopération, sa matérialisation dans un programme d'aide, le cadre normatif adopté, l'appropriation par les acteurs et l'articulation ou non avec les politiques publiques sectorielles dans les pays concernés.

¹²⁵ Il considère généralement que l'aide au développement au sens moderne trouve son origine dans le point IV du discours d'investiture du président américain Harry Truman en 1949. Cf. Rist, Gilbert. « Chapitre 4 / L'invention du développement », *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, sous la direction de Rist Gilbert. Presses de Sciences Po, 2015, pp. 131-150.

L'objet de notre recherche est l'analyse des politiques de développement. Il s'agit d'observer l'énoncé des politiques de coopération de l'État français au début des années 2000, à destination du Maroc et de l'Algérie, de comprendre leur matérialisation à travers des programmes d'aide au développement, de décrypter les normes alors en circulation, les acteurs impliqués, etc. Au-delà de l'intérêt que nous avons pour le sujet, une question se pose alors : pourquoi et comment décrypter ces interactions complexes dans le cadre d'une thèse ? Pour expliquer notre approche, nous avons essayé de regrouper en suivant nos thèmes de prédilection qui viennent émailler la construction de cette thèse.

Premier intérêt : la circulation des référentiels globaux

Les recherches menées dans cette thèse s'intéressent ainsi particulièrement à cette période allant de la fin des années 1990 à aujourd'hui, en allant évidemment parfois puiser plus loin les déterminants socio-historiques de nos objets d'analyse. C'est la toile de fond avec laquelle nous débiterons notre insertion professionnelle et nos premiers travaux de recherche en Algérie et au Maroc. Rapidement, notre intérêt se porte sur la mécanique de circulation de ces référentiels globaux¹²⁶ de l'aide dans la réalité éprouvée par les acteurs et la singularité des contextes. En effet, la dynamique de transfert de modèles, de normes, de techniques, de « bonnes pratiques » parée de toutes les vertus (la solidarité, la participation, l'inclusion, etc.) n'est pas sans interroger les représentations sous-jacentes de l'action publique (que l'on souhaite concertée et multi-acteurs par exemple), jusqu'à la nature même des régimes (que l'on espère voir tendre vers la démocratie). L'observateur attentif de ces dynamiques ne peut donc adhérer à une histoire du développement débarrassée de sa dimension géopolitique, soucieux d'objectivité et de méthodologie et impartial dans ses interventions. Un des premiers objets de ce travail d'analyse a été d'étudier ces logiques de circulation et de diffusion de normes internationales, des arènes multilatérales jusqu'à leur traduction sur le terrain, et d'interroger la linéarité de cet enchaînement théorique. Si la littérature académique sur les *policy transfers* notamment a bien documenté ces phénomènes de circulation des modèles, d'hybridation ou d'ajustement dans les contextes « d'implantation », il est intéressant de revisiter cette dynamique dans des arènes développementistes souvent marquées par le spectre du néocolonialisme qui agit comme un repoussoir ; dès lors, parler de « modèle » et de « transfert » n'est pas aisé¹²⁷. Pourtant c'est bien de cela dont il est question lorsqu'il s'agit d'adopter tout ou partie des prescriptions des agendas internationaux, qu'elles soient

¹²⁶ Parfois nommés aussi « prescriptions internationales » pour souligner leur caractère normatif.

¹²⁷ Il n'est pas aussi aisé de le faire que lorsque le sujet s'inscrit dans le cadre de la construction européenne où la dynamique de convergence des politiques publiques est un attendu.

véhiculées dans un rapport de la Banque Mondiale, ou dans la mise en œuvre de programmes de développement financés par des bailleurs internationaux.

Deuxième intérêt : l'instrumentation de l'action publique

Si l'on parle ici de « dispositif » ou « d'instrument », c'est à dessein. Les PCPA se prêtent parfaitement bien à une approche par les Instruments d'Action Publique (IAP). En effet, comme nous le rappelle la définition, « l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus. Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur¹²⁸. » Les PCPA sont des programmes de développement et se définissent eux-mêmes comme des instruments, chargés d'outiller sur le plan conceptuel et méthodologique une approche pluri-acteurs des projets de développement. Chemin faisant, ce dispositif permet d'une part d'organiser la mise en lien d'acteurs associatifs, de pouvoirs publics, d'acteurs universitaires et d'autres catégories d'acteurs, des « deux rives de la Méditerranée¹²⁹ ». D'autre part, il permet de renforcer la capacité de ces acteurs à faire des « projets » et enfin, d'appuyer financièrement ces projets, souvent de taille modeste¹³⁰, au plus proche des territoires d'intervention.

A ce stade de la réflexion, l'intérêt pour notre recherche réside dans le fait qu'un PCPA s'inscrit dans une double dynamique. Toutes choses égales par ailleurs, il incarne, par ses ressorts techniques et sociaux, la politique d'aide au développement de la France au Maroc et en Algérie, et dans le même mouvement il participe, par les projets qu'il appuie, à la construction de politiques publiques dans les pays concernés. Cette projection extraterritoriale de ce que les analyses des politiques publiques conviennent de nommer « IAP » fait tout l'intérêt et toute la spécificité de notre analyse, qui vise à mieux apprécier la fabrique du développement « par le bas ».

¹²⁸ Halpern, Charlotte, Pierre Lascombes, et Patrick Le Galès. « Instrument », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

¹²⁹ Expression souvent utilisée dans la présentation des PCPA pour éviter la répétition des partenariats France/Maroc ou France/Algérie ou même de choisir l'ordre d'énoncé des pays.

¹³⁰ Si les programmes de développement de ce type affichent des budgets à plusieurs millions d'euros, les projets soutenus en leur sein sont de l'ordre de « micro » ou « méso-projets », dépassant quelques dizaines de milliers d'euros de financement.

Troisième intérêt : la politisation de l'aide au développement

L'étude de cas concrets de circulation de normes à travers des programmes de développement, véritable instrument d'action publique autant chargé d'incarner la politique d'aide de la France que d'inspirer des politiques publiques « ailleurs »¹³¹, s'avère heuristique pour deux raisons.

Tout d'abord, les instruments sont des fenêtres d'observation des changements paradigmatiques de l'aide. Au tournant du millénaire, les politiques d'aide au développement sont fortement affectées par des changements des paradigmes qui régissent l'aide multilatérale et par les réformes institutionnelles du secteur de la « Coopération¹³² » au niveau de l'aide bilatérale. L'heure est à « l'efficacité de l'aide » et la logique de pré-carré où s'exerçait l'influence de la France ne semble plus devoir guider les politiques de développement. L'étude approfondie de programmes de développement « innovants », développés dans ce contexte, devrait nous renseigner sur la réalité des changements opérés. En étudiant des programmes mis en œuvre depuis plus de 15 ans, c'est bien plus qu'un dispositif de circulation des normes que l'on observe, mais un espace fait de réseaux et d'ajustements. Réinterprétation des normes, adaptation des concepts et contournement méthodologique forment alors le quotidien de cette fabrique par le bas du développement. Autrement dit, si les prescriptions internationales s'incarnent dans des dispositifs, ces mêmes dispositifs sont aussi des espaces de renégociation des normes qui nous permettent d'apprécier la réalité des changements opérés par de nouveaux concepts.

Ensuite, les instruments constituent une fenêtre d'observation des changements socio-politiques dans les pays récipiendaires de l'aide internationale. Le Maroc et l'Algérie, bien que souvent désignés par leur ensemble sous-régional, les « pays du Maghreb », ne peuvent être confondus lorsque l'on regarde de plus près leurs construits socio-historiques. Ils offrent en cela un cadre de comparaison idéal à plusieurs égards. Au début du millénaire, c'est une nouvelle séquence qui s'ouvre pour chacun des régimes, tant sur le plan intérieur qu'extérieur. Quand le Maroc du jeune souverain Mohamed VI s'ouvre sur la réconciliation et la modernité, l'Algérie sort de la « décennie noire » ; une paix intérieure retrouvée permet alors une ouverture progressive du pays. Par ailleurs, ces deux pays offrent une certaine similitude dans l'histoire récente en ayant « géré » les printemps arabes de 2011 sans voir

¹³¹ Artigas, Alvaro. « Politiques publiques « ailleurs » », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 489-497.

¹³² Sur fond de discours sur la « fin de la Françafrique », la réforme de 1998 entraîne la disparition du ministère de la Coopération, désormais intégré à l'organigramme du ministère des Affaires étrangères.

naître de révolution, contrairement à la Tunisie voisine. Le rapport entre société civile, pouvoirs publics et acteurs internationaux (ONG, bailleurs, etc.), question méthodologique centrale dans l'instrument PCPA, rejoint alors un intérêt plus large pour comprendre la mécanique des mouvements sociaux et le rapport au politique. En somme, « les organisations internationales font-elles de la politique ? » comme nous invite à y réfléchir Franck Petiteville dans son article de 2017 sur la politisation résiliente des organisations internationales¹³³. Comment enchâsser l'histoire de l'aide, et de ses instruments, à celle des événements socio-politiques des pays concernés ? A la première lecture, les paradigmes de l'aide au développement n'ont ni produit ni été influencés par le renouvellement de la question sociale issue des printemps arabes¹³⁴. Y a-t-il seulement une connexion entre les deux¹³⁵ ? Tout semble opérer sur des échelles et des agendas dont l'articulation semble difficilement appréciable sans prendre un minimum de recul. La littérature sur l'aide au développement abonde ainsi très largement sur les formes de « dépolitisation » des organisations internationales qui, sous couvert de dispositifs sociotechniques (comme les PCPA), seraient absentes ou neutres dans les jeux politiques classiques au sein des pays concernés. Il s'agit d'une analyse académique dominante dans laquelle se complaisent parfois les professionnels du développement qui cherchent par là-même à éviter les accusations « d'ingérence » ou de « néo-colonialisme », point Godwin des discussions sur les jeux d'influence de l'aide internationale.

Ces centres d'intérêt motivent et guident la réflexion académique portée ici. Ils sont autant d'angles d'approche de notre sujet de la fabrique du développement et constituent le point de départ de la mise en problématique de cette analyse en science politique.

¹³³ Petiteville, Franck. « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 9-19.

¹³⁴ Les programmes PCPA perdurent en dépit des mouvements sociaux de 2011 au Maroc et en Algérie, et de 2019 en Algérie. Le Programme Concerté Maroc, ayant pour thématique d'action la « jeunesse marocaine », se clôture en 2014, une décision a priori sans lien avec le contexte politique du pays (promulgation d'une nouvelle constitution par ex.), voire à contre-courant de celui-ci puisque le programme prend fin au moment où la question de la jeunesse est sur tous les agendas.

¹³⁵ Voir Frédéric Vairel, *op.cit.*

1.5. Problématisation de la recherche

Les projets de développement semblent opérer de manière « déconnectée » des contextes et des « réalités du terrain » comme nous l'entendons souvent dans les entretiens. Même si le jugement peut être hâtif¹³⁶, cela nous amène à des interrogations sur la nature même de cette apparente déconnexion. Si « incohérence », « inefficacité » et « échec » affleurent dans les analyses des chercheurs comme des praticiens, la question centrale et spontanée est de comprendre pourquoi l'aide au développement perdure, bien au-delà des conditions qui l'ont vu naître, et en dépit de constats largement partagés (Servet, 2010) ? Comment expliquer ce décalage entre théorie et pratique, entre objectifs et résultats, entre fabrique et mise en œuvre d'une politique de développement ? Quelle activité « de l'ordre et du désordre, de l'accord et du conflit, de l'enchantement et du désenchantement¹³⁷ » les politiques de développement peuvent-elle bien mener ?

Tout d'abord, comme nous l'avons vu, la littérature sur l'aide au développement tend à mettre en exergue deux aspects importants : la domination et l'échec. Pourtant, l'aide perdure, et les efforts pour renouveler ses paradigmes et ses mécanismes ne plaident pas en faveur d'une énième conclusion de ce type. Ensuite, la littérature sur l'action publique en Afrique¹³⁸ quant à elle tend à souligner la « dépendance » des États africains à l'aide internationale (Edwards, 2014). Cette aide, souvent traitée comme une dynamique exogène, provoque des reconfigurations de sens, d'agencement des acteurs, de dispositifs d'action (Ambrossetti, 2009) dans des États qualifiés pour l'occasion comme étant « sous régime d'aide ». Toutefois, le fait que les politiques d'aide au développement aient des effets dans des secteurs dans lesquels elles prétendent vouloir opérer un changement est-il une découverte ? N'y a-t-il pas là matière à réinvestir l'intentionnalité politique¹³⁹ même de l'aide, en dehors de toute considération morale ou éthique sur le sujet ? Car tout porte à croire que la pénétration des idées amenées dans les bagages de l'extérieur est plutôt

¹³⁶ Il faut dire que depuis la fin des années 1990, le secteur de l'aide n'a pas ménagé ses efforts pour faire son autocritique et (re)construire les paradigmes et les méthodes nécessaires à son renouvellement. « L'efficacité de l'aide » va ainsi très largement dominer la période à la fois comme injonction morale et comme méthode de management de l'action publique dans les pays sous régime d'aide ; une gestion prévisionnelle, mesurable, objectivement vérifiable et dotée de toute l'orthodoxie nécessaire pour sortir le secteur d'une crise existentielle.

¹³⁷ Zittoun, Philippe. « Conclusion / Comment les politiques publiques fabriquent la politique », *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, sous la direction de Zittoun Philippe. Presses de Sciences Po, 2013, pp. 321-328.

¹³⁸ Darbon, Dominique, et al. « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », *Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique*. sous la direction de Darbon Dominique, et al. Agence française de développement, 2019, pp. 1-36.

¹³⁹ Philippe Zittoun travaillant sur la fabrique des politiques publiques en vient à conclure que l'énoncé de celles-ci est une activité politique centrale, un moment « d'enchantement » du monde, qui ne peut être déconnecté des pratiques. L'intentionnalité politique et sa traduction devient un point de repère essentiel de l'activité politique. Cette « obsédante recherche de la causalité » telle que la désigne Jean-François Baré, est en quelque sorte dépassée puisqu'il ne s'agit plus simplement d'évaluer l'aide dans un rapport intention/résultat, mais comme un processus continu de réagencement politique.

fortement dépendante des jeux de négociation, d'interprétation et de bricolage (Mény, 1993 ; Griffiths, 2003 ; Darbon 2009) par l'État « importateur ». Enfin, notons que la lecture par les « effets » de l'aide sur l'action publique s'est souvent révélée un peu courte, négligeant leur mesure réelle et leur différenciation selon les secteurs¹⁴⁰, les pays, les régimes ou encore les périodes. Les biais de généralisation affleurent sans cesse. Dans des systèmes complexes de production de l'action publique, ne faudrait-il pas relativiser les effets de transfert (Allal, 2010) et de convergence (Delpeuch, 2009 ; Hassenteufel et de Maillard, 2013) de normes proprement « imputables » au système de l'aide internationale ? Pourrait-on seulement y distinguer ce qui relève de l'influence des politiques publiques multilatérales, bilatérales ou des politiques sectorielles endogènes ? Par ailleurs, alors même que tout un courant de la littérature abonde pour dénoncer¹⁴¹, sur un plan idéologique, une forme de politisation de l'aide, l'analyse froide des « nouvelles » méthodes (gestion par les résultats notamment) a eu jusqu'ici tendance à considérer les instruments déployés comme des techniques de gestion conférant à une forme de dépolitisation (Ferguson, 1990, 2006 ; Hibou, 1998, 1999, 2013 ; Allal, 2010) des acteurs et de leurs actions. Les apories de l'aide au développement sont nombreuses et la littérature ne nous semble pas répondre à cette question centrale qui cherche à expliquer pourquoi ces politiques de développement perdurent.

Problématique centrale

Loin des montées en généralité sur une Aide « totalisante », notre ambition est plutôt de situer sa place dans le paysage de la fabrique locale des politiques publiques. C'est pourquoi cette thèse prend appui essentiellement, mais non exclusivement, sur la littérature autour des instruments d'action publique (Lascoumes, Legalès, 2004 ; Harlpern, 2014) au prisme des contextes africains (Lavigne Delville, Schlimmer 2020). Les instruments PCPA offrent une fenêtre d'observation concrète sur l'énoncé, la mise en œuvre et les effets d'une politique de développement spécifique, celle de la coopération bilatérale. Saisir l'aide au développement par ses instruments permet, selon nous, d'éviter l'écueil d'une analyse souvent portée sur une question trop vaste, celle du décalage entre les intentions de l'aide et les résultats de ces soixante-dix dernières années, pour lui préférer l'analyse plus fine du couple fabrique et mise en œuvre d'une politique de développement. Situons dès lors notre exemple. Cette thèse prétend venir questionner la fabrique du développement dans le cadre précis de la coopération bilatérale française, et par l'analyse de programmes spécifiques, les Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA), au Maroc et en Algérie. Ces

¹⁴⁰ Les résultats sur le foncier sont-ils généralisables à tous les secteurs où l'aide « influe » ? De même, si l'aide internationale s'intéresse fortement au secteur médical en Haïti par exemple, est-ce suffisant pour en faire un État « sous régime d'aide » ?

¹⁴¹ Au sens de la prise de position politique et idéologique, que nous pourrions qualifier « d'analyse chaude ».

programmes pensés pour incarner une politique de coopération ne se traduisent pas de la même façon au Maroc et en Algérie. Une question se pose naturellement alors au chercheur : pourquoi un même instrument ne produit-il pas les mêmes effets ? Quelles variables interviennent entre la fabrique et la mise en œuvre ? Que peut-on en déduire sur l'interaction entre politique de développement et action publique locale ?

Dans l'infinité d'exemples de politiques publiques qu'il est possible d'analyser, les politiques de développement présentent l'originalité d'organiser à travers leurs dispositifs (ou instruments d'action publique) un processus à double détente, visant d'abord à mettre en cohérence normes, acteurs et outils au Nord (sorte de « première vie » d'une politique de coopération), puis à impulser à partir de là des reconfigurations de l'action publique au Sud (« deuxième vie » de cette politique de coopération). L'exemple des politiques de développement est donc un dépassement de l'analyse classique des politiques publiques, plutôt pensées à partir de cas d'étude au Nord, et dans une logique stato-centrée¹⁴². Dans le cas des politiques de développement, « l'État bailleur » cherche à aiguillonner les politiques publiques de « l'État récipiendaire » jusqu'à laisser croire à une certaine naturalité des premières parmi les secondes. Mais entre l'aspiration à modéliser des politiques publiques et l'efficacité marginale de programmes confrontés à « l'immensité des besoins » (Charnoz, Sévérino, 2005), il s'agit pour nous d'ouvrir l'analyse par une question d'apparence simple : dans quelle mesure l'aide au développement participe-t-elle de l'action publique dans les pays bénéficiaires ?

Cette réflexion sur l'agencement des politiques de développement, de leur énoncé jusqu'à leur mise en œuvre dans les pays concernés, nous amène à sérier les questions qui cadrent la problématique générale de cette étude.

Les questions autour de la formulation d'un IAP

Tout d'abord, il y a les enjeux relatifs à la construction des instruments de coopération tels que les PCPA : comment formule-t-on une politique de développement dans le cadre d'une politique étrangère ? quelle place les agendas internationaux, ou dit autrement le renouvellement des paradigmes et des méthodes dans les arènes multilatérales, occupent-ils dans les politiques bilatérales ? Comment s'opèrent les ajustements entre les enjeux diplomatiques, géopolitiques et ceux relevant de l'aide au développement tels qu'on peut l'entendre dans les enceintes onusiennes ? Y a-t-il une pondération entre ces enjeux dans l'énoncé des objectifs d'un instrument comme les PCPA ? N'y a-t-il pas plus simplement enchevêtrement confus dans un secteur dominé par les intérêts de la politique étrangère ?

¹⁴² Darbon, Dominique *et al.*, « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », Agence française de développement, 2019, pp. 1-36.

Dans cette construction d'une politique qui doit composer avec nombre d'autres acteurs, dont les ONG, quelle place pour les institutions et leurs agents dans la définition d'un programme de développement ? Quels jeux d'acteurs et quels compromis opérer entre les prescriptions de l'aide internationale, l'énoncé d'une politique de coopération et la formulation d'un dispositif tel que les PCPA ? Enfin, pour que la réflexion académique appuie notre prise de recul, la question doit être posée : les programmes de développement sont-ils des IAP « comme les autres » ? Y a-t-il des spécificités liées au secteur de l'aide que traduit leur formulation sous forme de « programme » et de « projet » ?

Les questions relatives à la circulation des normes et l'évolution d'un IAP

Ensuite, il y a les questions relatives à la circulation des normes lors de la mise en œuvre des programmes étudiés dans les pays concernés : quel poids donner aux relations bilatérales dans le processus ? A l'héritage colonial ? A la nature même du régime ? Dans quelle mesure le degré d'extraversion des politiques publiques au Maroc ou en Algérie détermine-t-il ou non la carrière de l'instrument ? Peut-on expliquer les réussites ou les échecs des politiques d'aide au développement par le degré de « domestication¹⁴³ » des normes et des procédures qu'elles véhiculent ? Qu'est-ce qui explique l'arrêt ou la poursuite d'un programme ? L'inertie de l'instrument acquise au fur et à mesure des années, par réinterprétation des paradigmes et compromis successifs, le rend-elle encore cohérent par rapport à la politique de coopération qu'il est supposé incarner ? Après plusieurs années de mise en œuvre sur le terrain, un PCPA traduit-il encore une innovation par exemple dans la manière de construire l'action publique en mode pluri-acteurs ? Pour y répondre, nous avons l'opportunité d'étudier le même instrument dans des contextes différents. Cette approche comparative nous permet de nous poser la question avec d'autant plus d'acuité : est-ce un même instrument qui circule, ou le contexte de mise en œuvre surdétermine-t-il sa trajectoire ?

Les questions sur la place de la (dé)politisation de l'action publique sous régime d'aide

Enfin, dans ce processus de construction et de domestication d'un programme de développement, nous nous posons des questions sur les processus de politisation et de dépolitisation à l'œuvre dans la fabrique de l'action publique sous « couvert » de la coopération : les programmes de développement permettent-ils d'outiller l'action publique ou de l'orienter ? Le cadre structurel fourni par l'instrument donne-t-il à voir de nouveaux modes d'action publique ? Cela change-t-il la vision des acteurs sur le mode de

¹⁴³ Banégas, Richard. « 9. La domestication de la modernité démocratique », , *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, sous la direction de Banégas Richard. Karthala, 2003, pp. 381-422.

gouvernement ? Ou au contraire, l'instrument, sous couvert de technicité et à grands renforts de projets soucieux d'efficacité, objective-t-il la façon d'organiser l'action publique et la soustrait-il au débat politique ? Que faire alors des mouvements sociaux et de cette « société civile » que l'aide au développement prétend outiller¹⁴⁴ dans ses revendications ? Autrement dit, l'aide au développement participe-t-elle d'une forme de dépolitisation ou au contraire renforce-t-elle certains modes de gouvernement ?

L'approche des politiques de développement par les instruments nous permet de nous rapprocher de notre objet en observant trois dimensions : 1/ les décalages entre énoncé et mise en œuvre, 2/ la capacité à intégrer (ou non) le paysage de l'action publique des pays tiers et 3/ les effets et les rétroactions des programmes sur les politiques de développement elles-mêmes.

¹⁴⁴ L'appui méthodologique des projets de terrain comporte très généralement une dimension formatrice dite de « renforcement de capacités » qui vise principalement à donner des méthodes de gestion d'un projet.

1.6. Thèse soutenue

Considérant que la littérature sur l'aide au développement se fait régulièrement l'écho d'analyses sur un objet crépusculaire, nous nous sommes tout d'abord demandé pourquoi alors l'aide au développement perdure ? Ouverts à une lecture sur les recompositions à l'œuvre dans le champ de l'aide au début des années 2000, nous avons considéré que les nouveaux paradigmes de l'aide, débarrassés des oripeaux de la géopolitique et rationalisés dans leurs approches, ne permettaient pas alors de comprendre pourquoi un même instrument de coopération, une même recette de fabrique d'action publique, produirait des résultats différents ? Considérant que la littérature sur l'action publique en Afrique prétend observer à partir d'analyses sectorielles « l'influence » de l'aide sur la trajectoire de l'État, nous nous sommes efforcés de situer nos exemples en nous demandant dans quelle mesure les programmes de coopération participaient de la construction de l'action publique ? Cette thèse soutient ainsi l'idée que l'aide au développement est une entreprise d'influence politique, au sens large du terme. Trois arguments viennent étayer cette analyse.

Les instruments de coopération révèlent et impactent les différentes dimensions du politique

L'analyse par les instruments d'action publique révèle qu'il est possible d'attribuer cette permanence de l'aide¹⁴⁵ à la dimension éminemment politique de l'objet. Les programmes PCPA affectent tout à la fois la fabrique de l'action publique (*policy making*) en offrant ressources intellectuelles et financières à des réseaux d'acteurs (*polity*) dont ils codifient la perception des problèmes et le comportement, et le politique (*politics*) qu'ils viennent interroger dans ses formes de gouvernement (*Policy determines politics*¹⁴⁶). Les programmes de développement s'organisent ainsi aux carrefours de plusieurs cadres normatifs, celui des politiques publiques globales, de la politique étrangère, de la politique de coopération et celui des politiques publiques sectorielles. Par le bricolage dont ils font preuve, ils révèlent tout à la fois la nature de la politique de développement¹⁴⁷, la force des transferts, celles des contingences, mais aussi la manière dont l'État-réципиendaire récupère, ignore ou laisse faire l'activité politique qui se joue dans ces espaces.

¹⁴⁵ Même dans le cas de relations entre anciens Etats colonisateurs et colonisés.

¹⁴⁶ (Schattschneider, 1963 ; Lowi, 1964 ; Wilson, 1980).

¹⁴⁷ Est-elle plus tournée vers les référentiels globaux ou les enjeux de politique étrangère par exemple ?

Une démarche ouverte de « mise en politique »

De la même façon que certains dispositifs économiques organisent la « mise en marché » d'une innovation, nous défendons l'idée que les instruments (projet, programme) de coopération sont des entreprises de « mise en politique » des acteurs (et des sujets portés) avec plus ou moins de succès selon la force des transferts et les degrés d'appropriation. Cela permet d'apprécier la juste mesure de l'influence que l'aide opère, en remettant en avant l'intentionnalité des politiques, les caractéristiques de leur mise en œuvre et les capacités des Etats à s'approprier et/ou à en réajuster les effets. La mesure de la portée de cette influence est évidemment un élément important. Mais là encore, elle est à différencier selon les pays, les secteurs et les périodes. Que cette entreprise de « mise en politique » s'avère peu efficace n'enlève rien à la véracité de l'analyse. Au contraire, la mesure de cette mise en politique nous permet de baliser la trajectoire de l'État-bailleur comme de l'État-réциpiendaire dans leur expression concrète. L'approche empirique éprouvée par des cas d'étude sur le terrain nous permet ainsi de sortir du « triangle des bermudes¹⁴⁸ » de l'articulation entre *Policy*, *Politics* et *Polity* en défendant l'idée que la fabrique du développement est une fabrique du « politique » par un jeu subtil, et parfois hasardeux, de connexion, déconnexion et reconnexion entre les différentes dimensions du politique.

Une entreprise hasardeuse de reconnexion au politique

Nous soutenons l'idée que ces instruments participent ainsi d'une diplomatie « à bas bruit », parfois même oubliée des chancelleries ou des institutions qui l'ont vu naître, un faux-semblant de dépolitisation de dispositifs en réalité autant chargé d'entreprendre que d'observer les phénomènes de transformation socio-politique qui se déroulent dans les pays réциpiendaires de l'aide. Les programmes de développement représentent des espaces d'alternatives possibles : des solutions en attente de problèmes (Naudet, 1999), trop petites pour faire système et risquer la critique d'une ingérence, mais assez diffuses pour proposer à des acteurs de la société civile des trajectoires de changement dans l'action publique. Nous monterons ainsi en généralité cette analyse pour parler d'instrument « à la dérive », non sous l'angle moral du terme, mais bien plus pour souligner la difficulté à garder le cap (c'est-à-dire les objectifs répondant au paradigme de l'aide) et les effets de ballottage dans les mécanismes d'appropriation. L'identification de trajectoires hasardeuses de ces instruments révèlent aussi des espaces et des temporalités ; les politiques de

¹⁴⁸ Leca, Jean. « L'état entre politics, policies et polity, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, no. 1, 2012, pp. 59-82.

coopération sont autant chargées d'organiser les concepts et les acteurs à Paris, que de se projeter dans l'organisation de l'action publique à Rabat ou à Alger. Une politique de coopération expérimente ainsi « plusieurs vies » où elle se révèle sous différents aspects. Cette dérive étant celle d'une mise à distance (intentionnelle ou non) des objectifs initiaux, des débats associés et plus largement des héritages paradigmatiques de l'aide, nous la comprenons dans un premier temps comme un moment de détachement de l'ambition politique d'ingérence inhérente à l'aide au développement ; une « dépolitisation » qui confine les acteurs au suivi des procédures plus qu'à l'interrogation sur les contenus. Comment les « résultats » (quels qu'ils soient !) remontés dans les filets de l'évaluation peuvent-ils alors être reconnectés aux objectifs ou à une quelconque forme d'intentionnalité politique ? C'est cette reconnexion, cette remise en cohérence *a posteriori* qui fait tout l'enjeu d'une politisation, c'est-à-dire d'un débat d'idées sur les orientations et les finalités des politiques de coopération.

Nous soutenons ainsi l'idée que ce mouvement de dépolitisation/repolitisation est caractéristique d'une fabrique de l'aide à la française qui cherche à participer, avec d'autres acteurs de l'aide internationale, aux reconfigurations de l'action publique au Maroc et en Algérie. Dépolitisation et politisation forment alors une même dialectique. A tous les échelons de la fabrique, les effets¹⁴⁹ directs, indirects ou induits des projets de développement sont utilisés pour nourrir une légitimité individuelle, pour être transférés dans d'autres arènes de l'action publique, pour servir des raisonnements téléologiques, etc. C'est toute la qualité attendue des instruments de l'aide que d'organiser des espaces transnationaux qui permettent d'expérimenter, de faire circuler ou même de faire attendre, des « solutions » et des « entrepreneurs de cause », avant que les problèmes ne se posent ou tout du moins ne soient mis à l'agenda des pays tiers (Naudet, 1999). Mais nous pondérons notre analyse en défendant le fait que cette « mise en politique » dépend aussi et grandement d'un moment de réactivation du politique. Le capital politique de l'aide peut tout à fait tomber dans l'oubli de ses promoteurs.

Cette thèse cherche ainsi à discuter de la littérature sur les politiques publiques en Afrique au regard de la circulation de normes et de pratiques dans les arènes spécifiques du développement. Autrement formulée, cette thèse permet au chercheur et au praticien de se rencontrer sur les paradoxes apparents d'une « aide » qui n'est pas une main tendue, d'une politique qui s'affiche dépolitisée et d'un développement endogène alimenté de l'extérieur, autant de points d'appui que nous offre l'étude concrète et approfondie de programmes de développement.

¹⁴⁹ On pourrait aussi parler de la « capitalisation » des savoirs et des réseaux acquises dans le processus.

1.7. Hypothèses

Pour satisfaire à la rigueur de l'analyse, nous poserons au préalable deux hypothèses qui guideront la démonstration :

1/ La première hypothèse serait d'affirmer que les politiques de coopération sont déconnectées des instruments et des résultats qu'elles produisent. Elles seraient formulées à l'aveugle sur leur contexte d'intervention, et s'adapteraient aux contingences qui apparaîtraient lors de la mise en œuvre. Une caractéristique que soulignent dans un trait d'humour Jean Michel Sévérino et Olivier Charnoz ; « Devant l'étendue de ces mystères, feignons d'en être les organisateurs¹⁵⁰ ». Des paradigmes de l'aide à l'action sur le terrain, tout s'articule par une synthèse hasardeuse comme autant de « bricolages » qui remettent en cause l'expression même d'une politique publique cohérente d'aide au développement.

2/ La deuxième hypothèse avancée serait de dire que les programmes d'aide au développement reconfigurent l'action publique dans les pays où ils sont mis en œuvre. Par la technicité qu'ils exportent et par les réseaux d'acteurs qu'ils tissent, les programmes participent de la création d'une offre d'action publique originale, d'une apparente neutralité, loin des controverses du secteur et des débats politiques du secteur. Développons ci-dessous chacune de ces hypothèses.

Hypothèse 1 : Les politiques de développement s'organisent de manière hasardeuse.

« *Plus les hommes planifient, plus le hasard les frappe de manière efficace.* ». Cette citation de Friedrich Dürrenmatt que nous rappellent François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan¹⁵¹ dans l'introduction d'un article qui fait date en matière de « planification, gestion et politique dans l'aide au développement », illustre de manière quelque peu ironique le point de départ de notre réflexion. En effet, une grande partie du renouvellement de la doctrine de l'aide après la fin de la guerre froide repose sur la gestion efficace des crédits financiers alloués, dans le cadre multilatéral notamment. Entendons-nous : « l'efficacité de l'aide » n'est pas une injonction morale, mais le changement de méthode opéré sur un secteur, à l'instar de bien d'autres, par la doctrine du *New Public Management*. Cette

¹⁵⁰ Severino, Jean-Michel, et Olivier Charnoz. « Les « mutations imprévisibles ». État des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 213, no. 1, 2005, pp. 13-131.

¹⁵¹ GIOVALUCCHI François et OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, juillet 2009, vol. 198, no 2, p. 383-406.

méthode, symbolisée dans l'article cité par le « cadre logique » comme un « outil » mais aussi un « miroir » des développeurs, laisse croire à la possibilité d'une construction ordonnée, rationalisée et lisible des projets et des programmes d'aide au développement et par extension des politiques publiques associées. Nous y sommes d'autant plus sensibles que par cette approche se renforcent les mécanismes de professionnalisation des acteurs de l'aide dont nous sommes issus. On pourrait alors tenter d'adopter ce point de vue et d'aller plus loin lorsqu'on fait appel à la littérature sur les *policy transfers*. Comme le souligne Amin Allal dans un article¹⁵² consacré à cette approche par les transferts dans « les sphères développementistes » qui a marqué le début de notre réflexion sur le sujet : « La principale compétence exigée est l'aptitude au « montage de projets ». Sur ce point précis, on attend d'un responsable qu'il sache rédiger le « cadre logique » de son « prodoc », ce qui signifie, en langage commun, qu'il doit être capable de formuler un programme d'action affichant un maximum d'objectifs, afin de coller tant aux agendas des acteurs locaux qu'aux préoccupations des divers bailleurs de fonds potentiels. ». L'aide n'est plus géopolitique, ni même politique, mais affaire de technique et de prévision. C'est un mécanisme de transfert d'agendas internationaux dans des politiques publiques locales, avec des passeurs de normes, ces « développeurs » (ou professionnels du développement) qui mettent en œuvre, avec plus ou moins de succès, une entreprise planifiée « d'import-export ». Cela nous pose problème à plusieurs égards :

1/ Tout d'abord, l'approche gestionnaire n'est pas illégitime en soi, mais elle repousse la question des phénomènes d'appropriation et d'hybridation des normes propre à cette dynamique de circulation, et elle nie, au moins par omission volontaire¹⁵³, l'influence des changements de contextes socio-politiques sur le « prévisionnel » d'une action. La portée de ces transferts et l'étude des facteurs associés (sociologie des groupes d'acteurs, rapport à la contrainte juridique, degré d'extraversion de l'action publique, etc.) nous semblent être des pistes de réflexion plus promptes à nous amener vers l'incertitude des résultats de ces politiques d'aide qu'à leur rationalité et leur caractère programmatique.

2/ Ici encore, la rationalisation d'un secteur de politique publique n'est pas en lui-même l'objet de notre réflexion, mais lorsque ce processus « d'efficacité de l'aide » soutient presque intégralement la légitimité du secteur, ce récit de politique publique nous interpelle. Si l'aide n'a d'autre choix pour exister que d'être « efficace », dans une logique mesurable et rationalisée, elle risque plus que tout autre secteur une remise en cause globale, tout simplement parce que de manière prosaïque elle s'attache à résoudre des problèmes

¹⁵² Allal, Amin, *op.cit.*

¹⁵³ François Giovalucchi et Jean-Pierre Olivier de Sardan montrent ainsi dans leur article que la méthode même du cadre logique évacue les questions de changement de contexte socio-politique, la prise en compte de savoirs locaux ou encore la responsabilité des acteurs dans les actions envisagées.

planétaires avec des moyens très largement sous-dimensionnés. Et pourtant, l'aide perdure. La littérature académique a depuis longtemps montré que ces politiques sont structurellement peu compatibles avec une approche par les résultats car « le développement n'est pas mû par une logique cartésienne de cause à effet, mais par une dynamique chaotique de simultanéité¹⁵⁴ ». Il y aurait beaucoup à dire à partir de cette approche, à travers ce que l'on peut considérer comme « l'échec des politiques publiques¹⁵⁵ » pour se défaire de l'illusion gestionnaire. Cet enjeu de la mise en récit des politiques de développement et de leur rapport à l'échec est également une piste pour construire notre démonstration autour d'une trajectoire hasardeuse de justification des politiques d'aide au développement.

3/ Enfin, plus simplement encore, nous n'avons pas observé dans nos premiers terrains de recherche cette domination de l'approche gestionnaire et des agendas internationaux comme la littérature s'en faisait très largement l'écho. Tout semblait fonctionner avec une large part laissée à l'expérimentation, avec des approches empiriques de type essai-erreur et une volonté de capitaliser (de Zutter, 1999) sur les pratiques au-delà des résultats escomptés ou mesurés. Autrement dit, les actions sur le terrain semblent aussi loin du cadre que des doctrines du développement ; une déconnexion à interroger.

En défrichant ainsi quelque peu l'idée d'une fabrique du développement, apparaît alors une mise en récit des politiques de développement parfois éloignée des compromis et autres bricolages opérés à l'usage que nous observons sur le terrain. A contresens des discours de l'aide, cela nous amène à poser l'hypothèse que les politiques de développement se construisent sur une synthèse hasardeuse de normes et de contingences laissées à l'appréciation de catégories d'acteurs aux capacités hétérogènes. Ce hasard préside à une forme de dépolitisation de l'aide, puisqu'à ce jeu du « repérage du politique », comme Jean Leca le définissait, difficile de trouver trace de qui oriente quoi, pour qui et à quelles fins. Paradoxalement, cet épais brouillard d'acteurs, de réseaux, de compromis et de contradictions parfois, qui rend difficilement lisibles les politiques d'aide au développement, préside également à la réussite de leur implantation. Autrement dit, loin du discours sur la planification, le hasard fait partie de la méthode. C'est tout du moins l'hypothèse que nous faisons.

¹⁵⁴ Jacquet, Pierre « Revisiter l'aide publique au développement », *Économie internationale*, vol. 108, no. 4, 2006, pp. 139-152.

¹⁵⁵ Darbon, Dominique *et al*, *op. cit.*

Hypothèse 2 : Les politiques de développement sont des vecteurs de dépolitisation.

Dans un article paru dans *Politique africaine* de 2010, intitulé « Les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », Frédéric Vairel et Myriam Catusse mettent en avant des éléments de catégorisation des mouvements associatifs marocains au prisme des relations qu'ils entretiennent avec l'État. Critiquant sans rejeter complètement l'analyse d'une institutionnalisation par le haut, ils essaient de montrer comment les collectifs locaux organisés en association parviennent à agir aux marges de l'action publique, bousculant par là-même la vision longtemps admise d'un État « au-dessus » de sa société, et définissant plutôt un État « dans sa société » avec des interpénétrations complexes. Passer des actions aux marges des politiques formelles (actions souvent circonscrites, localisées et « limitées » à une approche projet) à des mouvements de réforme (voire révolutionnaires) ayant recours à la contestation parfois violente, permet de dessiner des « paliers » d'intensité dans l'action publique et un éventail d'acteurs sociologiquement très différents¹⁵⁶. Autrement dit, le « passage » de la gestion d'un projet soutenu par les mécanismes de l'aide au rapport de force politique pour décider de l'orientation d'une politique publique sectorielle, quelle qu'elle soit, n'est pas si aisé à identifier dans un travail de recherche. Amin Allal, dans l'article cité auparavant, va même plus loin en qualifiant la portée de ce passage : « Toutefois, les processus de transfert que nous avons observés sont surtout des transferts de discours depuis le siège des organisations internationales vers leurs représentants dans les pays bénéficiaires. Les gouvernements locaux tolèrent ce type d'opérations car ils savent que la communauté développementiste ne représente pas une opposition potentielle, dans la mesure où elle ne se risquera jamais à abandonner sa posture technocratique et apolitique. » Apolitique, le secteur de l'aide le serait devenu à grand renfort de professionnalisation¹⁵⁷ et de neutralité des instruments d'intervention. Simple transfert de discours, ou transformation des modes de gouvernement, la question de l'influence de l'aide au développement sur la transformation de l'action publique reste posée.

Dans son ouvrage de 2014 sur les mouvements sociaux au Maroc, Frédéric Vairel nous offre des pistes de réflexion intéressantes en montrant que les effets combinés de l'aide internationale et de la répression¹⁵⁸ participent d'un certain désamorçage des questions

¹⁵⁶ Des acteurs dont les trajectoires personnelles s'affranchissent souvent des catégories dressées par le chercheur : le responsable d'une association est aussi fonctionnaire dans une collectivité, l'universitaire est aussi militant associatif, etc.

¹⁵⁷ Freyss, Jean. « La solidarité internationale, une profession ? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, no. 4, 2004, pp. 735-772.

¹⁵⁸ Vairel, Frédéric. « Chapitre 6 / Les effets combinés de l'aide internationale et de la répression sur la protestation », *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée*, sous la direction de Vairel Frédéric. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 243-276.

sociales. Mettre sur le même plan les deux dynamiques nous interpelle suffisamment pour nous poser la question du rôle d'amortisseur social que joue, peut-être sans le vouloir, l'aide internationale. Loin d'une politique d'aide au développement vectrice d'émancipation par un mouvement de « renforcement de capacités » d'une société civile connectée à des arènes internationales, convergeant vers des systèmes de gouvernement « moderne », l'aide apparaît au mieux comme une « rustine » des politiques publiques locales. De l'aspiration à incarner des modèles réformistes d'action publique à la simple zone tampon des questions sociales se trouve sans doute un entre-deux plus subtil à creuser dans l'analyse. C'est tout du moins ce qui nous conduit à avancer cette hypothèse : les programmes de développement participent de la dépolitisation de l'action publique dans les pays où ils sont mis en œuvre.

1.8. Approche méthodologique adoptée et rapport aux données recueillies

La méthode présentée ici recouvre tant la justification de la démarche que les outils utilisés au cours de l'exercice de thèse, afin d'aider à la compréhension du contexte et des données recueillies.

Le fil d'Ariane

Travailler par méthode inductive

Méthodologiquement, le fil d'Ariane de la réflexion est construit de la manière suivante : nous nous intéressons aux politiques de coopération, à travers leur incarnation sous forme d'instruments d'action publique (les PCPA). Cela nous permet d'observer 1/ leur contexte d'énonciation (c'est-à-dire les concepts et les acteurs qu'ils mobilisent) 2/ leur traduction (c'est-à-dire le poids des contingences et le nécessaire bricolage à opérer) et 3/ les effets qu'ils génèrent. C'est le passage, le croisement, l'interface entre ces différentes composantes qui relèvent tantôt de la technique, de la politique publique, de la géopolitique que l'on cherche à analyser à partir d'exemples (les projets portés par des acteurs du Sud) pris dans des programmes (PCM au Maroc, PCPA en Algérie) avant de monter en généralité pour (r)accrocher et requestionner des concepts de science politique tels que la sociologie de la décision, la mise sur agenda, « l'instrumentation » des politiques publiques, les transferts de normes, etc. Nous posons donc une trajectoire (*process tracing*¹⁵⁹) de construction et de mise en œuvre de l'instrument PCPA puis nous travaillons par induction¹⁶⁰, c'est-à-dire que nous cherchons des lois générales à partir de l'observation de faits particuliers. Dans cette logique démonstrative qui est portée sur des causalités complexes, nous assumons le risque de « patauger dans la réalité » (Blondel, 1994) c'est-à-dire d'avoir une masse d'éléments qu'il nous faudra trier pour retrouver de manière interprétative et assumée, le fil d'Ariane. Cette stratégie inductive pragmatique nous permet de découvrir des relations explicatives (Hassenteufel, 2000) et de les confronter au cadre théorique de l'analyse des politiques publiques. Il s'agit de faire une démonstration située, qui accepte l'inconfort du détail, des nuances et de la complexité, pour aller questionner ensuite nos catégories d'analyse, les trajectoires historiques globales, etc. Dans une telle démarche, la question de l'échantillon et de la représentativité se pose alors spontanément à nos interlocuteurs.

¹⁵⁹ Palier, Bruno « *Process tracing* », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 510-517.

¹⁶⁰ QUIVY R. et VAN CAMPENHOUDT L., *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3^{ème} édition, Paris : Dunod, 2006 : 103-140.

L'échantillon et la représentativité

Comme on ne peut étudier la « société civile » dans son entièreté et sa complexité, l'échantillon identifié est celui donné par les programmes français de coopération, les PCPA présentés plus haut dans l'introduction, qui représentent un exemple d'arène développementiste où les acteurs sont en prise avec des normes, des méthodes, des réseaux qu'ils vont mettre en mouvement dans leur rapport à la puissance publique. Les PCPA, c'est une centaine d'associations marocaines ou algériennes membres du programme, une trentaine d'associations françaises, une petite dizaine de collectivités françaises, quelques ONG, surtout celles en position de cheffes de file et bien sûr des représentants des pouvoirs publics. Si les chiffres ne sont pas présentés dans leur exactitude ici, c'est que les programmes évoluent en termes de nombre de membres au cours des années ; de plus, les activités au sein d'un programme ne sont pas toujours conditionnées à l'adhésion. On va pouvoir par exemple considérer que la participation ponctuelle d'un représentant d'un service déconcentré de l'État à une activité du programme compte dans le dénombrement des pouvoirs publics actifs dans le programme. Par ailleurs, cela ne préjuge pas du nombre d'acteurs concernés par les projets eux-mêmes soutenus dans le cadre du programme, ce qui nous amènerait à comptabiliser plus largement le nombre de bénéficiaires, distinguer les partenaires des membres, etc.

L'échantillon ainsi posé permet de délimiter un cadre, décomplexé de la question de la représentativité, mais plutôt dans un questionnement continu : qui entre ? qui sort ? quelles motivations ? qui apprend quoi ? qu'est-ce qui circule ? que reste-t-il ? Finalement, la question est plutôt celle de savoir de quelle société civile on parle dans ce type de programme de développement, plus que de savoir si elle représente un échantillon viable pour étudier les effets des politiques d'aide au développement. Pour le professionnel, la fenêtre s'ouvre ainsi sur une interaction Nord/Sud dans un sens « classique » du Développement. Pour le chercheur, elle offre un point de vue sur les configurations originales d'acteurs dans le rapport entre l'État et la « société civile ». La réflexion se porte ainsi sur l'interaction État/société, aux confins des politiques institutionnelles. Elle se caractérise tout d'abord dans une approche par le bas, par un centrage de la réflexion sur l'instrument-programme et les acteurs qui l'animent. Ensuite, elle permet de mettre les discours et les normes du Développement au regard de la sociologie de l'État dans les pays de mise en œuvre. Avec une question centrale qui intéresse le chercheur comme le professionnel : en quoi cette interaction modifie-t-elle l'offre d'action publique ?

Le tableau ainsi présenté nous permet de situer les PCPA dans l'ensemble de la dynamique de l'aide au Maroc et en Algérie. Ils se déroulent sur 3 à 4 phases de 3 ans, dans des contextes politiques très différents, qui restent qualifiables « d'autoritaires » et stables. Si les deux pays présentent des caractéristiques similaires en termes de taux de pauvreté et de niveau de vie (avec un classement légèrement au-dessus pour l'Algérie), en revanche leur porosité à l'aide publique au développement est très différente. Si l'APD au Maroc se compte en milliards d'euros, elle n'est que de quelques centaines de millions en Algérie. En revanche, si la France reste un bailleur important parmi d'autres au Maroc, elle est le premier bailleur en Algérie. Ces éléments structurels mis en comparaison sont importants à garder en mémoire pour la suite de l'analyse car ils permettent de contextualiser la mise en œuvre des PCPA, de les positionner dans le paysage de l'aide et de mieux qualifier les raisons de leurs différences.

Cet échantillonnage est également très important à décrire car il est intimement lié aux conditions de réalisation de cette thèse. C'est pourquoi il nous faut nous attarder un instant sur les particularités d'une thèse en recherche-action pour comprendre d'où nous parlons.

Les particularités d'une thèse en recherche-action

La combinaison d'une approche académique et d'un exercice professionnel s'avère une démarche fructueuse dès lors que le doctorant parvient à « tenir le cap épistémologique » de sa recherche (Foli, Dulaurans, 2013) ; c'est ce que nous tenterons d'exposer ici.

A SO Coopération

Cette thèse a été réalisée dans le cadre des fonctions exercées au sein de Cap Coopération (devenu SO Coopération en 2017) entre 2015 et 2019. Bien que n'étant pas financée dans le cadre d'une CIFRE (Convention Industrielle de Formation par la Recherche¹⁶¹), les conditions d'exercice de cette thèse empruntent des caractéristiques similaires. Dans un rapport de subordination vis-à-vis du Bureau de la structure (Perrin-Joly, 2010)¹⁶², l'objectif clairement affiché était de « nourrir le travail de thèse à partir de l'expérience au sein de

¹⁶¹ Le dispositif CIFRE, financé par le ministère en charge de l'enseignement supérieur et la recherche, vise à développer les partenariats entre recherche publique et secteur privé, via des subventions aux entreprises employant des doctorants pendant trois ans. Un contrat est passé entre l'entreprise et le laboratoire encadrant le doctorant pour préciser le sujet de la recherche, le partage du temps entre recherche et missions pour l'entreprise, et les conditions de confidentialité et de propriété intellectuelle. Depuis 2005, les conventions CIFRE sont ouvertes à des structures non industrielles (source : ANRT).

¹⁶² PERRIN-JOLY C., « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », Sociologies, 2010.

So Coopération, et réciproquement »¹⁶³. En étant suffisamment vague pour laisser place à des ajustements par la suite, cela a permis de poser un certain nombre d'engagements réciproques. Dans une démarche entendue par les différentes parties prenantes, il s'agissait d'un processus de professionnalisation où la montée en compétence du salarié, notamment sur le plan analytique, se ferait au bénéfice de la structure. La problématique scientifique autour de la professionnalisation des acteurs du développement et de l'approche projet étant posée comme un axe de recherche, la thématique précise et les études de cas restaient quant à elles à construire. Considérant que cela n'avait pas pour objectif explicite ni implicite de changer les orientations de la structure, ni de faire de ce projet de thèse un outil pour l'insertion dans des projets spécifiques, nous n'aborderons pas ici les apports pour la structure d'un tel exercice (qui relève d'une lecture avec un référentiel de compétences à la main), mais uniquement les particularités d'un travail de thèse en situation professionnelle.

SO Coopération a très tôt été impliqué dans les travaux des Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA) et ce pour deux raisons identifiées : tout d'abord parce que des membres du réseau et de son Bureau sont impliqués dans ces programmes, permettant de créer des mises en relation et des passerelles entre les activités de SO Coopération et celles animées en premier lieu par l'ONG porteuse du programme, et ensuite parce qu'il y a des passerelles conceptuelles et méthodologiques entre un réseau qui fait la promotion du multi-acteurs et un programme pluri-acteurs. Nous verrons par la suite que les deux viennent du même courant d'idées. Dans nos activités, nous avons donc été amenés à suivre les PCPA qui nous semblaient une forme d'organisation originale et pertinente pour comprendre l'évolution de nos métiers. C'est ainsi que nous nous sommes progressivement impliqués dans les PCPA, de la conduite de missions de capitalisation en Algérie par exemple au suivi du processus d'évaluation générale de l'ensemble des PCPA en 2019. Il faut souligner pour la compréhension du lecteur que si les PCPA constituaient un objet intéressant sur le plan conceptuel et relationnel pour SO Coopération, il n'a jamais été question « d'investir » les PCPA, ni d'user de la thèse comme d'une clé d'entrée pour organiser l'intérêt de SO Coopération dans le dispositif. L'intérêt pour SO Coopération de travailler avec les acteurs de la Recherche (laboratoires, programme de recherche, etc.) s'est également construit de cette façon.

Au LAM

Rattachée au laboratoire Les Afriques dans le Monde (LAM), dont SO Coopération est partie prenante du projet scientifique, cette thèse s'inscrit dans les orientations du laboratoire sur l'axe 1 « État, Institutions et Citoyenneté » dans le cadre du plan

¹⁶³ Termes utilisés lors de l'embauche au sein de la structure en novembre 2013.

quinquennal (2015-2020) intitulé : « Réinterroger les paradigmes des sciences sociales à partir des Afriques ». En effet, nous nous intéressons ici dans un premier temps à l'aide au développement en questionnant le rapport aux outils et aux contextes dans lesquels elle s'insère, comme point de départ d'une réflexion professionnelle vers un exercice académique. Pour aller plus loin, l'approche par la « fabrique » expliquée plus haut nous permet d'étudier la circulation des normes, l'action qu'elles produisent sur les acteurs et la rétroaction de ces derniers sur ces cadres dont ils se jouent, par appropriation, contournement ou contestation. Inspirés de la théorie de la double structuration de Giddens, il s'agit autant d'étudier les référentiels de l'aide, leurs énoncés dans les arènes politiques, onusiennes comme bilatérales, que le rôle des configurations d'acteurs dans la mise en œuvre des dispositifs (ou « instruments ») techniques et institutionnels de cette aide. Prenant appui sur la « gouvernementalité » de Michel Foucault, il s'agit de réinterroger *in fine* le rapport entre le citoyen et l'État, dans le cadre particulier des configurations développementistes, pourvoyeuses de solutions importées et de réajustements « bricolés ». Car dans cette relation au quotidien entre l'État et ses citoyens, les instruments de l'aide sont des « tiers lieux », parfois même des institutions parallèles (*twilight institutions* ; Lund, 2006), où se reploie l'action publique, et *a fortiori* où se recompose l'État. Les rapports entre « État, Institution, et Citoyenneté » sont donc bien au cœur de cette thèse en science politique, et en accord avec les orientations du laboratoire auquel nous sommes rattachés.

Par ailleurs, la réalisation de cette thèse est également influencée par la participation à deux programmes de recherche, DeMeTer et FAPPA. Le premier « Développement, Mémoire, Territoires » propose une façon originale de revisiter la question du développement selon le prisme de ses mémoires, en partant de l'analyse des projets de développement qui se sont succédé, superposés ou juxtaposés sur un territoire donné dans la durée. Le deuxième, « Faire des Politiques Publiques en Afrique », s'intéresse davantage à l'analyse macrosociologique de la production des politiques publiques dans la singularité des contextes africains, et notamment de formation de l'État. Dans les deux cas, le rôle de SO Coopération a été de socialiser les résultats de la recherche en cours à travers l'organisation d'ateliers ou de colloques. Cela nous a également permis d'aller sur le terrain, et plus particulièrement au Maroc, pour élargir notre travail d'enquête des concepts et des approches proposés dans ces programmes.

En milieu professionnel

Comme toute personne débutant sa carrière professionnelle dans l'aide au développement au tournant des années 2010, nous sommes imprégnés des débats ayant cours dans le secteur, comme autant de concepts (alignement, harmonisation, appropriation, etc.), de réflexions méthodologiques (indicateurs, évaluation, critique de l'approche projet), de

controverses (néocolonialisme, rapport de domination, approche libérale, etc.), sur la légitimité notamment, qui viennent construire la question de « l'efficacité de l'aide », et *in fine* celle du travail du praticien dans ce vaste ensemble. Tout ceci constitue la toile de fond sur laquelle repose cet exercice de thèse en milieu professionnel, animé à ses débuts par cette réflexion centrale empruntée à ce rapport de la Banque mondiale (1998), *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*¹⁶⁴.

La difficulté la plus clairement entendue est celle consistant à concilier des temporalités différentes, souvent convergentes, parfois contradictoires, mais dans tous les cas, pas de même nature. D'une part, il y a le temps court de l'exercice professionnel qui exige de traiter le quotidien avec une prévisibilité complexe. En effet, il s'agit de mettre en œuvre des activités où domine, comme on le verra ensuite, la gestion par projet, c'est-à-dire pour faire bref en termes opérationnels, la capacité à aller saisir des opportunités à partir du fonctionnement routinier¹⁶⁵ de la structure pour en assurer le développement, parfois la survie. D'autre part, le temps de la thèse est celui d'une certaine prise de recul où il faut agréger les éléments recueillis directement ou indirectement pour produire de l'analyse. Cependant, cette distinction entre les différentes temporalités est à nuancer. Par exemple, lorsqu'il s'agit de préparer et de négocier une convention avec la puissance publique dans le cadre d'activités professionnelles, tous les concepts relatifs à la sociologie des organisations, aux instruments d'action publique ou encore au *street level bureaucracy* sont à l'usage. Il ne s'agit pas de concepts à comprendre uniquement dans une réflexion académique, mais bien d'outils dont on peut alors apprécier la pertinence et la validité empirique. Cela nous a souvent permis d'éclairer nos pratiques et de trouver de l'appétence pour creuser certaines questions. Cela permet également de prendre de la distance par rapport à des situations professionnelles vécues comme contradictoires, voire incompréhensibles à la première lecture, et qui trouvent, non pas une justification, mais bien une certaine explication rationnelle, par comparaison, ou par analyse déjà établie de tel ou tel phénomène. Au risque d'étonner le lecteur, au-delà des contraintes de temps, nous n'avons pas vu dans l'exercice de thèse en milieu professionnel l'effort que demande d'associer un temps « de l'eau et de l'huile ». Nous y avons plutôt vu un moyen de prendre du recul, d'observer, tout en participant activement aux dynamiques que nous décrivions par ailleurs.

¹⁶⁴ Banque mondiale, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, New York, Oxford University Press, 1998.

¹⁶⁵ Au sens de régulier.

L'observation participante et l'approche qualitative

Immersion dans le secteur du développement

La méthode privilégiée est celle de l'observation *in situ*, au microscope¹⁶⁶, des parties prenantes. L'observation participante a été la démarche privilégiée et se caractérise ainsi par « une période d'interactions sociales intenses entre le chercheur et les sujets, dans le milieu de ces derniers. Au cours de cette période, des données sont systématiquement collectées [...]. Les observateurs s'immergent personnellement dans la vie des gens. Ils partagent leurs expériences » (Bogdan, Taylor 1985). Une grande partie de la méthode a ainsi consisté à observer, à regarder, écouter, prendre note, interpellier les acteurs pour mieux comprendre les facteurs explicatifs de tel ou tel aspect de notre problématique. Nous pourrions parler d'une démarche ethnosociologique¹⁶⁷ au sens où, d'une part nous empruntons à la tradition anthropologique le fait d'être pleinement immergés (« Going native » ; Erving Goffman, 1989) dans un secteur dont nous adoptons les codes professionnels, où se nouent des réseaux d'amitié, basés sur une culture de travail commune et des valeurs partagées, et d'autre part, un travail de sociologie empirique (Savoie, 1994) où il s'agit de recueillir des données à l'aide d'une démarche scientifique d'enquête. Nous avons souvent été confrontés à des questions sur « l'inconvénient d'être du cru » (Diawara, 1985), pas au sens territorial mais sur le fait d'appartenir à une culture professionnelle que nous étudions « de l'intérieur ». Alfred Schutz (1987) dans un texte portant la réflexion sur le « sens commun et l'interprétation scientifique » a énoncé ce qui s'apparente dans notre cas à un double positionnement : « L'observateur participant ou le chercheur sur le terrain noue un contact avec les groupes à étudier comme un homme parmi ses semblables ; l'attitude scientifique ne détermine que le système de pertinences qui fonctionne comme schème de sélection et d'interprétation, attitude que l'on laisse de côté pour le moment afin de la réintroduire par la suite. » Il nous explique ainsi l'attitude naturelle de chacun tous les jours, qui consiste à la fois à être acteur et observateur de notre environnement. Dans l'observation participante, nous travaillons plus méthodiquement à ce dédoublement, et c'est ce qui nous fait définir notre « attitude scientifique » comme celle d'une sélection et d'une interprétation *a posteriori* du recueil de l'ensemble des données observées. C'est ainsi que notre « insertion » dans « le milieu des enquêtés » a permis de fournir « le cadre général de l'enquête¹⁶⁸ », à savoir celui d'un instrument des politiques de développement : le PCPA, Programme Concerté Pluri-Acteurs.

¹⁶⁶ SAWICKI F., « Les politistes et le microscope », in BACHIR M. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, CURAPP, 2000 : 143-164.

¹⁶⁷ Lapassade, Georges. « Observation participante », Jacqueline Barus-Michel éd., *Vocabulaire de psychosociologie. Références et positions*. ERES, 2016, pp. 392-407.

¹⁶⁸ OLIVIER DE SARDAN J-P., *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, 2008 : 39-104.

Recherche qualitative

A partir du début du XXe siècle, des chercheurs de l'école de Chicago s'inspirant à la fois de la tradition ethnographique et des travaux de sociologie empirique, développent ce qui ne s'appelle pas encore l'observation participante (Coulon, 1992). L'intérêt de la méthode est aussi qu'elle met l'accent sur l'approche qualitative orientée vers le « point de vue de l'acteur¹⁶⁹ ». C'est ce qui a grandement motivé notre démarche méthodologique : se placer du côté des acteurs pour apprécier ce qu'ils comprennent et traduisent des normes du développement. Nous rejoignons en cela H. Becker, selon qui, « pour comprendre la conduite d'un individu, on doit savoir comment il percevait la situation, les obstacles qu'il croyait devoir affronter, les alternatives qu'il voyait s'ouvrir devant lui¹⁷⁰ ». Nous ne sommes donc pas dans une enquête de terrain à la recherche de la vérité absolue, confrontant la véracité des discours du développement à celles des ressentis sur le terrain. Notre rigueur méthodologique s'appuie sur la production de données tirées des entretiens, des observations et de l'analyse de sources écrites. C'est cela qui construit l'approche interprétative de cette recherche qualitative¹⁷¹ menée ici.

Négocier « l'accès » aux données : posture et rapport au terrain

Nombre de rapports de recherches font état des « rapports au terrain » qu'entretient le chercheur, et notamment à la question de « l'accès » qu'il faut bien souvent « négocier ». Dans cette idée de négociation, il faut distinguer deux types d'activités : celle de demander la permission formelle d'enquêter vis-à-vis des autorités ou des institutions bien généralement, et celle du travail effectué par le chercheur pour gagner la confiance des gens et les amener à participer à la réflexion. C'est une question qui nous est difficile de traiter ainsi. Nous avons compris notre posture beaucoup plus comme celle d'un *observateur participant interne*, c'est-à-dire celle d'un chercheur qui a d'abord été acteur sur le terrain observé (Boumard, 1989), et peut continuer d'y exercer une fonction. Il n'a pas été question de rentrer ou de sortir du terrain comme le laisse supposer l'idée de « l'accès au terrain », car nous y avons mis les pieds « par opportunité » et nous n'en sommes jamais sortis. Dans sa catégorisation des observations participantes, l'école de

¹⁶⁹ COULON A., *L'École de Chicago, Que sais-je ?* PUF, 5ème éd., 2012.

¹⁷⁰ BECKER H. S., *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Éditions A.-M. Métailié, 1985.

¹⁷¹ Selon Denzin et Lincoln (1994, *Handbook of qualitative research*, London, Sage), la définition la plus courante de la recherche qualitative est la suivante : « Une multiméthode qui implique une approche interprétative et interdisciplinaire d'objets étudiés dans leur contexte naturel. Elle vise à faire sens, à donner du sens aux phénomènes en fonction des significations que les sujets leur donnent, et selon les termes qu'ils utilisent pour cela. La recherche qualitative implique le recueil et l'étude de matériaux empiriques divers – études de cas, expérience personnelle, introspection, histoires de vie, entretiens, observations, données historiques, discours et scènes visuelles d'interactions – qui décrivent des moments routiniers et problématiques ayant une signification dans la vie des personnes. Ainsi, la recherche qualitative ouvre un large éventail de méthodes reliées entre elles, en espérant saisir au mieux la question étudiée. ».

Chicago établit une liste des formes d'observation participante concernant le *Fieldwork* (Junker, 1960). A la différence du *participant complet* dont « les activités d'observation sont totalement cachées » ou de *l'observateur complet* qui « se cache derrière une glace sans tain », nous nous retrouvons dans la définition du participant observateur : « Dans ce rôle, les activités d'observation du chercheur ne sont pas complètement dissimulées, mais pour ainsi dire cachées et soumises à ses activités d'observation de participant ». C'est dans cette position ainsi définie que nous avons pu observer une multitude de saynètes (rencontres thématiques, ateliers, comité de pilotage, assemblée générale, comité d'évaluation) et conduire des entretiens ciblés vis-à-vis des acteurs impliqués dans les programmes ou circulant autour.

Si nous avons insisté sur la définition de nos rapports professionnels qui nous liaient au terrain, il faut également souligner que nous n'avons pas d'attache personnelle avec les terrains d'étude. En effet, dans le cas du Maroc, et surtout peut-être de l'Algérie, nous avons pu observer combien la motivation des acteurs était en partie liée à des histoires personnelles qui façonnent les perceptions et « l'envie d'agir dans le programme ». Nous ne soldons pas dans cette démarche de recherche-action une quelconque histoire douloureuse ou incomprise sur le plan personnel. Nous ne cherchons pas non plus à trouver par la recherche une manière de se défaire d'un certain désenchantement wébérien sur le secteur comme nous avons pu souvent le lire dans des thèses faites dans des conditions similaires aux nôtres. Notre rapport au terrain est plus celle d'une démarche apprenante ; la thèse relève pour nous d'un exercice « d'éclairage » sur un secteur, de (re)construction de nos savoirs, de nos pratiques, en conjuguant approche empirique et académique. Nous nous prêtons à l'exercice avec cette volonté de monter en compétence dans nos capacités d'analyse, pour continuer à participer de manière plus efficace et plus pertinente à l'évolution du secteur. L'exercice participe ainsi de notre capacité à pouvoir débattre et socialiser les pratiques et les savoirs sur le secteur dans différentes arènes et à différentes échelles.

Les entretiens

Si nous ne sommes complexés ni par le terrain, ni par ses modalités d'accès, conduire des entretiens dans son propre milieu professionnel présente un certain nombre d'avantages et d'inconvénients sur lesquels il nous faut nous arrêter un instant dans la méthode.

Enquête par distanciation

Bien sûr, il faut toute la distance nécessaire pour ne pas se laisser entraîner, par familiarité avec les idées ou le raisonnement, par un interlocuteur de notre environnement

professionnel par exemple. Il pourrait nous être opposé que nous reproduisons un discours, ou un témoignage dominant, ou un raisonnement qui nous semble sur le plan professionnel cohérent ou proche de notre positionnement personnel. S. Beaud et F. Weber viennent ainsi dénouer cette tension méthodologique : « toute l'ethnographie se présente comme une tension entre familiarité et étrangeté : soit qu'elle s'efforce de rendre familier ce qui est étranger (c'est le mode classique de l'enquête par dépaysement), soit qu'elle s'efforce de rendre étranger ce qui est familier (c'est le principe de l'enquête par distanciation)¹⁷² ». En effet, la critique pourrait légitimement nous être faite d'user des mêmes mécanismes intellectuels que les enquêtés, mais nous croyons qu'au contraire cela nous permet de nous mettre à distance et de qualifier les différents discours par une meilleure lecture des contextes dans lesquels ils sont énoncés. Les entretiens qui peuvent être menés avec des acteurs qui partagent la même « culture professionnelle » sont d'autant mieux conduits et décryptés ; les silences, les non-dits, les raccourcis (« vous savez bien... »), le sens mis derrière les mots étant un substrat commun, il est facile d'y déceler la logique ou les manquements. Cela permet d'opérer un double dépassement : celui de la découverte d'un milieu de travail, des pratiques, leurs codes, leurs actualités en même temps qu'on les interroge et celui de l'adhésion au discours de l'enquêté.

Ainsi, certains marqueurs relèvent de caractéristiques propres au management (comme par exemple l'absence de reconnaissance au travail, la confusion des espaces personnels et professionnels, etc.) de celles propres au secteur (comme par exemple la position volontariste de jeunes expatriés voulant faire leurs preuves, le contraste entre leur volonté affichée et la complexité des contextes d'intervention, ou au contraire l'approche désabusée voire cynique de personnes se sentant à l'écart ou refusant le « système » développementiste). Il est par exemple plus aisé de repérer la place d'une personne dans un organigramme, ou d'un projet dans un ensemble plus vaste, de déceler si l'argumentaire utilisé est une analyse empirique ou au contraire une posture, une opinion circonstanciée ou une tentative pour nous utiliser dans une quête de validité des arguments ou de légitimité en interne ; en bref, il est plus aisé de comprendre d'où la personne parle. Il est même possible dans quelques cas particuliers¹⁷³ d'y revenir en plusieurs séquences, permettant entre autres de mesurer l'évolution ou les constances du discours.

Une ambiguïté féconde

L'ambiguïté de la « double casquette » comme nous l'entendrons régulièrement peut présenter la difficulté de désorienter les interlocuteurs qui cherchent à déceler chez nous l'intérêt sous-jacent de notre démarche. Ce biais de socialisation, nous l'avons rencontré

¹⁷² BEAUD S. et WEBER F., Guide de l'enquête de terrain, nouvelle édition, Paris, La Découverte, 2003 : 23-58.

¹⁷³ Lorsque les personnes enquêtées font partie des relations professionnelles, il est plus facile d'avoir accès à un deuxième ou troisième entretien ou encore à des documents de seconde main, que l'on ne peut pas/plus trouver dans des archives ni sur Internet.

plus d'une fois, mais nous en retirons finalement un bénéfice plus grand que ce que le débat théorique sur la question ne laisserait entendre. Bien souvent, dans la confusion laissée par la compréhension exacte de notre statut, l'interlocuteur choisissait de se livrer dans l'idée que n'étions pas là pour un intérêt particulier : ni celui de prélever son savoir épisodiquement pour en faire usage ailleurs, ni celui d'aller chercher une position professionnelle plus assurée à travers les informations que nous récoltions. Bien sûr, nous avons pu mesurer à quel point les positions académiques sont parfois regardées avec méfiance, jugées hâtivement comme étant hors-sol, en dehors des questions et des problématiques « véritables » auxquelles étaient confrontés les praticiens. « Être du cru » était alors bien utile. Inversement, se laisser aller à une certaine proactivité dans nos entretiens et dans certains espaces de concertation a pu laisser croire à une volonté d'insertion professionnelle que notre position de chercheur est venue atténuer. Par ailleurs, il ne faut pas omettre de mentionner qu'une telle position nous a permis d'avoir accès à des données et à des acteurs qu'il aurait été difficile d'obtenir, en position exclusivement « d'intériorité¹⁷⁴ » ou « d'extériorité¹⁷⁵ ».

Le choix des entretiens semi-directifs

Les entretiens conduits de manière semi-directive avaient toujours pour objectif de faire ressortir des représentations, des interprétations, des savoirs sur le programme en lui-même, sur le « monde » de l'aide et sur le contexte local de mise en œuvre des projets. L'entretien semi-directif, ou entrevue semi-dirigée (Savoie-Zajc, 1997), est une technique de collecte de données qui contribue au développement de connaissances favorisant des approches qualitatives et interprétatives (Lincoln, 1995). Sur le plan épistémologique, cette approche qualitative qui appréhende l'objet d'étude de manière globale, proximale, directe et interprétative (Muchielli, 2009) nous a permis d'explorer la connaissance du phénomène à l'étude, c'est-à-dire de se centrer sur les savoirs « du point de vue de l'acteur ». La méthode des entretiens semi-directifs nous a ainsi paru très rapidement comme étant la plus adéquate pour deux raisons essentielles : 1/ l'aspect multiforme et profondément imbriqué des différentes facettes de cette « fabrique » du développement que nous souhaitions analyser, et 2/ les contraintes d'exercice de la thèse.

En effet, c'est la démarche même à l'origine de cette thèse que de questionner les acteurs dans une « compréhension des logiques sociales [...] qui s'élabore progressivement ». Ainsi, notre questionnement a évolué et la problématique s'est affinée dans la progression de l'enquête et à mesure que nous maîtrisions les rouages de la fabrique. Comme Jean-

¹⁷⁴ Car les personnes ont parfois moins ou pas d'appétence pour se livrer s'il n'y a pas d'intérêt direct à défendre le programme ou à imaginer des projets futurs.

¹⁷⁵ Car les personnes ont parfois plus de mal à faire circuler des « données sensibles » (ou appréciées comme telles) à l'extérieur, là où il s'agit bien généralement de documents de travail ou de notes à usage « interne » considérés comme « partageables » avec les acteurs du programme.

Pierre Olivier de Sardan le précise sur l'approche qualitative : « le chercheur suit des « pistes » plutôt qu'il ne s'enferme dans une quête de confirmations », afin de ne pas être « prisonnier d'une « structure mentale de l'hypothèse¹⁷⁶ ». C'est ainsi que nous avons construit notre démarche d'enquête. La confrontation de nos outils de collecte à plusieurs cadres théoriques nous a conduit à développer notre réflexion, et à revenir de manière itérative sur l'organisation même de nos questions pour les entretiens. Nous sommes plus aisément passés « d'entretiens-découverte » où l'approche était celle d'un questionnaire « naïf », à des questions plus pointues amenant l'enquêté à justifier de paradoxes apparents ou dissimulés derrière des « discours tout faits ».

Par ailleurs, comme cela a été précisé plus haut, nous n'avons pas visé l'exhaustivité¹⁷⁷ et le cadre du programme fournissait de facto un échantillon pertinent à observer. Ainsi, nous n'étions pas dans une démarche quantitative, même si nous aurions apprécié analyser dans une approche plus statistique les entrées et les sorties dans le programme, faire évoluer le champ lexical pour parler de « projet » ou de « développement », croiser des données (taille de l'association, date de création). L'intérêt pour les méthodes mixtes de recherche¹⁷⁸ en sciences sociales se révèle en effet particulièrement fécond pour étudier des problématiques complexes, processuelles et multi-niveaux comme nous le faisons ici. Cela a particulièrement été mis en œuvre sur les questions de management international (Hurmerinta-Peltomäki *et al.*, 2006). Cependant, les entretiens semi-directifs, l'observation participante et la littérature grise nous suffisent ici à construire la démonstration. Dans la construction de nos entretiens semi-directifs sont ainsi pris en compte un certain nombre d'éléments structurants : les buts de l'étude (que cherche-t-on à démontrer ?), le cadre conceptuel (quel éclairage académique à l'appui de notre démonstration ?), les questions de recherche (mentionnées dans notre problématique), la sélection du matériel empirique (donné par le cadre de l'instrument), les procédures méthodologiques (distanciation et acception du double positionnement) et les ressources temporelles personnelles et matérielles disponibles (Flick, 2007) dans le cadre d'une thèse de recherche-action réalisée en situation professionnelle.

La conduite des entretiens

Les entretiens semi-directifs ont tous été réalisés autour de trois axes de réflexion :

- la compréhension de la construction du programme, de ses objectifs affichés mis au regard des réalités éprouvées ;

¹⁷⁶ OLIVIER DE SARDAN J.-P., *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, 2008 : 39-104.

¹⁷⁷ Imaginable au regard du nombre défini des membres d'un programme, ou encore des acteurs d'un projet.

¹⁷⁸ Une démarche méthodologique est qualifiée de mixte lorsque le chercheur combine des données/méthodes quantitatives et qualitatives dans une même étude (Johnson et Onwuegbuzie 2004).

- la compréhension de la place du programme dans son contexte, en Algérie et au Maroc, et ses interactions avec les parties prenantes ;
- la construction de l'énoncé du programme dans son contexte « d'origine », en France. N'étant pas dans une approche quantitative ou exhaustive pour les raisons évoquées, ces trois dimensions ont permis de dessiner à grands traits les « composantes non strictement représentatives mais caractéristiques¹⁷⁹ » dans l'idée d'avoir une « diversité maximale » aux différentes échelles et dimensions du programme, ce qui ne permet pas de généraliser les résultats mais nous autorise une montée en généralité. Les entretiens ont ainsi été conduits de manière à faire ressortir les dates, les concepts, les représentations, les liens entre les acteurs, les événements marquants, les points de basculement ou de rupture, etc. Au total, on dénombre 42 entretiens menés en France, au Maroc et en Algérie réalisés entre 2016 et 2019. Considérant notre travail sur les cas d'étude, il est possible de classer les entretiens en deux catégories : celle des acteurs directement impliqués dans un programme PCPA et celle des acteurs du champ du développement et/ou en interaction avec le programme.

Dans la première catégorie, nous retrouvons ainsi des entretiens menés au niveau ;

- du ministère des Affaires étrangères en France, et notamment les personnes en charge des relations avec le Maroc et l'Algérie. Il s'agissait le plus souvent d'entretiens informels avec des rédacteurs et des chargés de mission à la Direction Générale à la Mondialisation, délégation pour les relations avec la société civile et les partenariats. Le transfert des programmes PCPA à l'AFD ayant été fait en 2009, ces entretiens ont été souvent difficiles à mener du fait du faible nombre de personnes en capacité d'expliquer le point de vue du MAE sur ces dispositifs « délégués » à l'AFD, alors même que l'exercice de tutelle du ministère sur l'Agence est souvent évoqué. Nous reviendrons sur ces jeux d'articulation et de déconnexion que l'organisation même des entretiens a mis en lumière.
- des responsables au sein de la division pour les partenariats avec la société civile de l'AFD (DPA/OSC). Il s'agit de la responsable-adjointe de la division et du chargé de mission en charge du suivi du PCPA Jousour (le PCM Maroc s'étant arrêtés avant le début de notre enquête). Ces entretiens sont en réalité connectés à l'analyse sur les orientations historiques du MAE puisque la responsable du programme PCPA à l'AFD a été responsable de ce même programme lorsqu'il était porté par le MAE (avant 2009).

¹⁷⁹ QUIVY R. et VAN CAMPENHOUDT L., *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3ème édition, Paris : Dunod, 2006 : 143-186.

- des ambassades de France au Maroc et en Algérie : il s'agit d'entretiens formels avec des chargés de mission du SCAC et de la coopération universitaire. A noter qu'au niveau du SCAC en Algérie, plusieurs entretiens informels ont pu être menés dans le cadre de nos missions de capitalisation et de formation.
- du bureau de l'AFD à Rabat : entretien mené avec le directeur puis avec la personne en charge du suivi des programmes de la société civile.
- des responsables du programme PCM et PCPA Jousour au niveau des ONG françaises garantes des programmes. Il s'agit d'entretiens réalisés principalement dans le cadre d'un exercice de capitalisation avec le CFSI et Solidarité Laïque.
- des responsables du programme dans les pays concernés. Il s'agit essentiellement des personnes salariées au niveau du comité de coordination du programme (au Maroc) ou de la cellule technique (en Algérie).
- des associations membres des programmes PCM et PCPA. Il s'agit d'entretiens organisés le plus souvent avec le ou la responsable de l'association et de *focus groups* réalisés dans le cadre de l'exercice de capitalisation du programme. Ce sont 14 associations en Algérie et 9 au Maroc qui ont pu ainsi faire l'objet d'entretiens semi-directifs. Ils ont été complétés par l'organisation de quatre *focus groups* portant sur la gouvernance associative, l'articulation avec les pouvoirs publics, la thématique jeunesse, le rapport entre les « deux rives ».
- des pouvoirs publics locaux : essentiellement des élus au niveau des collectivités et des chargés de mission des services déconcentrés de l'État. A noter qu'il s'agissait toujours de personnes en interaction plus ou moins forte avec le programme, sollicitées pour un entretien à l'occasion d'un événement dédié au programme.

Dans ce que nous identifions comme un deuxième cercle de personnes interrogées, nous retrouvons :

- des organisations internationales comme les fondations allemandes au Maroc (Friedrich Ebert, Friedrich Nauman, Konrad Adenauer) et la fondation Anna Lindh en Algérie. Ces organisations ont été ciblées pour leur lien particulièrement fort avec des programmes liés à la jeunesse et à la société civile.
- des agences de développement comme USAID et la GTZ au Maroc. Les entretiens étaient alors tournés vers les dispositifs déployés à destination de la société civile dans une perspective comparative avec l'instrument PCPA.
- les délégations de l'Union Européenne
- des acteurs réseaux comme le réseau Nada en Algérie ou le Carrefour Associatif au Maroc. Ces entretiens ont été conduits de manière formelle avec les dirigeants de ces organismes.

- des acteurs réseaux également en France comme Cités Unies France. L'entretien avec une responsable du groupe Algérie a été mené pour mieux comprendre la place spécifique de la coopération décentralisée.
- d'anciens salariés des programmes PCM et PCPA. Les entretiens portaient alors essentiellement sur des points d'explication de l'historique du programme.
- des consultants ayant été engagés sur les phases de capitalisation ou d'évaluation des PCPA en général ou d'un pays en particulier ont aussi fait l'objet d'entretiens. Il s'agissait plus d'entretiens informels à la croisée entre une analyse socialisée répondant à une commande et les premières réflexions académiques que nous menions.
- des chercheurs du CRASC¹⁸⁰ à Oran et du CJB¹⁸¹ à Rabat avec qui nous avons pu échanger sur nos travaux lors de séminaires en France, ou même lors d'ateliers conduits pendant des rencontres du PCPA en Algérie ou lors d'entretiens spécifiques au Maroc. Ces entretiens informels se sont révélés de précieux indicateurs pour nos recherches bibliographiques sur place, pour le ciblage d'acteurs clés et surtout pour la construction de la problématique de cette recherche.

Ces entretiens ont été menés essentiellement en français au cours de plusieurs « missions de terrain » réalisées entre 2016 et 2019, sur des temps allant d'une à plusieurs semaines sur place. A noter que si nous n'avons pas eu l'occasion de faire de « longs terrains », nous avons été amenés par nos activités professionnelles à échanger régulièrement en marge des entretiens menés, permettant ainsi de préciser ou de détailler des points échangés lors d'échanges formels. A noter également que nous avons été amenés à interroger plus d'acteurs côté algérien que du côté marocain et ce pour deux raisons : 1/ le programme PCM était terminé au moment du démarrage de cette thèse contrairement au PCPA Jousour alors en phase de consolidation, et 2/ l'opportunité d'avoir des missions financées en Algérie a permis de nous y rendre plus souvent qu'au Maroc. Les entretiens étant liés à notre univers professionnel, cela nous a permis d'accéder plus facilement à toute une littérature de seconde main faite de rapports, de documents photocopiés non disponibles sur Internet (parce que préexistants à l'essor du numérique le plus souvent), de documents d'analyse pas toujours dans les canons universitaires mais relativement précis sur tel ou tel aspect d'un programme, d'une dynamique locale, etc.

¹⁸⁰ Le CRASC est une institution nationale de recherche créée en 1992 par Décret N°92-215 modifié et complété le 23 mai 1992. Situé à Oran, le Centre de Recherche en Anthropologie Sociale et Culturelle se révèle être un centre de ressource précieux pour obtenir des données sur la société civile.

¹⁸¹ Le Centre Jaques-Berque a été créé en 1991 à Rabat, d'abord comme une antenne de l'IRMC, avant d'être un institut autonome à partir de 2001.

La littérature grise

L'avantage comparatif de travailler dans le milieu que l'on observe est de pouvoir bénéficier d'une série de supports que nous appellerons ici la littérature grise du développement. Pour l'ADBS, l'Association des professionnels de l'information et de la documentation, la littérature grise¹⁸² ou un document gris est un « document produit à l'intention d'un public restreint, en dehors des circuits commerciaux de l'édition et de la diffusion, et en marge des dispositifs de contrôle bibliographique ». Il existe pléthore de documents de diagnostic, d'évaluation, de rapport intermédiaire, de compte rendu de comité de pilotage, de note de service interne, de bilans, etc., qui sont des sources précieuses d'informations. Cette littérature est souvent peu considérée¹⁸³ dans les recherches pour sa qualité très hétérogène il faut le dire, et pour la méfiance du « monde académique » vis-à-vis du « monde de l'expertise ». Il faut tenir à bonne distance ce type de ressources comme nous le rappelle Véronique Ancey (2014) dans son questionnaire sur la place de la production de connaissances utiles dans l'aide au développement : « L'enquête de terrain est nécessaire pour apporter des informations empiriques, devant l'avalanche de textes et de commentaires, de généralités synthétiques et de certitudes recopiées de rapport en rapport, car il faut d'autant plus remettre en question les catégories, scénariser les faits et hiérarchiser leurs effets¹⁸⁴. ». Ainsi, nous avons pu avoir accès aux principaux rapports et documents élaborés lors des différentes phases de formulation et de mise en œuvre des documents : vade-mecum, étude préalable, capitalisation, évaluation comme autant de supports directs produits dans l'exercice même du programme. Ces documents nous ont facilité une lecture subjective du programme, donné accès à des références clés de structures ou de personnes parfois oubliées d'une séquence à l'autre de la mise en œuvre. Ils nous ont permis en quelque sorte de défraîchir le sujet de l'intérieur, et d'accompagner la construction du travail d'enquête. La lecture de documents portant sur le même instrument PCPA, comparé dans sa mise en œuvre d'un pays à l'autre¹⁸⁵, nous a également aidés, dans une certaine mesure, à faire des montées en généralité sur les phénomènes observés, ce qui fait tout l'intérêt et la spécificité des approches comparatistes.

¹⁸² Voir également sur ce point J. SCHÖPFEL, D. FARACE. « Grey literature ». In : M. J Bates et M. N Maack (dir.), *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, 3^e éd., CRC Press, 2010, p. 2029-2039. Dans cet ouvrage, « La littérature grise correspond à tout type de document produit par le gouvernement, l'administration, l'enseignement et la recherche, le commerce et l'industrie, en format papier ou numérique, protégé par les droits de propriété intellectuelle, de qualité suffisante pour être collecté et conservé par une bibliothèque ou une archive institutionnelle, et qui n'est pas contrôlé par l'édition commerciale. ».

¹⁸³ L'Afnor, l'association française de normalisation, la (dé)considère comme « *souvent provisoire* » ou intermédiaire.

¹⁸⁴ Ancey, Véronique. « La recherche liée au système d'aide publique au développement : comment produire des connaissances utiles ? Une expertise sur l'hydraulique pastorale au Tchad. », *Mondes en développement*, vol. 165, no. 1, 2014, pp. 105-118.

¹⁸⁵ pour le cas étudié, il s'agit de l'Algérie et du Maroc, mais nous nous sommes permis de lire également les documents portant sur d'autres PCPA mis en place dans d'autres pays.

La comparaison : un même outil de coopération dans des configurations d'action publique différentes

L'intérêt de la comparaison ici réside principalement dans le fait de pouvoir observer l'évolution d'un même instrument d'aide au développement dans deux contextes différents. Notre point de départ méthodologique consiste à travailler une approche par le bas, observer l'évolution que chacun des PCPA dans son contexte donne à voir ou à en déduire les spécificités domestiques qui pèsent, influent, voire reconfigurent profondément le dispositif. La comparaison nous permet de tester réellement l'idée même d'une « recette » de l'aide qu'incarne la volonté de déployer un même dispositif dans plusieurs pays. De nombreux manuels¹⁸⁶ de comparaison en science politique existent, et on relève une forte diffusion des méthodes comparatives, ainsi qu'un renouvellement des thématiques explorées au sein de la discipline. Les causes et les effets de la globalisation, les productions à plusieurs niveaux de l'action publique, l'internationalisation des scènes politiques (Landman, 2000), la convergence des systèmes politiques nationaux (Hassenteufel, 2000 ; Surel, 2000), etc. ont contribué au succès de la méthode. Comme nous le rappelle Olivier Giraud (2003) : « L'identification des universaux pertinents qui rendent possible la comparaison et celle des différences porteuses d'explications sont, comme dans les autres sciences sociales, les questions centrales de la comparaison¹⁸⁷. ». A ce jeu de l'universel et du différent, il faut dire que le secteur de l'aide au développement se prête bien : partir d'un agenda commun¹⁸⁸ pour aller peser de manière ciblée, à grand renfort d'objectifs et d'indicateurs, sur les orientations des politiques publiques des pays du Sud, voilà qui fait de l'aide au développement une arène de convergence potentielle de l'action publique et donc un champ d'analyse pour le comparatisme, quelle qu'en soit l'approche disciplinaire.

Pour ce qui nous concerne, les politologues « comparatistes » caractérisent plusieurs logiques dans la démonstration. C. Ragin nomme celles-ci « stratégie comparative centrée sur les cas » et « stratégie comparative centrée sur les variables » (1987), J. Blondel identifie pour sa part stratégie « inductive » et « déductive » (1994), alors que J. Leca (1992) convoque deux « matrices », une wébérienne et une durkheimienne de la comparaison¹⁸⁹. Pour notre part, nous nous retrouvons dans la comparaison centrée sur

¹⁸⁶ Voir notamment SEILER, Daniel-Louis, La méthode comparative en science politique, Paris, Armand Colin, 2004.

¹⁸⁷ Giraud, Olivier. "Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions". Lallement, Michel et Jan Spurk. Stratégies de la comparaison internationale. Paris : CNRS Éditions, 2003, pp. 87-106.

¹⁸⁸ Nous faisons référence par exemple aux Objectifs du Millénaire pour le Développement adoptés à l'ONU en septembre 2000.

¹⁸⁹ *Ibid.*

des cas d'étude (les PCPA) dans une approche déductive et compréhensive comme nous l'avons évoqué auparavant. L'usage de la comparaison nous permet de mieux apprécier les différentes variables à l'œuvre : la diversité des acteurs, la configuration institutionnelle établie, les normes sectorielles en vigueur, etc. et de dégager des variables explicatives à tel ou tel phénomène observé. Il s'agit donc d'un « usage raisonné » (Hassenteufel, 2000) de la comparaison avec tout ce que cela suppose d'équilibre entre l'intérêt pour la méthode et la vigilance sur les écueils méthodologiques possibles. Ainsi, cette thèse ne prétend pas participer des débats théoriques sur le comparatisme en science politique, mais cherche à s'appuyer avec rigueur sur les outils qu'offre cette approche.

1.9. Annonce du plan

Notre problématique centrale est de savoir dans quelle mesure les politiques de coopération pensées au Nord participent de la construction des politiques publiques dans les pays du Sud. Ce travail de démonstration s'organise en trois parties, chacune d'entre elle structurée par trois chapitres. Pour prendre la mesure des contradictions et des paradoxes de l'aide et ses effets induits sur les configurations d'action publique dans les pays concernés, nous organiserons notre démonstration en interrogeant trois éléments clés de la fabrique du développement : l'instrumentation, l'articulation et la (dé)politisation des politiques de coopération.

Instrumentation : comment s'outille le développement ?

Dans la première partie, à travers une analyse approfondie de la construction de l'instrument PCPA, nous vérifierons l'hypothèse selon laquelle les politiques de développement se construisent de manière hasardeuse. Nous nous intéresserons pour cela à la construction socio-historique de l'instrument PCPA, présenté comme une synthèse, un moment de fixation de dynamiques complexes qui traversent le secteur au tournant du millénaire. Nous analyserons la circulation des normes qui s'opère alors, et sa formulation dans les contextes distincts du Maroc et de l'Algérie. En étudiant les premières résistances à l'instrument, nous verrons ainsi les bricolages opérés et les effets d'éviction sur les idées et les personnes que cela provoque. Ce moment de l'énoncé d'un instrument de coopération nous révèle la manière dont s'incarne les politiques de coopération, et fait la lumière sur le paradoxe d'une politique de coopération qui se veut une sorte d'ingérence neutre dans la manière de gérer l'action publique au Sud. Cette première étape qui nous révèle des éléments d'intentionnalité politique et les premiers ajustements est essentielle pour comprendre comment opèrent les politiques de coopération dans le champ de l'action publique des pays cibles.

Articulation : quels liens entre programme d'aide et action publique ?

Dans un deuxième temps, nous étudierons plus spécifiquement les contextes de mise en œuvre de l'instrument. En donnant le change sur une certaine souplesse dans sa mise en œuvre, l'instrument PCPA apparaîtra au moment de la mise en œuvre comme « déconnecté », non plus du terrain, mais de l'énoncé des politiques publiques qui l'ont vu naître. Cette dérive, ou désarticulation entre l'énoncé du programme et sa mise en œuvre, traduit selon nous un souci de non-ingérence, condition nécessaire d'implantation de

l'instrument dans le paysage de l'action publique des pays concernés. L'hypothèse avancée est de penser l'aide par programme comme vecteur de transformation de l'action publique. Pour cela, il faut s'attarder sur le rapport que l'État récipiendaire de l'aide entretient avec l'aide « extérieure » (ou « étrangère ») et avec ces mouvements plus ou moins autonomes d'organisation de l'action collective dans l'espace public. Nous verrons ainsi comment le succès de la notion de « société civile » recouvre une réalité sociologique plus hétérogène et surtout comment son usage masque la façon dont les programmes opèrent à la fois une mise en politique d'une certaine frange de la société civile, et des effets d'éviction qui façonnent progressivement un « miroir¹⁹⁰ » trompeur des changements escomptés dans les modes d'action publique. Inspirer des modèles, aiguillonner des politiques publiques sectorielles, c'est à une sociologie du changement¹⁹¹ que nous ferons aussi appel pour qualifier les transformations dans l'action publique, qu'elles soient d'ordre normatif, cognitif, méthodologique, matériel, voire institutionnel ou tout simplement pour constater leur absence.

(Dé)politisation : comment s'opère la fabrique du sens ?

Enfin, considérer la fabrique du développement comme l'histoire d'une production plus ou moins coordonnée de « résultats » laisserait de côté un des effets induits par ce processus : la (dé)politisation. Pour mener cette analyse, il nous faudra d'abord montrer toutes les dynamiques qui amènent à vider les espaces et la motivation des acteurs d'une logique « politique », c'est-à-dire de mise en débat des orientations, de gestion des conflictualités, de transgression de l'espace social vers l'espace politique, jusqu'aux arènes institutionnelles. Tout se passe comme si l'aide au développement retenait son souffle ; cette mise en politique des questions de développement, pourtant si inhérente à un secteur qui ne cesse de produire des discours sur le « sens » de l'action, « s'évapore » sous l'effet de la technicisation de l'aide et de la professionnalisation des acteurs. Or nous montrerons ensuite que dans cette mise en invisibilité du politique qui semble s'opérer, figure toute une dialectique de la (dé)politisation à observer. Entre le tout est politique¹⁹² ou rien ne l'est, il nous faudra trouver les mécanismes subtils de politisation qui opèrent de manière multidimensionnelle à chaque étape de cette fabrique du développement comme des effets induits, désirés ou non, de l'instrument. Tout est politisable pourrait-on dire. Enfin, nous verrons que les configurations singulières d'un même instrument dans des pays différents nous amènent à défendre l'idée d'une indissociabilité des configurations

¹⁹⁰ Giovalucchi, François, et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op.cit.*

¹⁹¹ Comme l'écrivent Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, « toute politique publique recouvre une théorie du changement social » dans MENY Y. et THOENIG J.-C., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

¹⁹² Référence au slogan de mai 68 écrit sur les murs et qui laisse à penser qu'il n'y a pas de frontière entre l'espace social et les arènes politiques institutées.

développementistes avec les contingences de production de l'action publique. Loin des abondantes conclusions sur l'aide comme instrument politique ou géopolitique d'influence, l'aide apparaît comme un espace discret de mise en politique des questions sociales, une offre alternative d'action publique séduisante parfois, mais qui demeure une forme de « politisation résiliente¹⁹³ » dépendante des contingences socio-historiques de production de l'action publique, plus ou moins régulée par l'État. Autrement dit, il n'y a pas de « surplomb » du développement, imposé par son externalité, mais au contraire une saisie de ses apports (espaces, acteurs, normes) par les mécanismes de la politique ordinaire qui dépend du degré d'extraversion des politiques publiques.

C'est à une conclusion ouverte sur les questions de départ que nous parviendrons, pour permettre une montée en généralité dans la littérature sur la socio-politique de l'aide au développement, mais aussi pour traduire les apports d'une thèse « embarquée » dans le milieu professionnel étudié.

¹⁹³ Petiteville, Franck. « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 9-19.

1^{ère} Partie. Outiller le développement : héritages, normes et bricolage.

« La pérennisation, c'est la garantie du partenariat et du fait qu'il va rester quelque chose. L'aide au développement, c'est quoi ? Il faut le dire autrement. Il faut analyser ce que le terme cache derrière lui... C'est là où la France a mis en place les PCM, avec l'approche territoriale, la co-construction, etc. Le PCM s'est arrêté après 12 ans [et] s'est constitué en plateforme associative : le REMAJEC¹⁹⁴. Y a eu des évaluations, y a de la capitalisation, y a du produit vous voyez¹⁹⁵ ! ». Dans cet extrait d'entretien d'un ancien responsable du Programme Concerté Maroc, il y a tout un imbroglio de terminologie propre au monde du développement. Dans le même mouvement, l'aide au développement est décrite comme une projection géopolitique, un programme, des concepts, des méthodes de travail, des productions, etc. C'est une sorte de « soupe primaire » (Kingdon, 1984) faite de flux d'acteurs, de perceptions des problèmes à résoudre, de solutions en attente d'être promues, soit autant d'ingrédients pour définir les flux chaotiques¹⁹⁶ d'une politique publique. Très souvent rencontré dans les entretiens, ce type d'explication (re)trouve pleinement son sens dans l'analyse de la fabrique même de ces instruments qui organisent des espaces de mise en œuvre des politiques de coopération, en charriant dans leurs bagages toute une série de valeurs, de concepts et d'objectifs apparemment peu cohérents entre eux ; une synthèse hasardeuse à l'image de cet extrait et dont la tentative de remise en ordre fait l'objet de notre analyse ici.

Cette première partie de la thèse s'intéresse donc à cette séquence particulière d'une politique publique qu'est sa formulation (Jones, 1970) et à son instrumentation à travers un dispositif sociotechnique. L'instrument PCPA qui se fabrique au début des années 2000 n'est pas créé à partir d'une situation particulière au Maroc ou en Algérie ; c'est une réponse au service de la réforme du secteur de la coopération en France (1998). Cela pourrait se décrire comme un dispositif « clés en main » censé outiller les politiques de coopération dans leur projection à l'étranger. La réflexion première qui guide alors cette analyse est de savoir en quoi cette séquence de formulation des politiques françaises de coopération va pouvoir guider la carrière de l'instrument PCPA. Comme nous le rappelle P. Duran, « Une politique publique repose sur l'idée d'un choix cohérent et motivé par de bonnes raisons, qui est à l'origine d'une action que l'on estime juste et que l'on veut

¹⁹⁴ Réseau marocain de jeunesse et de concertation.

¹⁹⁵ Entretien avec un responsable du PCM à Rabat, septembre 2015.

¹⁹⁶ Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 1984

approprié à une situation en fonction de la manière dont on l'interprète¹⁹⁷ ». Cette définition prévaut lorsque la politique publique en question est homogène, stable et linéaire (problème/solution). Or, le moins que l'on puisse dire, c'est que la politique française de coopération au début des années 2000 n'est pas si aisément énonçable, « secouée » par une réforme qui a commencé par la disparition du ministère de la Coopération (1998). C'est donc plutôt le raisonnement inverse qui s'offre à nous : qu'est-ce que l'étude des PCPA nous révèle des politiques de coopération ? Centrer notre approche par l'instrument nous permet de saisir un moment de stabilisation des référentiels et des controverses qui circulent et de formuler cette « nouvelle » politique de coopération. De là découlent d'autres questions subsidiaires : pourquoi faut-il créer un nouvel instrument à cette période ? Avec quel héritage doit-il composer ? A quelle situation ou problème répond-il ? Quels sont ses objectifs de départ ? Quelles idées dominantes le traversent ? Quels sont ses référentiels, ses forums, ses institutions ? Comment s'organisent les coalitions d'acteurs ? Quels compromis s'opèrent entre les acteurs ? Et surtout, comment tout ceci nous permet une montée en généralité dans l'analyse pour qualifier les caractéristiques de la formulation d'une politique de coopération ?

Afin de répondre à notre problématique de départ qui cherche à explorer pourquoi un même instrument de coopération n'évolue pas de la même façon selon les contextes, il nous paraît ainsi essentiel d'étudier ici les variables et les compromis qui interviennent au moment de sa formulation. Nous laissons ici de côté la mise en œuvre et les effets de cet instrument, pour se centrer sur sa genèse et ce qu'elle laisse comme marge d'interprétation à l'usage. L'idée principale défendue ici est que la trajectoire d'un instrument de coopération ne peut se comprendre qu'à l'aune de sa capacité à gérer les héritages et les controverses de départ tout au long de sa carrière. Un PCPA doit pouvoir se reformuler pour satisfaire les différentes politiques publiques qu'il est supposé servir ou incarner, au Nord comme au Sud. Le PCPA est en quelque sorte à un carrefour de politiques publiques (multilatérales, bilatérales, sectorielles). L'intensité de l'activité d'agencement, de traduction et de reformulation nous révèle à la fois les emprunts¹⁹⁸ mais aussi le caractère prescriptif des politiques de coopération : synthèse fragile ou approche dogmatique ? La question nous est posée¹⁹⁹. Nous monterons en généralité pour montrer qu'une politique de coopération peut alors se définir dans sa forme (*policy design*) comme une « politique publique

¹⁹⁷ Dans Pierre Muller, Jean-Claude Thoenig, Patrice Duran, Giandomenico Majone et Jean Leca, « Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique* 46, 1, 1996, pp. 96-133.

¹⁹⁸ Emprunts au sens où un instrument de coopération va puiser des référentiels dans plusieurs secteurs de politique publique.

¹⁹⁹ Comment le concept même de « concertation pluri-acteurs » va-t-il pouvoir se traduire pour les ONG qui mettent en œuvre les PCPA ? Comment reformuler cette idée dans les relations entre Paris et Alger ou Paris et Rabat ? Faut-il simplement promouvoir le principe ou en imposer les modalités ? Faut-il en appauvrir le sens ou en changer l'orientation ?

projetée », singulière dans la manière dont elle entremêle les déterminants des politiques étrangères, bilatérales ou internationales. C'est tout l'intérêt d'un dispositif de coopération que d'organiser les conditions d'une reformulation continue des compromis de départ pour assurer le succès de sa projection dans d'autres contextes.

Pour comprendre comment s'outillent les politiques de coopération, et ce que cela nous dit d'elles, il faut tout d'abord faire l'inventaire de l'héritage des idées dominantes qui circulent alors dans le champ de l'aide au développement. L'approche par les instruments nous permet ainsi de réduire cette abstraction des grands référentiels de l'aide et d'analyser la synthèse qui s'opère entre ces derniers et les enjeux de politique étrangère. Nous analyserons ensuite les jeux d'influence qui s'opèrent ainsi sur la définition même de l'instrument PCPA, en regardant de manière spécifique la réforme institutionnelle de 1998 et ses conséquences, et de manière plus large les courants d'idées qui traversent, voire dépassent, le seul secteur de la coopération. Une structuration de l'aide « à la française » se dessine enfin, grâce à la cartographie des forums qui nous renseigne sur qui et où s'exerce l'influence sur le poids à accorder aux différents référentiels pour reconfigurer ces politiques de coopération. L'instrument PCPA est désormais prêt à être énoncé, pris entre les affres d'une réforme institutionnelle dont il est censé incarner le renouveau et les déterminants des relations bilatérales. Son analyse précise confirme la multitude des finalités qui le traversent en même temps qu'elle ouvre la voie à des possibles reformulations selon les contextes. C'est pourquoi nous nous intéresserons pour finir à la part de bricolage et d'ajustements laissée aux acteurs pour concevoir le design de ce que nous nommerons un « instrument d'action publique à l'export ».

Figure 5 : Les frises chronologiques présentées ci-après retracent trois trajectoires historiques : celle de l'aide internationale au développement, celles des pays étudiés (Maroc et Algérie), et celle de la coopération française au développement. Les événements, les dynamiques, les référentiels mentionnés tout au long de cette partie figurent ainsi sur ces frises pour situer les programmes PCPA étudiés dans un vaste ensemble socio-historiques de dynamiques enchevêtrées.

Histoires de...

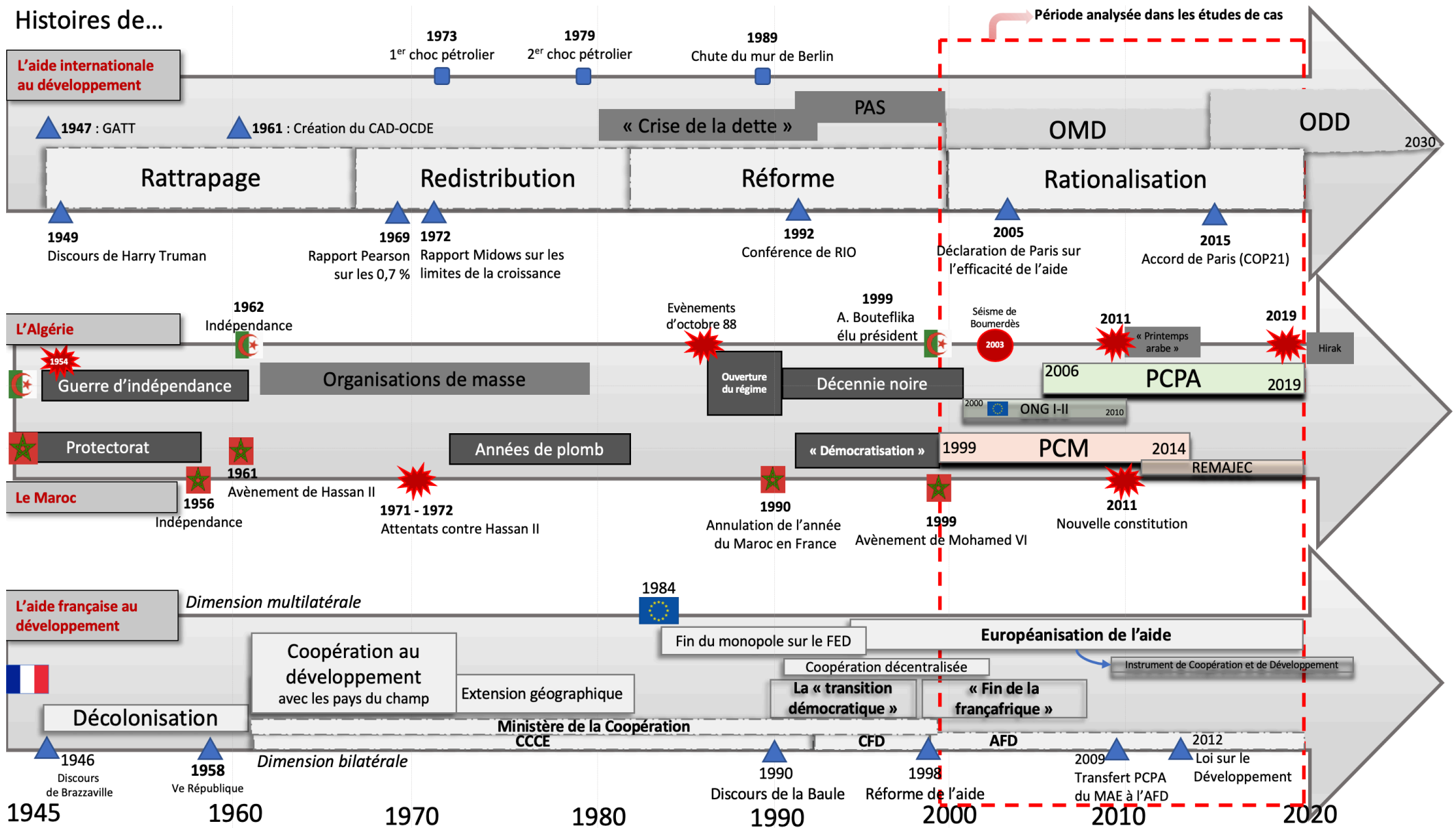


Figure 5 : Trajectoires historiques croisées

Chapitre 1. Construire un instrument d'action publique dans le cadre d'une politique de coopération

« Nous on y adhère parce qu'on est dedans ! » Contrairement à cette justification proposée spontanément par un responsable de l'AFD lors d'un entretien²⁰⁰, les transformations de l'aide au développement, dont l'instrument PCPA est le réceptacle au moment de sa conception (1998-2005), ne sont pas un processus autoréférencé. L'aide au développement est une politique faite d'héritage conceptuel et d'ajustement qui se révèle particulièrement au moment d'énoncer un nouvel instrument de coopération. C'est là tout « l'intérêt que peut avoir une analyse centrée sur un dispositif spécifique dont on s'attache à retracer la carrière et les mutations » (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014, p. 49). Notre interrogation principale est ainsi de savoir à quels référentiels rattacher nos instruments PCPA.

Le propos défendu ici vise ainsi à montrer que l'instrumentation des politiques de coopération est une tentative de stabilisation des référentiels de l'aide. C'est une synthèse fragile soumise à réinterprétation en cascade (Finnemore, Sikkink ; 1998). L'énoncé même du programme PCPA n'aura ainsi de cesse d'être réinterrogé tout au long de sa « carrière ». Trois questions structurantes pour l'analyse se posent : Quelles sont les idées dominantes qui traversent le champ de l'aide au début des années 2000 ? Comment se fixent-elles dans un instrument de coopération ? Qu'est-ce que cela nous dit de la structuration de l'aide « à la française » ? C'est donc toute une dynamique de circulation que nous allons étudier, en prenant soin de détailler les idées, les espaces, les acteurs, la temporalité dans lesquels ces programmes sont construits. Si nous comparons le petit monde de l'aide à une scène de théâtre, dans la pièce qui se joue autour des PCPA, il nous faut comprendre les unités de temps, de lieu et d'action qui permettent de formuler des politiques de coopération.

Après avoir dressé un panorama socio-historique des paradigmes de l'aide et de leur influence au moment de la formulation des PCPA, nous justifierons notre volonté de traiter les PCPA comme des instruments d'action publique, révélant par là-même la synthèse opérée entre les multiples référentiels de politique publique auxquels ils se rattachent. Énoncer un programme de coopération au lendemain d'une réforme institutionnelle se

²⁰⁰ Entretien avec un responsable des PCPA à l'AFD à Paris en mars 2018.

révèle alors une bonne fenêtre d'observation sur la persistance des lignes de force et les inflexions qui caractérisent les politiques de coopération. Le secteur de la coopération reste-t-il un sous-secteur inféodé aux enjeux de politique étrangère, ou va-t-il pouvoir s'autonomiser en allant puiser ses référentiels dans les politiques publiques internationales d'aide au développement ? C'est l'étude des acteurs agissant dans le champ qui va alors pouvoir nous renseigner sur la gestion de cette controverse essentielle pour définir les politiques de coopération « à la française ».

1.1. La sociologie historique de l'aide au développement comme trame de fond d'une « politique publique globale »

Comme nous l'avons évoqué dans nos motivations à nous livrer à un exercice académique, quiconque se réclame du « développement » vient en réalité embrasser, de manière consciente ou non, plusieurs héritages paradigmatiques cumulés, qui coexistent parfois de manière confuse dans les discours, les pratiques et les réseaux d'acteurs, cette « soupe primaire » citée plus haut. Car s'il est possible de distinguer des périodes dans une écriture de l'histoire « par le haut », au contact des acteurs nous observons qu'il s'agit aussi, et peut-être avant tout, d'un enchevêtrement de réseaux constitués en leur temps, de personnes qui conservent en mémoire les paradigmes qui les ont traversées et qui agissent dans une logique d'appropriation « à géométrie variable » dans cette circulation des concepts. Pour la clarté de l'analyse menée plus loin sur l'enchevêtrement des paradigmes (plus qu'à leur succession), nous retraçons ici une courte histoire des idées politiques qui traversent le développement, en nous appuyant sur les travaux de Pierre Jacquet, et notamment un article de 2006 qui propose de revisiter l'aide au développement²⁰¹ avec une rétrospective intéressante pour notre analyse. L'auteur nous livre ici une vision économique de l'histoire du développement autour d'un triptyque aux dimensions plus ou moins développées ou dominantes selon les périodes : rattrapage, redistribution, réforme, que nous actualisons par une quatrième phase actuelle de « rationalisation ».

1.1.1. Les quatre ères du développement : rattrapage, redistribution, réforme, rationalisation.

Historiquement, l'aide au développement démarre sur une idée à la portée universelle, celle d'un rattrapage des pays sous-développés à la marche économique du monde. « Notre but devrait être d'aider les peuples libres du monde, de produire, par leurs propres efforts, plus de nourriture, plus de vêtements, plus de matériaux de construction, plus d'énergie mécanique afin d'alléger leurs fardeaux²⁰². ». Dès le lendemain de la seconde Guerre Mondiale, cette citation du président américain Harry Truman nous montre bien que l'aide au développement se raccroche à l'idée de croissance ; il s'agirait d'utiliser l'aide publique

²⁰¹ Jacquet, Pierre. « Revisiter l'aide publique au développement », *Économie internationale*, vol. 108, no. 4, 2006, pp. 139-152.

²⁰² Point IV du discours d'investiture du président américain Truman le 20 janvier 1949.

au développement (APD) comme un investissement pour mettre les « pays sous-développés » en capacité de rattraper les « pays industrialisés ». Ce *big push* apparaît comme une responsabilité partagée des pays donateurs comme des bénéficiaires de l'aide qui partageraient une même trajectoire économique, ou tout du moins liée. Comme nous le précise Pierre Jacquet, dès son fondement, l'APD est motivée par deux visions différentes : une justice redistributive, mise en action par des transferts des pays riches vers les pays pauvres, et une justice corrective, visant à résoudre les déficits structurels (gouvernance, infrastructure, etc.), qui empêche les pays d'avancer vers le « progrès ». Ce qui est intéressant de retenir, pour faire le lien avec la partie précédente sur la mise en récit des politiques de développement, c'est que ces perceptions vont coexister, et dominer par phases les orientations de l'aide au développement. Ainsi, à la fin des années 1960, la croissance attendue n'est pas au rendez-vous et le problème de lutte contre la pauvreté continue d'occuper les esprits, des chancelleries diplomatiques animées par la lutte contre le communisme et les effets de la décolonisation aux acteurs non-gouvernementaux qui se saisissent pleinement de la question²⁰³. La « fatigue de l'aide », comme on la nomme alors, ne résiste pas aux chocs pétroliers du début des années 1970. L'idée dominante de « rattrapage » laisse alors place à des mécanismes structurels de « redistribution ».

Dominée par les intérêts géopolitiques, instrument au service de la croissance, l'aide au développement se dote alors progressivement des attributs d'une politique publique spécifique, agissant au global mais toujours dans l'intérêt des pays donateurs. Au tout début des années 1960 déjà, le besoin de coordination est apparu entre ces pays, avec le souhait louable d'arriver à détacher l'aide des jeux d'intérêts et des conflits entre les grandes puissances. L'aide passe d'une vision dominée par la production et la croissance à celle d'une injonction morale, celle de la « lutte contre la pauvreté²⁰⁴ ». Pour faire le lien avec les tenants d'une vision par la croissance, disons que l'objectif est de répondre aux « besoins essentiels²⁰⁵ ». L'économie du développement s'installe véritablement comme sous-discipline distante de l'économie standard par le rejet des idées dominantes sur les vertus du marché, mais aussi de l'économie keynésienne, alors dominante pour se concentrer sur les problèmes structurels des pays. Dans les années 1970 se développe ainsi la notion de responsabilité des pays occidentaux vis-à-vis de ce qu'on appelle alors le « Tiers Monde ». Cette responsabilité prend la forme d'une sorte d'impôt redistributif,

²⁰³ Les années 1960 correspondent au moment de la création des ONG comme le CCFD (1961), Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement, le CFSI (1960), Comité Français pour la Solidarité Internationale, ou encore le Comité national de la solidarité des œuvres complémentaires de l'enseignement public (avril 1960), future Solidarité Laïque (1981), qui toutes feront l'objet d'un intérêt particulier dans nos travaux sur les PCPA.

²⁰⁴ Damon, Julien. « Chapitre I. Le monde et l'ambition de réduction de moitié de l'extrême pauvreté », *Éliminer la pauvreté.*, sous la direction de Damon Julien. Presses Universitaires de France, 2010, pp. 33-84.

²⁰⁵ Vocabulaire alors très usité dans les ONG, notamment celles qui se développent sur les questions de la faim dans le monde.

puisque l'effort désormais consenti se calcul sur la base de 0,7 % du PNB du pays donateur ; tout du moins est-ce l'objectif²⁰⁶ à atteindre. Cet objectif va être progressivement adopté par les principaux pays de l'OCDE au cours des années 1970, sans toutefois l'atteindre pour la majorité d'entre eux, jusqu'à aujourd'hui. Il a le mérite d'associer durablement l'aide au principe de la justice corrective, énoncé par un objectif financier lisible qui dans le temps long finit par baliser les débats sur les mécanismes de correction des inégalités produites par la mondialisation. Cependant, cette idée même de « transfert » et de « correction » des inégalités, est dès le départ assortie de conditionnalités qui constituent la troisième matrice cognitive pour penser l'aide au développement : la réforme.

En effet, dès le milieu des années 1970, les pays de l'OCDE ont resserré les critères de définition de l'APD et ses modes de calcul en y ajoutant des conditionnalités libérales²⁰⁷ comme la demande des réformes du marché du travail, ou de politique sectorielle en matière de subventions aux matières premières, d'investissements directs étrangers, etc. Les années 1980 sont marquées par un contexte de crise de la dette des pays du Sud et par la libéralisation économique entraînée par les gouvernements Reagan aux États-Unis et Thatcher au Royaume-Uni. Le retour aux grands équilibres macroéconomiques, l'ouverture aux échanges et la déréglementation semblent des préalables à la réduction de la pauvreté et vont profondément réorienter l'aide au développement. Période souvent décriée pour avoir fait de l'aide un mécanisme de refinancement de la dette et pour avoir fait passer l'intérêt des donateurs au premier plan, la décennie permet d'affirmer une des dimensions jusqu'ici plus confidentielles de l'aide que représente l'appui²⁰⁸ aux processus de réforme et de modernisation. C'est la période des plans d'ajustements structurels (PAS), et du « consensus de Washington²⁰⁹ » décrit en 1990 par John Williamson, qui requièrent des réformes structurelles des pays du Sud en échange de l'obtention de prêts ou de dons. Le développement quitte l'injonction morale de l'aide pour s'exprimer dans une forme plus instrumentale, que l'on pourrait qualifier d'unilatérale, d'universelle ou certains diraient de « dominante », à coup de recettes de bonne conduite économique, de « bonne gouvernance », etc. La littérature abonde d'analyses sur l'échec des PAS et de cette

²⁰⁶ Cet objectif découle d'une proposition présentée à la communauté internationale par le Conseil œcuménique des Églises en 1958 : transférer 1 % du revenu des pays donateurs aux pays en développement. L'objectif de 0,7 % a été officiellement reconnu en octobre 1970 par l'Assemblée générale des Nations unies.

²⁰⁷ Cette idée a été développée par la Commission Pearson, nommée par M. McNamara, Président de la Banque mondiale, en 1968. La Commission a trouvé de bons arguments en faveur d'un nouvel objectif pour la part des apports publics assortis de conditions libérales.

²⁰⁸ Même si cet « appui » se présente après l'acceptation de « conditionnalités préalables » orientant le processus de réforme.

²⁰⁹ Le « consensus de Washington » est un corpus de mesures d'inspiration libérale, datant de la « période Reagan » aux États-Unis, concernant les moyens de relancer la croissance économique, notamment dans les économies en difficulté du fait de leur endettement comme en Amérique latine. Ce consensus s'est établi entre les grandes institutions financières internationales siégeant à Washington (Banque mondiale et Fonds monétaire international) et le département du Trésor américain. L'expression est attribuée à l'économiste John Williamson qui proposa dans un article paru en 1990 dix recommandations adressées plus particulièrement aux pays d'Amérique latine.

« décennie perdue » pour l'aide au développement, il n'y aurait donc aucune plus-value à revenir dessus en détails. En revanche, plus que de marquer cette période comme celle d'un échec ou d'une rupture, il est intéressant de retenir le continuum socio-historique que cela produit ; l'aide au développement s'affirme désormais comme un levier pour des politiques de réforme, et ne ferme plus la porte à un débat sur son efficacité.

Au sortir des années 1990, l'aide au développement, qui a perdu son intérêt géopolitique avec la fin de la guerre froide, est au plus bas depuis que l'OCDE en mesure les flux financiers, notamment sur l'APD. S'ouvre alors une nouvelle phase dans l'histoire de l'aide que nous ne résistons pas à placer sous le concept de « rationalisation » pour compléter le triptyque de Pierre Jacquet développé précédemment. À l'heure de la mondialisation, la rationalisation des politiques de développement, c'est-à-dire la mise en adéquation des objectifs, des moyens et des résultats, ou autrement dit « l'efficacité de l'aide », n'est ni une préoccupation nouvelle, ni une préoccupation propre au secteur du développement. Bien sûr, l'injonction morale de l'aide, ses débats sur la redistribution, les inégalités, ses échecs l'exposent peut-être plus que d'autres secteurs aux critiques, et la question de son efficacité se pose depuis plus longtemps²¹⁰. Elle est apparue dans les années 1980²¹¹ dans le sillage des paradigmes autour des réformes structurelles ; mais c'est à la fin des années 1990 qu'elle est montée en puissance, entraînant l'idée que l'efficacité était désormais une condition de sa légitimité. Avant cela, J. Lewis, alors président du Comité d'Aide au Développement, résumait parfaitement bien la perception de la question dans son rapport de 1980 : « il n'y a pas plus lieu de demander une preuve de l'efficacité de l'aide que de demander une preuve de l'efficacité de l'impôt » (OCDE, 1980). Si l'approche par l'efficacité semble évidente, l'étonnement demeure quant à la prégnance de cette lecture sur les politiques de développement : « La question est évidemment légitime. Paradoxalement, elle est davantage posée sur les politiques publiques d'aide au développement que sur les politiques publiques internes : le gaspillage pour les autres est moins acceptable que le gaspillage pour soi ! On pourrait déduire de la persistance de la pauvreté, de l'exclusion ou du chômage dans les pays industrialisés que les politiques sociales sont inefficaces : qui en conclurait à leur réduction²¹² ? ». Cette mise à distance de la question de l'efficacité n'est pas sans rappeler la persistance d'autres paradigmes, comme celui d'une aide avant tout fondée sur une justice procédurale et redistributive. Les débats qui s'amorcent au début du millénaire tentent ainsi de faire la synthèse de cinquante

²¹⁰ Pour lire la littérature sur l'efficacité de l'aide, voir J. Amprou et L. Chauvet, *Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats*, Paris, Agence française de développement, « Notes et documents », n° 6, 2005.

²¹¹ Comme nous le rappelle Jean-David Naudet dans un article de 2006 consacré aux OMD, on peut dater le démarrage de cette préoccupation dans la communauté internationale au lancement de l'étude Cassen, publiée en 1985 sous le titre *Does Aid Work?*, dans Naudet, Jean-David. « Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 218, no. 2, 2006, pp. 141-174.

²¹² Jacquet, Pierre. « Les enjeux de l'aide publique au développement », *Politique étrangère*, vol. hiver, no. 4, 2006, pp. 941-954.

années de théorie du développement. Ils constituent la toile de fond de l'analyse développée par la suite

Ainsi, dans son chapitre sur les politiques de développement, Olivier Nay²¹³ propose une première critique construite, qui servira ici de premier fil rouge à notre analyse, en montrant le paradoxe entre d'une part, la permanence des « problèmes » (autrement dit l'inefficacité des politiques d'aide depuis les années 1950²¹⁴) et d'autre part, les changements rapides de paradigmes que nous venons de dessiner à grands traits ici. Ce cadrage socio-historique du développement nous amène plutôt à penser à la coexistence de ces paradigmes comme les multiples facettes d'une même politique publique, qui vont s'exprimer avec plus ou moins de force dans certaines périodes. Ces paradigmes vont rester comme des cadres cognitifs très présents chez les acteurs au sein des arènes développementistes, constitués en « armée de réserve » (Neuveu, 2015) face au paradigme dominant. Ainsi, comme nous l'observerons, à la demande de « résultats », certains vont répondre par la nécessité de désintéressement de l'aide ; à la (sensible) question budgétaire, d'autres vont se référer à l'objectif immuable des 0,7 % à atteindre ; à l'injonction de l'immédiateté de la mesure du progrès va être opposé le temps pour « rattraper » le sens de l'histoire (économique, sociétale ou autre) ; contre la conditionnalité de l'aide, certains vont défendre l'intérêt des bénéficiaires et les mécanismes de participation, d'appropriation, etc. Les paradigmes continuent de circuler dans les représentations mentales des acteurs²¹⁵ bien au-delà des séquences sociohistoriques que nous avons pu souligner.

Désormais, c'est la « gestion » du développement et son efficacité qui imprègnent la littérature grise et nombre de travaux universitaires auxquels nous avons recours, tant et si bien que nous partageons le constat de Gauthier Priotte dans l'article cité auparavant : « Le reflux des grandes théories a donc fait place nette à un assemblage de concepts invoqués de façon *ad hoc* en appui à des programmes aux enjeux politiques et économiques explicites (ce fut le cas dès les années 1990 des concepts de décentralisation, de bonne gouvernance, ou encore de société civile) ». L'instrument PCPA répond-il à cette définition d'un « assemblage de concepts » en dehors des grandes théories ?

²¹³ Nay, Olivier. « Chapitre 5 / Les politiques de développement », *Politiques publiques 2. Changer la société*. Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2010, pp. 139-170.

²¹⁴ Garcia, Nuria. « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015, pp. 377-404.

²¹⁵ Sur l'approche cognitive des paradigmes et des référentiels, voir Muller, Pierre. « Référentiel », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533-540.

1.1.2. L'aide au développement comme politique publique globale lointaine

Si l'aide au développement peut se définir dans une approche sociohistorique comme une succession de paradigmes, il nous faut étudier ici avec plus d'exactitude les concepts qui circulent au moment de la construction des PCPA. Derrière un paradigme fort (la rationalisation de l'aide), c'est en réalité une série de concepts clés qui sont là aussi intégrés à des degrés divers dans la définition de l'instrument.

Du rapport *Assessing Aid* en 1998 à la déclaration de Paris de 2005 : « l'efficacité », un nouveau cadre paradigmatique pour l'aide ?

À cette approche globale sur la circulation des idées de « démocratisation » et de « société civile » qui dominent les discours de politique étrangère vient se greffer une réflexion gestionnaire plus large sur la rationalisation des politiques publiques, tous secteurs confondus, entraînée par les théories du *New Public Management*.

Au début du millénaire, les arènes développementistes sont saisies de questionnements sur « l'efficacité de l'aide » au tournant du millénaire. Si la déclaration de Paris en 2005 en promeut les grands principes (harmonisation, appropriation, alignement, résultats, responsabilité mutuelle), le débat a en réalité germé au sein du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE depuis le creux historiquement bas de l'Aide Publique au Développement (APD) en 1997. Au sein du CAD, les facteurs explicatifs sont clairement exposés. Si l'argument souvent avancé consiste à justifier la baisse par la fin de la Guerre Froide, c'est ignorer que le retrait des donateurs au cours de la décennie trouve aussi son explication dans une certaine « fatigue de l'aide », jugée peu efficace ou détournée de ses objectifs. Au cœur des débats, la question de la gouvernance s'est rapidement posée à travers les travaux de Burnside et Dollar très largement diffusés au travers de leur rapport *Assessing Aid* de la Banque Mondiale en 1998. À partir de leur observation économique sur plusieurs études de cas, ils en concluent que si on pouvait découpler le volume d'aide et l'efficience, une corrélation s'opèrerait entre bonne gouvernance et efficacité de l'aide ; de là à établir un lien de causalité, il n'y a qu'un pas. Cet argumentaire sur l'efficacité de l'aide n'est pas nouveau : « Depuis quelques années, combien de conférences, combien de réunions, combien de mémorandums sur l'efficacité de l'aide²¹⁶ ! ». Jean-Michel Sévérino revient sur cette période des années 1990 comme étant celle consacrant la perte de la « racine géopolitique » de l'aide, mais aussi comme celle qui aboutira à une « utile

²¹⁶ Severino J.-M. (2012), « Enterrer, puis ressusciter l'aide », *Journal of Field Actions*, Institut Veolia environnement.

consolidation idéologique » que le « succès de communication des OMD » vient consacrer. L'efficacité de l'aide vient ainsi innover progressivement la réflexion sur les mécanismes de l'aide jusqu'à la « sacralisation politique de ce que devinrent les objectifs du millénaire pour le développement ». Nous souscrivons à cette idée qu'au-delà des critiques abondantes sur la méthode du *NPM*, cette période est celle d'une singularisation des politiques d'aide au développement, qui semblent trouver progressivement l'appareillage conceptuel pour apparaître comme autre chose que l'outil désœuvré d'une politique étrangère. C'est cet « autre chose » que nous analysons par la suite et qui commence avec cet appareillage global que sont les OMD.

Les OMD pour nouvelle boussole

Si l'OCDE joue le rôle de passeur de concepts et d'outils dans les arènes de l'aide, ce sont les OMD qui vont donner au secteur l'appareillage d'une « politique publique globale ». Les Objectifs du Millénaire pour le Développement adoptés à New York en 2000 sont en quelque sorte une première réponse « technicisée » (8 objectifs, 18 cibles, 18 indicateurs) pour donner un nouveau cadre de travail à l'aide dont on pourra juger de l'efficacité au terme des 15 ans. Les OMD entrent ainsi en résonance avec les changements profonds du rôle de l'aide. La « bonne gouvernance » du rapport de la Banque mondiale s'installe ainsi dans l'imaginaire développementiste, dans les discours de légitimation et dans la méthode au point de devenir un repère normé qui précède les actions sectorielles promues dans les 8 objectifs. À partir de 2001, la toute nouvelle revue trimestrielle de l'OCDE sur le développement²¹⁷, dans le dossier du Comité d'Aide au Développement (CAD), consacre systématiquement un chapitre à l'efficacité de l'aide ; un moyen d'alimenter le débat technique en continu, notamment à partir d'éléments statistiques. Sous l'impulsion de Brian Atwood, administrateur d'USAID, le CAD propose alors une série d'indicateurs pour déterminer les objectifs de l'aide et en assurer le suivi. C'est ce groupe de travail qui va paver la voie d'un point de vue conceptuel et méthodologique à la *Déclaration sur l'efficacité de l'aide* de Paris en 2005. Cette rencontre à haut niveau vient en quelque sorte compléter de sa logique technique et managériale les intentions formulées par les OMD en 2000, qui apparaissent clairement comme un contrat d'objectifs à atteindre. Le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide au sein du CAD, avec des sous-groupes consultatifs composés de membres de ladite « société civile » et de réseaux nationaux d'ONG, est désormais mis en place systématiquement pour préparer les Forums à Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide (FHNEA). Ainsi l'agenda de l'aide est ponctué de grands rendez-vous internationaux : le Consensus de Monterrey en 2002 amorce la réflexion sur l'efficacité ; la déclaration de

²¹⁷ En complément des Perspectives économiques de l'OCDE et des Études économiques de l'OCDE, cette publication présente un aperçu général des évolutions structurelles dans les pays membres, assorti d'un ensemble d'indicateurs représentatifs.

Paris en affirme les principes²¹⁸ ; le FHNEA d'Accra en 2008 confirme et prolonge le débat sur la redevabilité de l'aide notamment ; celui de Busan en 2011 en pose les standards²¹⁹, notamment en matière de gestion axée sur les résultats. Ces rencontres internationales vont avoir valeur de boîte à outils pour l'atteinte des objectifs en 2015, avec plus ou moins de succès dans leur appropriation par les acteurs de l'aide ou dans la construction des politiques publiques des pays concernés, comme nous le verrons plus tard.

Au tournant des années 2000, l'analyse rapide de la structuration des OMD à travers le débat sur l'efficacité de l'aide nous permet ainsi d'identifier les espaces multilatéraux de débat sur l'aide. Cet état des lieux socio-historique de la construction des paradigmes de l'aide nous permet de juger pour la suite de l'analyse de leur pénétration dans les arènes nationales des politiques de développement. Si dans cette histoire « par le haut » souvent rencontrée dans la littérature, l'aide au développement semble prendre les formes d'une politique publique globale, l'observation attentive des PCPA nous montre une trajectoire plus sinueuse. « Je ne crois pas à ce *storytelling* de l'aide, très universel dans son approche. Je crois plutôt à la nécessité du dialogue entre les acteurs de la société civile », nous confiait²²⁰ un responsable du MAE ; une observation qui marque à la fois le refus du paradigme global (« *storytelling* de l'aide»), les emprunts inconscients (la « société civile²²¹ ») et l'importance du cadre cognitif (« je crois » / « je ne crois pas »)

La réappropriation des paradigmes de l'aide dans les arènes nationales de fabrication des politiques de coopération nous amène plutôt à souscrire à un « assemblage de concepts » avancé par G. Priotte. Nous observerons ainsi que les débats sur les résultats de l'instrument PCPA²²² remettent en avant des concepts clés (l'importance de la « société civile », la « participation » comme clé de la « bonne gouvernance », etc.) mais sont à la peine lorsqu'il s'agit de raccrocher d'autres niveaux de théorisation de l'aide. On ne sait pas quoi faire du débat sur l'efficacité de l'aide par exemple lorsqu'il s'agit de mesurer le « renforcement de la société civile ». Autre exemple, les PCPA ne citent jamais dans leurs textes fondateurs et leurs publications les OMD, et lorsque les ODD sont mis en œuvre à partir de 2015, un membre de l'AFD nous confie : « les PCPA, c'était déjà une dynamique ODD » comme s'il fallait que l'instrument puisse retrouver le chemin des politiques publiques internationales *a posteriori*. Ainsi, la formulation de l'instrument PCPA prend forme « à coups de concepts » empruntés au champ de l'aide au développement, sans embrasser l'entière du paradigme dominant²²³ ; une marge de manœuvre pour s'adapter à d'autres référentiels de politiques publiques comme nous allons le voir par la suite.

²¹⁸ Appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilité mutuelle

²¹⁹ Appropriation, orientation vers les résultats, partenariats ouverts à tous, transparence et redevabilité réciproque.

²²⁰ Entretien à Paris, décembre 2018.

²²¹ dont le concept arrive tout de même dans les bagages du paradigme sur l'efficacité de l'aide.

²²² Observation issue de notre participation au comité d'évaluation en 2019.

²²³ que nous résumons sous le terme « d'efficacité ».

Ainsi, bien qu'utile pour baliser notre recherche, cette remise en contexte ne permet pas d'analyser les interactions produites entre ce « global de l'aide » (avec ses concepts, son histoire et son agenda) et les spécificités de la construction des politiques publiques locales auxquelles le développement est censé contribuer. Revenons à ce « chaînon manquant » par le recours à la sociologie de l'action publique.

1.2. Un instrument à la confluence de plusieurs politiques publiques

Dans ce chapitre, il est convenant de parler du PCPA comme d'un « instrument ». Tout d'abord parce que c'est le vocable par lequel il est nommé dans les rapports d'évaluation et de capitalisation²²⁴. Ensuite, parce qu'il se rapproche de la définition même d'un instrument d'action publique comme étant celle « d'un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires [...] en fonction des représentations et des significations dont il est porteur²²⁵ ». Ses représentations sont décrites dans ses documents cadres autour de « l'horizon démocratique » et de « l'efficacité de l'aide », mais également autour de la « participation » et du « pluri-acteurs » dont le programme assure la promotion méthodologique dans le titre même. De manière plus théorique, cette approche par le concept « d'instrument » permet d'associer la dimension cognitive, c'est-à-dire les représentations que l'on se fait d'un problème et/ou de sa solution, et les autres dimensions qui sont d'ordre plus stratégique, institutionnel ou prosaïquement matériel. L'énoncé de l'instrument PCPA est ainsi à la confluence d'idées, de représentations, d'hypothèses et de théories qui fondent tout l'intérêt de la réflexion portée ici. C'est à la fois un processus de mise en ordre des référentiels, en limitant leur complexité (Müller, 2019) et un processus prescriptif qui prétend agir sur le réel. Pour comprendre cette dynamique de confluence, il nous fait faire un saut dans ce que la littérature nous dit des particularités des politiques de développement.

1.2.1. L'Analyse des Politiques Publiques (APP) au prisme des Relations Internationales (RI)

Étudier les politiques d'aide au développement ne semble pas tomber sous l'évidence tant le secteur se prête mal à une analyse classique des politiques publiques. L'articulation entre politique publique internationale (PPI) et politique étrangère (PE) en appelle à la fois à l'Analyse des Politiques Publiques et aux Relations Internationales.

Une première impasse

²²⁴ bien que parfois on le confond avec le terme d'outil-programme ou encore on y adjoint l'adjectif souvent réducteur d'instrument « financier ».

²²⁵ Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Instrument », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

Les concepts de science politique, dans ce sous-champ de la discipline qu'est l'analyse des politiques publiques, ne semblent pas être d'un grand secours dans un premier temps puisqu'un prérequis semble absent : peut-on parler de politiques publiques lorsque celles-ci se projettent sur un espace dans lequel elles ne peuvent s'appuyer sur aucun mandat donné par un quelconque système de représentation du territoire ou des acteurs concernés ? Du point de vue classique de la science politique, elles n'ont de légitimité intrinsèque que lorsqu'elles s'appliquent dans le cadre stato-centré, au sens institutionnel et géographique, à l'exclusion notoire des interventions militaires. Mais dans un cadre géopolitique, toute politique étrangère est une projection de puissance, quel qu'en soit le mode, du soft power culturel à l'influence économique, qui perd de sa légitimité (au sens démocratique) à partir du moment où par définition elle est mise en œuvre dans un cadre extraterritorial. Comment expliquer alors cette ambition d'un possible arrimage d'une politique publique « étrangère » ou « internationale » à une politique publique « locale » ? Que nous offre l'appareillage théorique pour sortir de ce qui s'apparente à une impasse ? Pour répondre à ces apories dans l'analyse des politiques de développement, nous évoquerons ici l'apport de différents champs disciplinaires (APE, PPI, APP, RI) et les concepts clés afférents.

Pour avancer dans l'analyse, on peut s'appuyer sur une première définition des Politiques Publiques Internationales (PPI) proposée comme étant « l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national » (Petiteville et Smith, 2006). Ceci considéré, un programme d'action formulé par une organisation internationale comme l'ONU par exemple, comme un programme d'aide au développement développé par un pays dans le cadre de sa politique étrangère, relèvent tous deux de la définition d'une politique publique internationale. Cette définition se révèle peu opérante pour les théoriciens « réalistes » des Relations Internationales comme Kenneth Waltz (1979) qui considèrent le système des relations internationales comme étant à l'état d'anarchie, gagné uniquement par le jeu des grandes puissances. S'il existe une politique étrangère, elle n'est à analyser qu'à la lueur de la place du pays dans ce concert des (puissantes) nations. Quant aux politiques publiques internationales, elles ne seraient que la production marginale d'organisations internationales (ONU, FMI, etc.) elles-mêmes traversées par le rapport de force entre les grandes puissances. Dans cette perspective, le succès d'une politique de développement apparaît dépendant d'un « rapport de force » entre États, ce qui nous paraît bien éloigné du jeu diplomatique subtil qui s'organise autour de ces politiques et de leurs instruments.

Le recours à l'approche constructiviste

Les approches constructivistes sont plus ouvertes à un apport de l'analyse des politiques publiques en portant leur attention sur la diffusion de normes et de standards, sur les dimensions cognitives, sur l'organisation bureaucratique de l'action, et plus précisément sur le comportement des agents des organisations internationales (Barnett et Finnemore, 2004). Ce lien entre la sociologie des organisations internationales et l'analyse des politiques publiques soulève tout notre intérêt dans l'analyse présentée ici puisqu'il nous permet de comprendre les trajectoires des normes, l'évolution des usages, les routines et leurs impacts sur les ajustements et la mise en œuvre des politiques de développement. Dès lors, le caractère stato-centré d'une politique se révèle moins pertinent. Les politiques publiques internationales énoncées dans les arènes multilatérales, comme la politique étrangère d'un pays en particulier, est une construction qui repose entièrement sur la propagation, la diffusion et le transfert de paradigmes. Elles n'ont de légitimité intrinsèque qu'au moment de leur énoncé ; elles peuvent formuler « ce qu'il faut faire » pour favoriser le développement d'un pays, mais ne peuvent « pas faire ce qu'elles disent » sans que l'État récipiendaire accepte (formellement ou non), négocie ou ignore ces prescriptions. Tout est donc affaire de diffusion, d'appropriation et de comportement des acteurs face à ces « normes et standards » énoncés dans les politiques publiques internationales comme dans les politiques étrangères. Nous souscrivons à cette lecture qui met en exergue le « rapport négocié » qui existe dans les politiques de développement.

Cela nous permet d'organiser la suite de notre propos autour de la circulation des normes entre organisations internationales et acteurs transnationaux, et sur les convergences dans les recettes politiques publiques. Franck Petiteville dans sa définition des politiques internationales²²⁶ en vient à conclure que « en France, et de manière courante, la politique étrangère est aujourd'hui étudiée comme une politique publique (presque) comme les autres ».

1.2.2. Politique étrangère et politique de développement dans un même ensemble

S'il y a porosité et transfert plus ou moins négocié entre politique publique internationale, politique étrangère et politique locale, difficile de dire de quoi relève une action d'aide au développement sinon de cadre multi-normé. Les PCPA relèvent alors davantage de carrefours de politiques publiques que de l'expression univoque d'une politique publique spécifique. Nous parlerons ainsi plus facilement de « politique de développement » lorsque cette politique est plus encline à promouvoir les normes adoptées dans les arènes multilatérales. Les « politiques de coopération » semblent quant à elles dessiner une

²²⁶ Petiteville, Franck. « Politiques internationales », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 477-484.

hybridation entre normes internationales de l'Aide et enjeux « classiques » de politique étrangère. Dans le cas que nous étudions, peut-on parler de politique de coopération ou de politique d'aide au développement ?

Une politique « extérieure » globale

Arrêtons-nous un instant sur ce « presque » de la définition de la politique étrangère précédemment évoquée. Les études qui s'inscrivent dans le courant de l'Analyse des Politiques Etrangères (*Foreign Policy Analysis*) ont permis le rapprochement entre les disciplines des Relations Internationales et de l'Analyse des Politiques Publiques. Très centrée sur le processus décisionnel, dans le sillage des travaux influents de G. Allison *Essence of Decision*, publié en 1971, l'Analyse des Politiques Etrangères (APE) nous renseigne plus largement sur les spécificités de cette politique publique. Comme nous le rappelle Jean-Frédéric Morin dans l'introduction de son ouvrage sur *La Politique Etrangère*²²⁷ : « Au croisement des théories des relations internationales et de l'analyse des politiques publiques, l'APE ne se cantonne ni à l'étude d'un système international qui fait abstraction des unités qui le composent, ni à l'étude de processus décisionnels isolés de l'environnement international (Kessler, 2002). L'APE s'intéresse plutôt à l'interaction constante entre l'acteur et son milieu. ». La politique étrangère serait donc une politique publique à analyser dans une approche interactionniste. Ainsi, il n'y aurait pas de politique étrangère immuable et intemporelle aisément définissable, mais des sous-secteurs imbriqués (politique européenne, politique de coopération) où naviguent des acteurs en interaction avec d'autres énoncés de politiques publiques. Preuves en sont les changements de nom du ministère des Affaires Etrangères, qui s'intitulera tour à tour Ministère des Affaires Étrangères (MAE) en 2007, Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International (MAEDI) en 2012, puis Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE) en 2017. Tantôt l'Europe, tantôt le Développement seraient donc à distinguer de (ou à intégrer à) la politique étrangère, et se voient donc dotés institutionnellement de secrétariats d'État (ou non). En tout cas, c'est une politique tournée vers « l'extérieur » (Merle, 1984). Les politiques publiques internationales participent de la définition d'une politique « extérieure » globale d'un pays en matière de commerce, de sécurité ou encore de développement. Dans notre cas, les enjeux de politique étrangère dominant souvent par leur poids historique et institutionnel. Mais c'est une prépondérance qui s'exerce plus ou moins selon les périodes et selon les instruments de l'aide. Les PCPA, en révélant leur attachement aux enjeux énoncés dans les politiques publiques

²²⁷ Morin, Jean-Frédéric. « Introduction », *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*, sous la direction de Morin Jean-Frédéric. Armand Colin, 2013, pp. 11-20.

internationales et/ou à ceux de la politique étrangère, révèlent ainsi la forme originale des politiques françaises de coopération.

Une même vision ?

Il faudrait certainement, pour parfaire la définition, ajouter à l'approche interactionniste la notion de « vision » ; celle que l'État a de lui-même dans les relations internationales, de la sécurisation de ses intérêts et des principes de coopération ou plus largement d'interaction qu'il souhaite défendre (la paix, la sécurité, le développement, les droits humains par exemple). Mais quelle politique publique sectorielle pourrait se défendre de ne pas avoir de vision sous-jacente²²⁸ aux actions entreprises ? Là encore, la politique étrangère reste une politique publique comme une autre. Ce qui la singularise, sans la distinguer définitivement²²⁹ de toute autre politique, c'est sans nul doute son champ d'intervention géographique et multisectoriel. La politique étrangère pourrait ainsi être définie ainsi : « toute action (ou inaction) d'une autorité politique déployée dans l'environnement hors des frontières de l'État peut être considérée comme une composante de la politique étrangère, qu'elle soit prise en charge par le ministère des Affaires étrangères ou par n'importe quelle autre autorité publique²³⁰ ». Cette distinction entre l'interne et l'externe explique la spécificité de la politique étrangère dans le même temps qu'elle établit les limites de celle-ci puisque l'autorité publique qui décide d'une politique de cette nature ne peut avoir qu'un résultat limité dans un environnement qui échappe par définition à son autorité. Autre élément, la politique étrangère d'un pays ne se limite pas à une institution ministérielle qui en porterait le nom, mais bien à toute « autorité publique », ce qui ouvre le rayon d'action à plusieurs acteurs (MAE, tout ministère sectoriel, mais aussi institutions décentralisées) et secteurs (la promotion culturelle, la défense des droits humains, la protection de l'environnement, la négociation des accords commerciaux, etc.).

Prenant en compte ces aspects singuliers, nous considérons la définition d'une politique étrangère comme étant à l'intersection entre la manière dont l'État perçoit sa place dans les relations internationales, projette cette perception sur l'extérieur, et prend en compte l'influence d'autres enjeux portés par des politiques publiques internationales (comme les OMD ou sectorielles (comme la coopération dans le domaine agricole ou l'éducation par exemple). Nous analysons ainsi désormais la politique de coopération de la France comme un sous-ensemble de sa politique étrangère, à travers les concepts d'analyse de politiques

²²⁸ Ou de « cadres cognitifs ».

²²⁹ Une politique publique sectorielle, dans le domaine des transports par exemple, peut promouvoir des modèles d'action publique ou des acteurs spécifiques (entreprises entre autres) dans une logique d'export et donc de projection en dehors des frontières.

²³⁰ Morin, Jean-Frédéric. « Introduction », *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*, sous la direction de Morin Jean-Frédéric. Armand Colin, 2013, pp. 11-20.

publiques « presque » comme une autre. Ces politiques de coopération doivent ainsi assumer les composantes structurelles de la politique étrangère (historique des relations internationales, approche multisectorielle, vision de la place de l'État, projection géopolitique, influence, etc.) tout en s'ouvrant à d'autres (diplomatie élargie, multilatéralisme, souci de l'efficacité, non-ingérence, etc.). Ces politiques de coopération se définissent dans une approche interactionniste car elles restent partie d'un tout que l'on regrouperait plus justement sous le vocable de « politique extérieure ». La lecture par l'instrument nous permet de saisir ce mouvement d'interaction.

1.2.3. L'approche par l'instrument comme réduction de l'abstraction des référentiels

Cette notion d'instrument prend place dans la tradition d'analyse sociologique, historique et anthropologique des techniques et outils de gouvernement. Parler ainsi d'Instrument d'Action Publique (IAP) ici, c'est ouvrir une dimension profondément fonctionnelle de la politique publique étudiée (*politics of tools*²³¹) et donner une large place à l'analyse des ajustements et des décalages entre la norme et la pratique. L'idée même « d'instrument » a beaucoup été discuté en sociologie politique depuis l'ouvrage de référence « Gouverner par les instruments » paru en 2004, qui fait la part belle aux approches en termes d'acteurs, d'idées et d'institutions. Elle prend racine dans le sillon ouvert par les travaux de Michel Foucault depuis 1978, sur la « gouvernementalité » comme forme d'étatisation de la société : « Selon que le pouvoir est exercé par la menace des armes, par les effets de la parole, à travers des disparités économiques, par des mécanismes plus ou moins complexes de contrôle, par des systèmes de surveillance, avec ou sans archives, selon des règles explicites ou non, permanentes ou modifiables, avec ou sans dispositifs matériels ». Cette idée de dispositif est particulièrement séduisante car elle permet de se saisir d'une certaine « matérialité » du rapport entre gouvernant et gouvernés. Comprendre l'aide au développement, système complexe de représentations, d'acteurs et d'institutions, d'interactions entre politiques publiques par l'instrument PCPA, permet de se saisir d'une politique publique circonstanciée, dans le concret de son expression, dans la réalité socio-historique dans laquelle elle s'inscrit, et à plus grande distance des grands paradigmes qu'elle est supposée incarner. De plus, cette approche nous aide à comprendre que la formulation d'un instrument n'est pas déterminée une bonne fois pour toutes, mais qu'au contraire son énoncé vient figer un compromis acceptable autour des règles dont chacun peut espérer à la fois le caractère « permanent », « modifiable », « tacite » ou non. Ainsi

²³¹ C. Hood, *Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers Reflexions on the Tools of Government after Two Decades*, Governance, 2005

un responsable au MAE²³² nous témoigne de cette gestion souple du cadre de formulation : « Bien sûr qu'au début il fallait mettre un cadre, mais il y a des choses sur lesquelles on était plus vigilant que d'autres. La place de la société civile au Sud, aujourd'hui tout le monde en parle, mais à l'époque c'était tout nouveau et nos interlocuteurs directs c'était les ONG françaises. Tout le monde devait s'adapter à la réforme en plus. Alors on a laissé s'organiser les choses, en essayant de corriger les choses au fur et à mesure. ». En revanche, une autre personne, absente au début de la construction des PCPA, nous offre une perspective inverse : « Il faut tout de même que les choses soient dites. Où est l'efficacité d'un tel programme sur les changements de la société civile là-bas ? Combien de projets pour quel résultat ? Et si on fait le bilan de tout ça sur un plan philosophique, pourquoi les ONG n'organisent pas quelque part les conditions de leur départ ? Ce n'est pas ainsi qu'il était convenu d'agir ? C'est le genre de trucs qu'il faut penser dès le début ». Ajustement, réinterprétation et contradictions s'expriment ainsi lorsqu'il s'agit d'évoquer les « origines » (Duran, 2011) d'une politique publique de coopération parce que justement s'opèrent des reformulations tout au long de la carrière de l'instrument. Parfois, revient de manière éruptive (à l'image de l'agacement de notre interlocuteur) une incompréhension sur les compromis réalisés, et la réactivation de référentiels qui avaient pu être mis en sourdine, montrant par là-même que si l'activité de reformulation est entendue, le caractère prescriptif des référentiels dépend pour beaucoup de leur portage par les acteurs eux-mêmes, et de leur place dans la configuration d'acteurs.

Pour décrire ainsi l'intérêt d'aborder les politiques de coopération par leurs instruments, nous rejoignons la réflexion de Daniel Benamouzig²³³ : « la valorisation des instruments tend à ramener le supérieur à l'inférieur, elle réduit des abstractions à des pratiques, remplace une représentation verticale du monde social dans laquelle existent des formes de transcendance à une représentation horizontale qui en est dépourvue ». L'approche du secteur de la coopération par ses instruments, dans le cas présent les programmes PCPA, permet ainsi d'éviter cette « transcendance » et d'étudier les phénomènes d'appropriation, de réappropriation et de réinterprétation qui nous offrent la possibilité de définir plus justement la notion de « fabrique » du développement. C'est cette « représentation horizontale » produite de l'interaction concrète entre les acteurs confrontés aux enjeux et aux normes de l'aide internationale qui nous intéresse désormais.

²³² Entretien réalisé en octobre 2019, à Paris.

²³³ Benamouzig, Daniel. « Chapitre 2 / Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 95-118.

1.3. Énoncer l'instrument PCPA

Si les considérations géopolitiques et les débats du secteur sont essentiels pour comprendre le cadre cognitif de construction des instruments de l'aide au développement au début des années 2000, on ne peut faire l'économie d'une analyse sur les transformations à l'œuvre dans l'environnement institutionnel immédiat de l'instrument PCPA que nous étudions ici. Alors même que l'aide au développement semble se singulariser comme politique publique globale, son cadre institutionnel disparaît de la scène gouvernementale française ; « la Réforme » (1998) a marqué les esprits chez les acteurs de l'aide que nous avons rencontrés avant tout car elle est le synonyme de la disparition du ministère de la Coopération, mais pas uniquement. Elle est un moment où les controverses sur la définition de la politique de coopération (bilatérale ou multilatérale ? africaine ou mondiale ?) peuvent renverser les coalitions d'acteurs établies ; formuler un programme de coopération, c'est alors trancher une première fois ces débats. Comment l'énoncé d'un instrument d'action publique comme les PCPA est rendu possible dans ce contexte spécifique ? Quels facteurs socio-institutionnels pèsent sur sa construction ? Comme nous le rappelle Philippe Zittoun dans son introduction sur la fabrique des politiques publiques²³⁴ : « L'énoncé est donc un concept principalement heuristique dont la vocation est de rendre compte de ce processus d'élaboration et de stabilisation des interprétations que nous voulons décrire ». S'intéresser à l'énoncé d'un PCPA nous permet de mieux comprendre ce mouvement de synthèse, de prise en compte ou de mise à distance des différents facteurs qui traversent le secteur. Dans le vade-mecum²³⁵ (2002), l'instrument PCPA est énoncé ainsi :

« Le programme concerté pluri-acteurs (PCPA) est un ensemble cohérent d'actions de développement rassemblant dans une zone donnée des acteurs institutionnels et non gouvernementaux autour d'une stratégie collective forte. Il est établi pour une durée de trois à quatre ans. Plus précisément, le PCPA est :

- porté par plusieurs acteurs non gouvernementaux français, éventuellement européens et par des partenaires locaux,
- le produit d'une initiative concertée entre le ministère des Affaires étrangères et des acteurs non-gouvernementaux compétents sur différents champs sectoriels ou méthodologiques,

²³⁴ Zittoun, Philippe. « Introduction / La fabrique d'un énoncé de politique publique », *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, sous la direction de Zittoun Philippe. Presses de Sciences Po, 2013, pp. 7-26.

²³⁵ Vade-mecum sur le *cofinancement des projets et programmes des associations de solidarité*, internationale, Tome II, DGCID, 2002

- réalisé de manière concertée et complémentaire par ceux-ci dans un territoire et autour d'une ou de plusieurs thématiques en appui aux partenaires locaux. »

À côté des financements classiques vis-à-vis des ONG, l'État met ainsi en place une « Nouvelle contractualisation », sorte de méta-instrument de sa politique de coopération qui regroupe trois formes de contrat :

- les programmes prioritaires qui regroupent les activités de plusieurs organisations dans un seul programme, dont la dimension financière ou l'impact géographique ou sectoriel nécessite une concertation pour leur conception et leur mise en œuvre.
- Les conventions d'objectifs qui sont destinées à financer des programmes pluriannuels regroupant des projets de même nature dans le cadre d'un partenariat entre organisations et pouvoirs publics. Ce sont les PCPA.
- Les dotations aux partenariats qui permettent aux associations du Nord de construire des programmes de formation à l'organisation et à la gestion pour les cadres des associations du Sud.

L'objectif de cette partie est ainsi d'analyser le contexte d'énonciation de cette définition du PCPA. Nous chercherons à montrer que la fin affichée de la « Françafrique » accélère une tendance de fond : l'eupéanisation de l'aide au développement, un cadre plus poreux aux idéologies du *New Public Management* qui font de l'efficacité et de la cohérence des politiques publiques leur leitmotiv. La réforme institutionnelle de 1998 est en effet elle-même au carrefour de dynamiques plus larges entre 1/ une volonté de se mettre en adéquation avec les référentiels de l'aide internationale, 2/ une réforme globale des politiques publiques, et 3/ un cadre européen qui cherche à peser dans les orientations de la France. S'ouvre ainsi une période de reconstruction d'une « autre » doctrine française de l'aide que nous souhaitons révéler par son instrumentation. Autrement dit, nous étudions ce qui motive très directement les reconfigurations institutionnelles comme autant « d'espaces » en recomposition, eux-mêmes plus ou moins réceptifs à ces référentiels de l'Aide. Un jeu d'emprunts, de continuité et de ruptures s'opère alors dans la construction de cette « autre » doctrine en cours de stabilisation et dont l'instrument PCPA est témoin.

1.3.1. Des réformes institutionnelles comme ouverture à de nouvelles approches

Une nouvelle architecture institutionnelle

Rien ne semble devoir changer la trajectoire de l'APD de la France au milieu des années 1990, qui poursuit le déclin des flux financiers amorcés au début de la décennie²³⁶. Pourtant, à la suite des élections législatives de 1997, la mise en place d'un gouvernement de cohabitation dirigé par Lionel Jospin précipite le mouvement de sortie du « pacte colonial » (Jobert, 1994) amorcé depuis quelques années déjà. Les réformes institutionnelles de 1998 dans l'appareil d'État, plus précisément ici au sein du ministère des Affaires Étrangères, introduisent alors des changements importants dans la configuration institutionnelle de l'aide. Le ministère de la Coopération, intégré au ministère des Affaires étrangères, laisse place à la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID), dotée d'un service spécifique chargé d'organiser les relations et les financements accordés par l'État aux ONG : la Mission de coopération non gouvernementale (MCNG)²³⁷. On parle alors de « politique française en appui à la coopération non-gouvernementale ». C'est au sein de la MCNG, puis de la Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG (MAAIONG) à partir de 2006 que sont alors élaborés les « nouveaux » instruments qui doivent répondre à ces nouveaux enjeux, dont les PCPA. De cette reconfiguration de l'aide française en 1998, « qui ne fera pas moins, mais mieux en Afrique » (Utley, 2002), on peut en retenir les éléments clés suivants pour la suite de l'analyse :

1/ Le plus emblématique : le regroupement des services du ministère de la Coopération et du ministère des Affaires étrangères doit permettre la constitution d'un « grand ensemble diplomatique ». Le ministère de la Coopération disparaît au profit de la DGCID au sein du MAE.

2/ La suite logique des évolutions enregistrées depuis le début de la décennie : la CFD devient l'AFD, l'Agence Française de Développement. « Acteur pivot » des projets d'aide au développement, elle a désormais pour mandat de « rendre l'aide française plus efficace et plus légitime²³⁸ ».

²³⁶ Chiffre de l'OCDE.

²³⁷ qui deviendra par la suite la Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG (MAAIONG).

²³⁸ Lettre de mission du Premier Ministre au nouveau directeur de l'AFD, Jean-Michel Sévérino. OCDE, 2004 : 59.

3/ L'ouverture d'un espace de concertation : la création d'un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID²³⁹), composé des principaux ministères intéressés par ces questions, doit permettre la coordination des acteurs institutionnels français de l'aide.

4/ L'élargissement des pays récipiendaires de l'aide (autrement dit, la sortie du face à face de la France avec l'Afrique), soit la délimitation d'une « zone de solidarité prioritaire » destinataire de l'aide au développement.

5/ L'ouverture d'un espace de dialogue avec « les autres acteurs » de l'aide au développement : la mise en place d'un Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) représentant la société civile.

C'est un point de basculement majeur, car les affaires militaires sont désormais séparées du reste de la coopération désormais sous la responsabilité de la DGCID, qui peut alors amorcer une vraie mise en cohérence de la politique d'aide au développement, aidée en cela sur le plan institutionnel par le CICID, sur le plan de la concertation avec les ONG par le HCCI.

Quel est l'état des controverses ?

Jusqu'à la fin des années 1990, l'aide française au développement se diffuse à travers deux canaux : l'intervention technique directe ou l'appui institutionnel des gouvernements au Sud. La France intègre la question de la « société civile » qui circule dans les arènes multilatérales (OCDE notamment) à travers le vocable « d'acteur non-étatique » ou « acteur non-gouvernemental » et cherche à associer l'ensemble de la société française à l'effort de solidarité internationale », c'est-à-dire au-delà même des ONG. Il faut dire que jusqu'au milieu des années 1990, les vingt ONG les plus actives captent 80 % de l'APD consacrée à l'appui au secteur associatif. L'État affirme désormais vouloir se limiter à un rôle de médiation et inciter à la coopération entre « sociétés civiles », avec comme objectif de « consolider la démocratie, la paix et le développement²⁴⁰ ». Un basculement s'opère puisque les ONG françaises sont alors en situation de monopole dans le dialogue avec l'État. Les pouvoirs publics, la société civile au Nord comme au Sud et la prise en compte

²³⁹ Créé par le décret n° 98-66 du 4 février 1998, le CICID définit les orientations de la politique française de coopération internationale et d'aide au développement.

²⁴⁰ Ministère des Affaires étrangères/DGCID, Pour une gouvernance démocratique. Document d'orientation de la politique française de coopération, Paris, 2003, et ministère des Affaires étrangères/DGCID, La coopération internationale du ministère des affaires étrangères. Bilan 2002 et perspectives, Paris, mars 2003.

de la société dans son ensemble²⁴¹ amènent à une diversification du paysage de l'aide à la française, ce qui n'est pas sans poser des questions. Si certains acquiescent à ce discours d'ouverture de l'État, l'inquiétude demeure chez les ONG, relayée par Coordination Sud, sur la place qu'elles pourront avoir dans un dispositif réformé. Les assises du développement en 1997 permettent de faire ressortir les difficultés de financement des ONG²⁴² et d'exprimer à la fois la nécessité d'un dialogue renouvelé mais aussi les craintes sur la manière dont elles peuvent être « associées » à l'État dans de potentiels nouveaux dispositifs. Les ONG demandent ainsi une meilleure consultation sur les grands enjeux de politique étrangère, questionnent souvent de manière très critique l'architecture françafricaine de la coopération, mais tiennent également à leur indépendance. Quant à la place des acteurs Sud, les ONG se retrouvent confrontées à un renforcement de la logique de partenariat qu'elles ne peuvent qu'accepter sur le plan éthique, mais qui représentent un vrai défi pour leur fonctionnement²⁴³. À la veille de la réforme, elles sont nombreuses à préférer les mécanismes de dotation aux partenariats qui leur permettent de réaliser des activités de formation au Sud. La réforme de 1998 va ainsi ouvrir un processus dans lequel les acteurs jusque-là dominants dans le champ, le duopole État/ONG, vont devoir trouver les ressources (conceptuelles, méthodologiques, financières) pour reconfigurer les modes d'action de l'aide française au développement.

Une réforme ou un « coup » institutionnel ?

La réforme de 1998 ne fait qu'amorcer une phase de transformation administrative et organisationnelle profonde dans le champ de l'aide au développement dans le même temps qu'elle marque la fin d'un processus. En cela, elle peut être considérée comme un point de rupture. Cette réforme répond moins à une logique d'optimisation organisationnelle dans un secteur du développement éclaté et peu efficace qu'un processus profondément politique. Tout d'abord, elle est une réussite après de nombreuses tentatives et échecs qu'illustrent les rapports « enterrés » (Bézès, 2002) sur cette idée d'une disparition du ministère de la Coopération au profit du ministère des Affaires étrangères. Dès le début des années 1960, les rapports Pinson puis Jeanneney développent l'idée d'une certaine « dépolitisation » de la Coopération en l'intégrant sous une forme ou une autre

²⁴¹ Les enjeux de visibilité, de lisibilité et d'adhésion auprès des citoyens vont souvent être évoqués dans les rapports sur les réformes de l'aide (Tavernier, 1999), mais ne vont pas présider à la reconfiguration des acteurs. Elle « demeure un socle compassionnel qui ne justifie pas un engagement significatif des pays industrialisés », de plus « pourquoi aller soutenir une politique publique dont l'inefficacité est dénoncée par ses propres artisans ? » comme le rappelle Jean-Michel Sévérino dans l'article précédemment cité.

²⁴² En 1997, les cofinancements des ONG par l'État français sont en baisse de 20 % depuis deux années consécutives (Source OCDE).

²⁴³ Comment encourager la participation des pouvoirs publics à Rabat ou Alger, alors que l'on tient l'État à bonne distance à Paris ? Comment continuer à être légitime face à une société civile au Sud de plus en plus « en capacité » d'intervenir directement ?

(Commissariat à la coopération) au ministère des Affaires étrangères. D'autres rapports²⁴⁴, comme celui de Gorse ou Abelin dans les années 1970, prendront le relais de cette idée d'une réforme nécessaire, aux contours débattus dans les textes, mais qui restent confidentiels et sans réel effet. C'est sans nul doute la tentative du ministre de la Coopération Jean-Pierre Cot au début des années 1980 qui marque le plus les esprits. Opposé à la vision africaine du président Mitterrand et de ses conseillers (Marchesin, 1995) et ouvertement « tiers-mondiste », J.P. Cot ne parvient pas à imposer l'idée d'une réforme de la coopération par la fusion du MAE et de son propre ministère. Il finit par démissionner, laissant derrière lui l'espoir, né de l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, d'une rupture historique avec la politique africaine de la France. Cependant en 1990, l'idée renaît sous la plume de la Commission Hessel, qui a la prudence de ne pas avancer trop fortement sur des aspects structurels, mais dessine tout de même les contours d'une tutelle du MAE sur la coopération. « Faut-il brûler la Coopération française²⁴⁵ ? », s'interroge de manière plus osée Serge Michailof en 1993. À partir du milieu des années 1990, ce qui commence à être une vieille idée, un « serpent de mer » comme l'exprime le jargon politique, a une nouvelle corde à son arc : l'argumentaire sur une certaine rationalité de l'aide publique au développement de la France. L'argumentaire est encore timide dans le rapport Picq (1994) précédemment cité mais amène de l'eau au moulin des « réformateurs ». À partir de 1995, le mouvement accélère jusqu'à la « victoire » du courant réformateur dans le sillage du changement de la majorité gouvernementale en 1997 : une victoire en forme de commencement d'un nouveau cycle pour la doctrine française de l'aide.

La fin déclarée de la Françafrique : rupture ou renouveau ?

Que retenir de la « carrière » d'une vieille idée qu'est la réforme de la coopération française ? Tout d'abord qu'elle est toujours l'expression de la victoire d'une ligne politique sur une autre, mais pas son effacement. Cette idée de réforme de la coopération qui naît quasiment dès le début de l'exercice du ministère éponyme n'a cessé d'opposer les tenants d'une configuration post-coloniale des relations de la France avec le continent africain, aux courants hétérogènes des « réformateurs » plus ouverts à une vision « tiers-mondiste » ou tout du moins « autre » des relations d'aide. C'est cet « autre » indéfini qui va paver la voie à une période de construction à tâtons de la doctrine française de l'Aide. Comme nous l'explique J. Meimon dans son article²⁴⁶ qui fait l'inventaire de ce qu'il « reste de la

²⁴⁴ G. Gorse (dir.), *La Coopération de la France avec les Pays en voie de développement, Rapport au gouvernement français*, Paris, Comité d'étude de la politique de coopération de la France avec les pays en développement, confidentiel, 1971 ; P. Abelin, *Rapport sur la politique française de coopération*, Paris, La Documentation française, 1975.

²⁴⁵ S. Michailof, « Faut-il brûler la Coopération française ? », in S. Michailof (dir.), *La France et l'Afrique : vademecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993, p. 63-100.

²⁴⁶ Meimon, Julien, *op. cit.*

Coopération française », jusqu'alors, la cellule africaine de l'Élysée avait obtenu sans mal des arbitrages favorables enterrant rapports et carrières ministériels qui iraient en sens contraire de la doctrine africaine de la France. En 1995, le fait que l'idée d'une réforme de la Coopération soit portée désormais par l'ex-ministre des Affaires étrangères devenu premier ministre, Alain Juppé, complique la donne. C'est la fenêtre d'opportunité de la cohabitation qui fait véritablement basculer véritablement le rapport de force. Les conseillers ministériels²⁴⁷ du nouveau gouvernement, dont certains ont participé aux tentatives précédentes, vont être moteurs dans le déclenchement de cette réforme. L'idée de réforme est déclarée officiellement le 4 février 1998 mais dans ses modalités pratiques, ne sera construite véritablement qu'après cette date.

C'est donc un changement de paradigme brutal, surdéterminé par les normes d'un groupe d'acteurs sur un autre (Peter Hall, 1999), d'une faction politique sur l'autre. « En finir avec la Françafrique » et replacer les intérêts des acteurs Sud dans la construction de la politique étrangère, et a fortiori de l'aide au développement, c'est clairement l'objectif de ce courant qui semble remporter la confrontation par cette reconfiguration institutionnelle. Mais cette réforme qui prend des aspects organisationnels et bureaucratiques dans un premier temps, n'est que marginalement l'expression d'une nouvelle doctrine ; elle incarne une rupture, pas un renouveau. En effet, on verra par la suite que cette victoire ne pose pas véritablement les bases d'un nouveau paradigme de l'aide, qui trouve ses sources ailleurs, et qui se stabilise progressivement au cours de plusieurs séquences successives qui viendront compléter le processus amorcé en 1998. En cela, cette réforme de 1998, nous l'interprétons pour la suite de l'analyse tout autant comme une « rupture », à l'instar des nombreux travaux qui lui sont consacrés, que comme un processus ouvert vecteur de transformation progressive de l'aide.

Mais nous n'oublions pas que cette réforme sectorielle, quelle qu'en ait été la motivation politique, a également pour ressort un plus vaste cadre d'injonction à la modernisation des politiques publiques. Bien sûr, nous l'avons dit, du point de vue de l'analyse, il sera un peu court de laisser penser que le seul débat sur l'efficacité, ou plus directement la rationalisation des dispositifs de l'aide française²⁴⁸ débattue dans ses modalités à l'OCDE, dans des cercles onusiens ou dans une quelconque arène développementiste, ait guidé les principes de cette réforme institutionnelle. Elle s'inscrit en réalité 1/ dans une réflexion plus large inspirée du *New Public Management* (NPM), et 2/ dans un contexte d'euphorie de l'européanisation des politiques publiques et de l'aide en particulier.

²⁴⁷ Jean-Maurice Ripert et Pierre Duquesne (conseillers auprès du Premier ministre), Georges Serre et Jocelyne de Cluzade (conseillers du ministre des Affaires étrangères), Jean-Claude Faure et Pierre Jacquemot (Coopération), cités dans l'article de Julien Meimon, *op. cit.*

²⁴⁸ OCDE, *La France, examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*, 2004

1.3.2. Le New Public Management pour cadre cognitif global des réformes

Après avoir exposé avec minutie les jeux d'acteurs, J. Meimon s'interroge à la fin de l'article précédemment cité : « L'accord de l'Élysée représente-t-il une sorte de gage donné à l'adversaire sur un sujet somme toute mineur ? Les principaux protagonistes, Lionel Jospin et Jacques Chirac, sont-ils pris de court par leurs conseillers respectifs ? Sans doute le poids des précédentes tentatives de réforme est-il alors à son comble, présentant à droite et à gauche cette réforme comme « nécessaire » et « inévitable ». Nous tentons ici de reprendre l'analyse là où elle avait été laissée et proposer son prolongement dans une approche élargie du mouvement de réforme de l'État fondée sur le New Public Management (NPM).

Réformer la Coopération : rationaliser une politique publique comme une autre

Sans écarter la motivation politique affichée d'une rupture avec la « Françafrique », c'est-à-dire des pratiques et des réseaux qui continuent d'inscrire la politique étrangère française dans une logique postcoloniale, le principe même de la « réforme de l'État » français dans les années 1990 repose sur l'idée d'une réorganisation globale dans une logique performative. Quels qu'aient été les facteurs endogènes au secteur de la coopération qui concourraient alors à cette reconfiguration des réseaux et pratiques autour de l'aide, la bataille des réformes de l'appareil d'État se joue surtout entre certains ministères (Intérieur, Budget, Fonction publique) et des hauts fonctionnaires généralistes imprégnés des idées du *New Public Management* (NPM), comme nous le rappelle Philippe Bezes dans son ouvrage sur la réforme de l'État²⁴⁹. Il est donc très probable que l'acceptation de cette réforme institutionnelle dans le secteur de la politique étrangère soit également induite par des mouvements réformateurs plus larges touchant de manière plus systémique à toutes les administrations de l'État. Réformer la Coopération, c'est aussi tenter de rationaliser une politique publique marquée par la multiplicité des acteurs et par toute une série de discours sur l'échec. Cette dynamique de rationalisation est présentée dans le *NPM* comme un ensemble cohérent répondant moins à un problème de définition des politiques publiques qu'à la « manière » (*management*) d'élaborer des recettes d'action publique. Que l'aide soit « en crise » dans les années 1990 ne fait que renforcer la démonstration d'une « nécessaire » réforme de la Coopération. Qu'il faille moraliser les relations de la France avec le continent africain ne fait qu'offrir le prétexte politique. Le NPM offre la méthode.

²⁴⁹ BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

Manager un secteur public en mode multi-acteurs

Le *NPM* offre des référentiels cognitifs importants pour les mouvements de réforme. Ce courant de pensée utilisé à partir des années 1980 dans les cercles académiques (Hood, 2001) pour décrire les changements en cours dans l'administration américaine, mobilise plus systématiquement des instruments managériaux tournés vers la culture du résultat, la spécialisation des fonctions et les logiques de contractualisation. Dans le cas étudié ici, le vade-mecum de la DGDCI en 2002 ne présente-t-il pas lui-même la « nouvelle contractualisation » entre les ONG et l'État, entre les ONG et la société civile au Sud ? Pour manager le secteur public, il s'agit de considérer le pluriel des acteurs qui y interviennent. C'est pourquoi le *NPM* se préoccupe également de dessiner des instruments d'action publique pour organiser les configurations plurielles d'une politique publique. Comme nous l'avons vu dans la partie de l'analyse consacrée aux forums, le secteur de la coopération n'est pas avare d'acteurs, d'espaces d'interaction et de politiques publiques enchevêtrées. La doctrine du *NPM*, en insistant sur la capacité managériale de l'administration, au détriment souvent du politique, contribue à renforcer les techniques et outils qui permettent d'organiser le dialogue au pluriel autour de la gestion des politiques publiques. Cette promotion du multi-acteurs comme forme d'organisation de l'action publique va profondément imprégner les politiques publiques de développement qui se forgent à partir des années 2000.

« Le tableau du monde dans lequel la France doit inscrire son action est ambivalent. Plus qu'à aucune autre époque de leur histoire, les nations et les sociétés se trouvent reliées les unes aux autres et éprouvent le sentiment d'un destin commun. C'est l'effet de la mondialisation [...] Dans le même temps, la société internationale reste marquée par de profondes divisions [...] Pour affronter ces défis, il importe de développer une diplomatie élargie associant les sociétés – les mondes du savoir, de la culture, de l'administration, de la justice... – à la coopération établie entre gouvernements. Car la solidarité internationale ne nécessite pas seulement des transferts financiers, mais aussi un transfert de compétences et de savoir-faire²⁵⁰. »

Cet extrait du rapport de la DGDCI en 2005 nous montre par son concept de « diplomatie élargie » cette adoption d'un mode de gestion multi-acteurs d'une prérogative pourtant éminemment régaliennne d'un point de vue historique. Même dans le domaine des affaires étrangères, l'État n'est plus seul dans le jeu d'organisation des politiques publiques ; plus qu'un constat, c'est une méthode qui s'installe.

²⁵⁰ Extrait du rapport sur la coopération internationale française, DGDCI, MEA, 2005. <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/DGDCI-Strategie-2005-2.pdf>

De l'approche par les résultats au renforcement de capacité

En France, les travaux portant sur l'impact du *New Public Management* sur la réforme de l'État sont nombreux (Pesqueux, 2007 ; Bacache-Beauvallet, 2011 ; Bezes et Siné, 2011 ; De Gaujelac, 2012 ; Jany-Catrice, 2012 ; Le Galès et Vezinat, 2014 ; Peters, 2014 ; Hudon et Mazouz, 2014 ; Supiot, 2015 ; Desmarais et Giaouque, 2016 ; Pupion, 2017), même si peu portent plus précisément sur une politique sectorielle comme la coopération ou l'aide au développement (Beauvallet, 2009 ; Naudet, 2012). Pourtant, la littérature va désormais systématiquement associer les deux, réforme de l'aide et NPM. Nous avancerons plusieurs raisons à cela :

1/ Parce que c'est une tendance générale, une matrice cognitive globale de « modernisation » de l'État. Le NPM permet de porter davantage l'attention sur l'évaluation de la performance d'une politique ou d'une action publique que sur le processus pour y parvenir. Cette gestion par les résultats ne peut que rencontrer favorablement les questions méthodologiques d'une aide au développement qui cherche sa méthode. Les débats sur l'efficacité de l'aide ne sont pas une injonction morale, comme nous l'avons démontré, mais bien plus, semble-t-il, la résultante d'une tendance générale à venir questionner la performance des politiques publiques. L'aide publique au développement ne serait ni une bonne ou une mauvaise chose, mais une affaire de résultats, obtenus ou non.

2/ Parce que l'apparente dépolitisation qu'il produit est salutaire pour une aide post-« Françafrique ». Le NPM introduit ainsi des référentiels de normes et d'algorithmes (Muller, 2015), c'est-à-dire des liens de causalité. Il y aurait un certain déterminisme fonctionnel et causal de l'action publique, de type *si/alors* qui offre, dans un environnement institutionnel et multi-acteurs complexe, une lisibilité importante pour quiconque souhaite s'en saisir. Or, le secteur de l'aide est opaque, son fonctionnement complexe, ses résultats peu visibles et souvent critiqués par les professionnels du secteur. L'approche par les résultats permet de donner à voir la performance, à partir d'indicateurs que l'on peut évaluer. Le NPM au prisme de l'aide au développement devient un système d'arpentage du champ et d'évaluation de la production, même si la productivité appliquée au secteur des services et plus encore au secteur non marchand constitue un obstacle épistémologique à leur analyse et leur gestion (Gadrey, 1991). L'aide au développement, sans doctrine géopolitique, affaibli dans son référentiel de valeurs par la dénonciation de la Françafrique, devient un secteur particulièrement sensible à la question des résultats ; moins par adoption idéologique à la méthode que par le sens qu'elle permet de redonner à l'aide dans l'espace public. À l'heure de la moralisation des relations entre l'Afrique et la France, cette apparente dépolitisation, couplée d'une technicisation, est salutaire pour une

doctrine de l'Aide à la française qui se cherche. Pour continuer d'exister, l'aide n'a finalement d'autre choix que d'être efficace.

3/ Parce qu'elle introduit dans sa logique un système de redevabilité mutuelle, par étapes et avec méthode, là où la navigation se faisait à vue vers l'horizon démocratique. Le NPM pousse ainsi les acteurs à définir les critères de la performance en vue de pouvoir engager des processus de diagnostic et d'évaluation objectivant la bonne conduite de l'action publique. Les acteurs qui adoptent cette démarche s'engagent alors à rendre compte (*accountability*) à plusieurs échelles (aux citoyens, aux responsables politiques, aux bénéficiaires, aux bailleurs, etc.) d'une action mesurable et donc objectivable dans sa conduite. L'approche processuelle d'apprentissage et d'aide à la décision est quelque peu écartée de la méthode (Iram, 1996 ; Neu, 2001) pour se concentrer sur une responsabilisation contractuelle des « parties prenantes » maillée dans un système de « redevabilité mutuelle » (que consacre la Déclaration de Paris de 2005) qui met au centre de la méthode la pratique de « l'évaluation »²⁵¹. Malgré un renforcement méthodologique sur la redevabilité, l'aide au développement, de manière plus paradoxale encore que d'autres secteurs de politique publique, perd ainsi de vue l'horizon démocratique vers lequel elle prétendait à l'origine naviguer. Quelque part, le NPM contribuerait là aussi à une certaine singularisation du secteur de l'aide par rapport à la politique étrangère.

4/ Parce que la « participation », et donc ici l'inclusion des bénéficiaires de la « société civile », renouvelle la méthode. Le NPM encourage les pratiques de « contractualisation » entre le public et le privé, mais également la « participation » de certaines parties prenantes ; élément de management ayant trait à l'appropriation des normes et donc à un meilleur rendement quant à leur mise en œuvre. Ainsi, la participation des usagers à la définition d'une politique publique sectorielle peut être promue. Si celle-ci n'est pas possible du fait de la complexité technique, certaines formes de NPM font la promotion des actions de « renforcement de capacités » (*empowerment*) des « bénéficiaires » qui deviennent alors « acteurs » ou « parties prenantes » des politiques publiques. Comment ne pas y voir de liens avec les cadres cognitifs de l'Aide alors en plein essor ? Comme nous l'avons vu précédemment, les bénéficiaires d'hier deviennent progressivement les acteurs d'une société civile à renforcer dans sa capacité managériale pour mener des actions publiques (ou projets) ; une dynamique dont il est possible de rendre compte auprès du bailleur certes, mais aussi de pouvoirs publics dont on attend en retour plus « d'ouverture » dans le dialogue partenarial et la co-construction de politiques publiques.

²⁵¹ Même si « l'évaluation dans le domaine du développement renvoie davantage aux contraintes des financements internationaux que des exigences démocratiques auprès des autorités politiques et des citoyens », dans Doligez, François. « L'aide au développement à l'épreuve des stratégies absurdes », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, no. 1, 2020, pp. 87-111.

Peut-on dire de « l'efficacité de l'aide », dont on a longuement débattu le référentiel, qu'elle est un sous-produit du « puzzle doctrinal » (Bezes, 2007) du *NPM* ? Certainement. Promu au sein de l'OCDE pour « standardiser les normes réformatrices de la nouvelle gestion publique » (Nay, 2017), le courant du *NPM* imprègne irrémédiablement les travaux du CAD pour toucher, via les politiques d'Aide, les pays émergents et en développement (Saravia, 2003 ; Lavigne Delville, 2012, 2016). Mais une question reste posée : dans les forums historiques, quels espaces ouvrir pour faire circuler ce cadre cognitif du *NPM* et tenter de l'hybrider des déterminants historiques de l'Aide française ?

La spécialisation : dépasser les déterminants historiques de l'aide

Dans cette perspective très influencée par les doctrines néolibérales (Hibou, 2012), la logique qui sous-tend l'approche par l'efficacité est la réduction budgétaire. C'est tout du moins l'argument souvent avancé, même si dans le cas présent, la poursuite de la réforme de 1998 relève bien plus dans un premier temps d'une « intensification de la spécialisation des tâches et des fonctions²⁵² » qui conduit notamment à distinguer ce qui relève de « l'aide » du reste des affaires étrangères. Le ministère des Finances, très connecté aux enceintes multilatérales dans lesquelles il représente les positions françaises, va servir de courroie de transmission du cadre cognitif du *NPM* et notamment d'un élément qui n'a pas été débattu ici : l'agencification. Nous avons dit plus haut que dans les réformes ayant trait à la « modernisation » de l'État, ce n'était pas tant le MAE qui faisait figure d'acteur majeur de la réforme, mais les hauts fonctionnaires des ministères de la Finance, du Budget ou de la Fonction publique. À l'aise dans le courant du *NPM*, le ministère des Finances va alors renforcer sa mainmise sur les politiques de développement en promouvant « l'agencification de l'aide » à travers l'Agence Française de Développement (AFD). Nous en avons peu parlé jusqu'à présent, car il n'apparaît qu'*a posteriori* que l'AFD sort très renforcée de cette réforme. « Actrice pivot » de ses ministères de tutelle, Finance et Affaires Étrangères, cette banque publique de développement incarne ce mouvement d'agencification qui construit ou renforce des entités hybrides, à la fois publiques et privées. L'AFD se révèle plus souple et souvent plus distante vis-à-vis de ses tutelles dans lesquelles il y a une certaine persistance des paradigmes précédents, comme nous le constatons. Dès 2006, le CICID va confirmer la montée en puissance de l'Agence, malgré une poursuite des réorganisations au sein du MAE pour mieux gérer les politiques d'aide au développement. L'AFD voit son rôle encore renforcé en 2009 par le transfert d'un certain nombre de compétences du MAE, dont l'appui aux ONG, sur lequel nous reviendrons

²⁵² Bezes, Philippe et Christine Musselin. « Chapitre 5 / Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », Laurie Boussaguet éd., Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Presses de Sciences Po, 2015, pp. 125-152.

puisqu'il permet le transfert des programmes PCPA du MAE vers l'AFD. Imprégnée d'un référentiel néolibéral sur l'efficacité de l'aide, en capacité d'embaucher du personnel favorable à la mise en œuvre d'instruments mixtes, mêlant prêts et dons, l'AFD s'arrime ainsi d'autant mieux aux nouveaux référentiels de l'aide internationale. En d'autres termes, l'AFD, par l'agencification progressive dont elle a fait l'objet, est devenu un espace institutionnalisé bien plus poreux aux nouveaux paradigmes de l'aide que ne peuvent l'être les espaces institutionnels historiques des ministères, et ressort comme le « grand gagnant » de la réforme amorcée en 1998.

Les différentes conceptions du NPM (Hood, 1991 ; Peters, 2000) ont toutes en commun de former une matrice idéologique de « bonne gestion » du secteur public, et pas uniquement de son administration. Le NPM s'intéresse ainsi plus au résultat qu'au processus, à la figure du manager qu'à celle du leader politique, à la performance de l'administration qu'aux idées politiques. Le secteur de la coopération n'est pas resté indifférent à ce cadre cognitif qui lui est offert. Sous l'impulsion du CAD de l'OCDE, et grâce au relais du ministère des Finances qui renforce alors le rôle de l'AFD, le NPM vient innover de son cadre cognitif un processus de réforme amorcé en 1998 ; contractualisation, action publique multi-acteurs, dépolitisation, redevabilité, gestion axée sur les résultats, agencification, etc. : tous les ingrédients s'y retrouvent. Le référentiel promu dans les différents forums sur l'efficacité de l'aide n'est alors qu'un sous-produit d'une réforme plus globale de l'État entraînée par la force de pénétration des idées véhiculées par le NPM. C'est sans compter sur un autre mouvement tout aussi structurant pour le secteur de l'aide au développement : l'euphémisation des politiques publiques.

1.3.3. L'Européanisation de l'aide

En effet, quelle qu'ait été la force du débat sur « l'Efficacité de l'aide » à l'OCDE, à l'ONU dans le cadre des OMD ou dans les Forums à Haut Niveau, le réinvestissement des concepts qui lui sont liés au sein du MINEFI, de l'AFD ou dans des politiques publiques bilatérales, s'inscrit dans un jeu d'influence plus large au niveau européen et d'appropriation plus spécifique au niveau des services (MCNG au MAE et AFD dans le cas étudié ici).

Une aide multilatérale plus en phase avec les référentiels globaux de l'aide

Tout d'abord, les ajustements institutionnels et stratégiques de la politique française de coopération sont intimement liés à une forme « d'eupéanisation incrémentale²⁵³ » de l'aide au développement. Comme le rappelle Corinne Balleix dans son article sur la politique française de coopération au développement (2010), la Commission Européenne joue alors le rôle d'un pôle de ressources en socialisant les travaux internationaux sur l'aide au développement, notamment ceux de la CAD précédemment cités. S'appuyant sur une gouvernance multi-niveaux (Hooghe, Marks, 2002 ; Hassenteufel, Surel, 2008), la Commission Européenne participe de la mise en phases complexe des politiques internationales, communautaires et nationales en matière d'aide publique au développement. En 2000, la Commission Européenne a lancé dans le cadre du processus de Lisbonne une vaste réforme de l'aide extérieure de l'Union, associant une révision stratégique de la politique de développement et une rationalisation de la gestion pour adapter les moyens aux nouvelles priorités et améliorer l'efficacité de l'aide. En juin 2000, les accords de Cotonou avaient déjà conduit à un tournant dans les relations entre la Communauté européenne et ses 78 partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, fondées sur la responsabilisation des pays ACP et leur appropriation des actions de développement. En janvier 2001, la création d'une entité unique, l'Office de coopération EuropeAid, chargé de mettre en œuvre la politique de développement de l'UE, vient ainsi outiller ce processus de réforme de l'aide extérieure par de nouveaux instruments²⁵⁴. Dans ce contexte, si le Premier Ministre français formule le souhait d'en « finir avec la Françafrique », c'est aussi parce que les politiques communautaires en matière d'aide au développement ont progressivement 1/ replacé la France au rang de bailleur secondaire, et il faut le dire, 2/ dilué quelque peu les relations bilatérales de la France avec le continent africain dans un multilatéralisme plus ambitieux²⁵⁵. La politique étrangère de la France doit alors s'adapter à cette reconfiguration où s'entremêlent les enjeux de construction européenne et les déterminants historiques des relations internationales de la France.

²⁵³ Saurugger, Sabine, et Yves Surel. « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, no. 2, 2006, pp. 179-211.

²⁵⁴ Le FED, Fonds européen de développement ; L'IdS, l'instrument de stabilité ; L'IPDDH, l'Instrument de promotion de la démocratie et des droits de l'homme ; L'ICD, l'Instrument de financement de la coopération au développement ; L'IEVP, Instrument européen de voisinage et de partenariat.

²⁵⁵ L'aide aux pays ACP, qui représentait 67 % du total de l'aide européenne pour la période 1986-1990, passe à 29 % de cette dernière entre 1996 et 1998.

Marginalité et centralité de l'eupéanisation dans le secteur de l'aide au développement en France

Beaucoup a été écrit sur l'eupéanisation des politiques publiques européennes dans l'Europe post-traité de Maastricht. Environnement, santé, agriculture et bien des politiques publiques sectorielles ont été touchés par « l'eupéanisation », entendue ici comme « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs et cognitifs induits par la construction européenne » (B. Palier et Y. Surel). Cette définition prend en compte les logiques d'ajustement négociées dans l'interaction entre les politiques nationales et politiques communautaires, mais aussi et surtout considère le jeu d'influences comme un processus, fait de transmissions de normes mais surtout de « bonnes recettes » d'action publique. Dans un domaine tel que les relations internationales, eu égard à la place de la France dans le système international post-seconde guerre mondiale et la prégnance de celle-ci dans les relations avec les pays anciennement colonisés, il est clair que la politique étrangère ne s'inscrit alors que très marginalement dans une logique de traduction et de mise en œuvre des politiques communautaires. C'est pourquoi dès 2005, la DGCID va distinguer ce qui relève de la coopération internationale et de la coopération européenne. Dans le cas présent, l'effet de l'eupéanisation sur la réforme institutionnelle relève plus d'une logique de convergence marginale, puis progressive, que d'une logique contrainte. Plus précisément, l'eupéanisation relève d'outils non contraignants, tels que la méthode ouverte de coordination qui appelle à une meilleure cohérence des politiques publiques nationales²⁵⁶ entre elles. Les débats sur l'efficacité de l'aide auxquels la Commission Européenne se révèle plus sensible ont ainsi permis de fournir des ressources cognitives²⁵⁷ sur le problème central de l'aide au développement et ses solutions : cohérence, gestion axée sur les résultats, contractualisation, etc. Si la création d'EuropeAid pose le jalon de l'adoption de cette stratégie ambitieuse de méthode ouverte de coordination, il faudra attendre 2005 pour avoir formellement le premier « Consensus Européen pour le développement ». Comme le résume alors Louis Michel, Commissaire européen chargé du Développement et de l'Aide humanitaire : « Pour la première fois en cinquante ans de coopération au développement, la déclaration définit, au niveau de l'Union européenne, les valeurs, principes, objectifs et moyens communs à mettre en œuvre pour éradiquer la pauvreté. » Cette eupéanisation cognitive²⁵⁸ de l'aide au développement, bâtie sur une logique de cohérence et de coordination, est un processus concomitant à la réforme institutionnelle française de 1998 ; bien que marginal pour l'heure, c'est un facteur de plus dans l'adoption des référentiels sur l'efficacité de l'aide.

²⁵⁶ R. Pasquier, O. Baisnée, *L'Europe telle quelle se fait*, CNRS Editions, 2007.

²⁵⁷ JACQUOT S., WOLL C. (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Pole Sud, 2005.

²⁵⁸ *Ibid.*

Nous aurions pu arrêter là l'analyse de la circulation des idées et des dynamiques qui président à la définition des programmes PCPA, mais une autre dimension des politiques de coopération intervient. En effet, nous avons tiraillé nos politiques de coopération entre les référentiels des politiques internationales, le multilatéralisme européen et les tenants historiques de la politique étrangère, mais c'était sans compter sur une dynamique trop souvent confondue avec cette dernière, les politiques bilatérales.

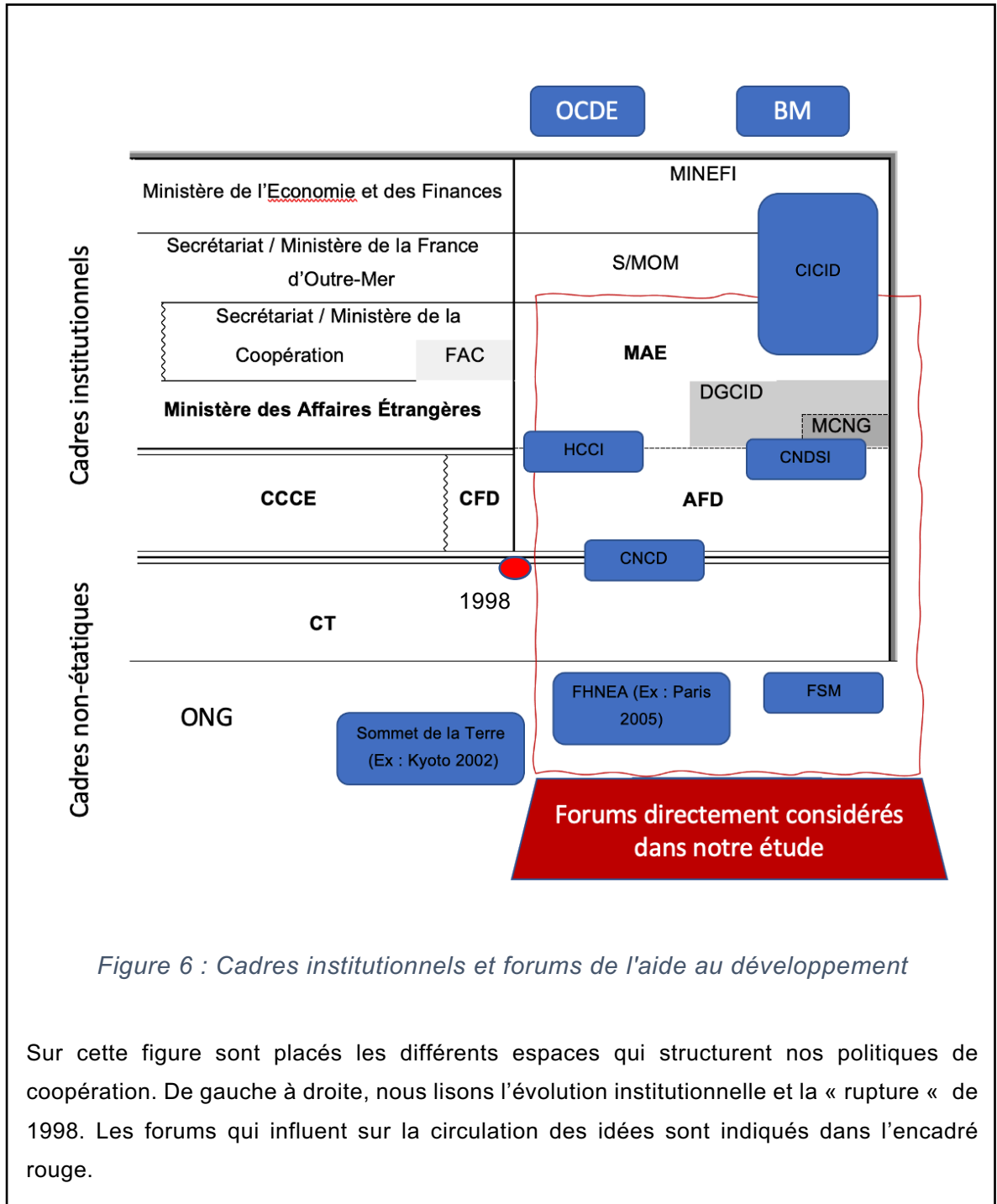


Figure 6 : Cadres institutionnels et forums de l'aide au développement

Sur cette figure sont placés les différents espaces qui structurent nos politiques de coopération. De gauche à droite, nous lisons l'évolution institutionnelle et la « rupture » de 1998. Les forums qui influent sur la circulation des idées sont indiqués dans l'encadré rouge.

1.3.4. Structuration de l'aide « à la française »

La politique de coopération de la France au tournant des années 2000 est construite sur un cadre cognitif emprunt des idées de démocratisation, de continuités et de ruptures²⁵⁹ dans sa relation singulière avec l'Afrique, et plus récemment des paradigmes de rationalisation de l'aide. Ce sont les lignes de force de la doctrine qui guident la construction des politiques de coopération. Elles n'ont cependant pas le même poids dans les arbitrages plus ou moins explicites sur les modalités d'action, voire elles coexistent comme autant de paradoxes apparents, de renégociations à venir, avec derrière leurs promoteurs, leurs critiques et l'attente d'une opportunité pour s'exprimer. Faire l'inventaire de la trajectoire de ces idées, des débats, de leurs forums et de leurs conséquences institutionnelles nous permet de placer des repères socio-historiques comme un substrat dans lequel l'instrument PCPA va devoir se configurer.

Les différentes scènes du paysage de la coopération

Le rapide historique de l'aide au développement nous a permis de situer très clairement les arènes dans lesquelles se déroulent les débats généraux sur les orientations et la méthode d'une aide « efficace » : CAD-OCDE, FMI, Banque Mondiale, ONU sont en quelque sorte les espaces d'une fabrique de la norme internationale qui viendraient progressivement infuser, avec une intensité variable, les politiques d'aide au développement des pays donateurs, comme des pays récipiendaires de l'aide. Mais dans quels espaces nationaux ces débats résonnent-ils vraiment ? Comment s'entremêlent-ils à d'autres enjeux ?

Sur la scène institutionnelle, à la suite de la réforme de 1998, le paysage est morcelé et en pleine recomposition. En France, l'aide publique au développement est gérée de manière éclatée entre plusieurs ministères²⁶⁰. Le ministère des Affaires Étrangères et le ministère de la Coopération (bientôt fusionné avec le premier) prennent une large part dans la coopération européenne et bilatérale. Le ministère de l'Économie et des Finances prend une place tout aussi importante dans le paysage pour représenter la France dans les arènes multilatérales (FMI, BM) auxquelles elle contribue (via la BIRD, la BAD, etc.), mais également sur toutes les questions relatives à la dette multilatérale. Le ministère de la

²⁵⁹ Meimon, Julien, *op. cit.*

²⁶⁰ Chaque ministère entretient également des relations étroites avec des opérateurs techniques, mandataires des administrations, à l'exemple de l'ADEPTA pour le ministère de l'Agriculture, de l'ISTED pour celui de l'Équipement, la SOFREMI et Eurodouanes pour celui de l'Intérieur, le SCTIP pour la Police, l'ADETEF pour le ministère des Finances ou encore le GIP-Inter pour les Affaires sociales.

France d'Outre-Mer, lointain successeur (à partir de 1946) du ministère des Colonies, s'occupe du développement des Départements et Territoires ultra-marins. Par ailleurs, il faut ajouter à ces principaux ministères qui ont pleine compétence à l'international, ceux comme les ministères de l'Agriculture, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Équipement, de la Fonction publique, qui conduisent depuis longtemps une coopération importante avec leurs homologues étrangers. À partir de 1998, la réforme de la coopération, que nous verrons plus en détail plus tard, permet la création d'un Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID), qui permet de faire le lien entre ces différents ministères.

À cette approche institutionnelle stato-centrée, il faut ajouter la montée en puissance de la coopération menée par les collectivités territoriales, car elle participe de la diversification du paysage de l'aide, non sans conséquences sur le renouvellement du dialogue entre les pouvoirs publics et la société civile. La « coopération décentralisée », comme on l'appelle alors, devient un partenaire important de la coopération non gouvernementale avec laquelle elle va souvent de pair. Dans le sillage de la loi Defferes de 1982, considérée comme l'acte 1 de la décentralisation, la France a amorcé un processus visant à renforcer les compétences des collectivités territoriales. Disons-le tout de suite, les relations internationales, par leur caractère éminemment régalien, mais aussi par la faible structuration des collectivités qui se sont investies dans le domaine, sont à la marge de l'esprit de ces réformes. Pour autant, l'autonomie progressive des collectivités, l'expérience réussie de nombreux jumelages européens comme vecteurs de la paix au sortir de la seconde guerre mondiale amènent de plus en plus de collectivités à investir le champ de la coopération internationale.

La loi de l'Administration Territoriale de la République de février 1992 vient ainsi définir, dans son article IV, la coopération décentralisée : « la relation entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités territoriales étrangères. Cette coopération concerne aussi bien des initiatives communes à l'extérieur de la France que sur le territoire national dès lors que des collectivités territoriales étrangères y participent ». Jumelage, relations d'amitié, coopération institutionnelle, transfrontalière ou technique (souvent en lien avec des ONG), aide humanitaire, projets universitaires, échanges économiques, autant de formes de liens tissés par les collectivités à l'international que le concept de coopération décentralisée vient embrasser sous une terminologie plus large d'Action Internationale des Collectivités Territoriales (AICT). En 1996, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) est installée comme « l'instrument privilégié du dialogue entre l'État et les collectivités locales dans le sens d'une meilleure coordination

et d'une plus grande complémentarité sur le plan international²⁶¹ ». Sans que cela soit contradictoire, alors que la France s'apprête à rationaliser l'architecture de son aide au développement à la fin des années 1990, elle permet par la décentralisation (autre mouvement de réforme de l'État) de multiplier les acteurs intervenant dans ce champ. Cette fin du « monopole » des ONG, dans ce qu'on appelle encore la coopération non gouvernementale, ou plutôt non-étatique, va introduire des reconfigurations originales et peser dans la construction de ce dialogue entre société civile et pouvoirs publics. C'est pour cela que dans les premières années après la réforme, la Mission de Coopération Non Gouvernementale (MCNG) du MAE traitera des deux composantes (ONG et CT) dans le même service.

Sur la scène non-gouvernementale, les acteurs sont tiraillés entre une forme de néo-institutionnalisation de leur rôle ou les référentiels de l'altermondialisme. À la suite des assises de la coopération et de la solidarité internationale de 1997, un Haut Comité à la Coopération Internationale (HCCI) est mis en place à partir de 2000 et sert d'interface entre la coopération institutionnelle et les organisations non-gouvernementales. Nous reviendrons plus tard sur les conditions de son émergence et son rôle, mais cette configuration de néo-institutionnalisation (Ryfmann, 2014) des acteurs de la coopération arrive dans le même mouvement que d'autres forums qui se mettent alors en place. Car au début des années 2000, nous sommes également au cœur d'un mouvement transnational en plein essor, l'altermondialisme. Il serait trop long pour l'analyse des forums ici d'en faire la genèse complète, mais l'implication de certaines ONG dans la contestation de l'ordre « néo-libéral » depuis les années 1980 a permis de renouveler, assez paradoxalement, leur insertion dans un système international en pleine turbulence (Troubé, 2006). Nous avons certainement trop insisté sur la « fatigue de l'aide », pour ne pas la contrebalancer ici sur les voies alternatives qui émergent, se structurent dans les années 1980 contre « l'ordre libéral » et se font entendre avec d'autant plus de force après la chute du Mur de Berlin. Pour ces ONG et autres collectifs transnationaux, ce n'est pas la fin de l'histoire de l'aide au développement. En 2001, plusieurs ONG françaises (dont Attac par exemple) feront ainsi partie du noyau dur de l'organisation du 1^{er} Forum Social Mondial qui se tiendra au Brésil. L'aide n'a peut-être plus sa boussole géopolitique, mais le passage d'une matrice construite sur la vision d'un monde articulé autour d'un axe Est/Ouest à celle d'un monde unipolaire criant d'inégalités entre le Nord et le Sud, a été reconstruit rapidement par certaines ONG, syndicats et autres collectifs pour continuer d'asseoir leur légitimité et d'organiser l'action transnationale. Nous interprétons l'essor de ce mouvement à la structuration politique du courant de justice redistributive que nous avons évoqué en

²⁶¹ « Séances plénières et réunions de la CNCD - France-Diplomatie - Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ».

introduction. Réussissant à réinvestir les idéologies et les réseaux d'acteurs de la lutte contre le capitalisme, l'altermondialisme parvient à hisser le combat pour une « justice sociale globale » dans les débats sur la mondialisation. Ce courant va ainsi fournir à l'aide au développement une « autre » matrice conceptuelle que celle qui émerge des arènes multilatérales et institutionnelles.

Ainsi, dans le paysage de l'aide du début des années 2000, se dessinent assez rapidement 1/ des forums dans des configurations néo-institutionnelles²⁶², comme le HCCI ou des regroupements de collectifs associatifs comme Coordination Sud, et 2/ des forums altermondialistes qui reprennent une tradition ancienne de mise à distance (ou d'opposition) de l'État (ce qui fait l'essence même des Organisations « Non-Gouvernementales ») et que les FSM souhaitent incarner à l'échelle internationale. Nous aurions tort de laisser penser que la construction de ces espaces se fait en concurrence²⁶³, là où les acteurs des différentes approches partagent souvent les mêmes arènes, circulent d'une ONG à l'autre, organisent les moyens de leurs actions avec la puissance publique, etc. Cartographier ces différentes scènes nous permet ainsi d'éclairer la manière dont circulent les idées et de (re)connecter cette circulation à son contexte de production.

Cartographier les forums

Il est important à ce stade de l'analyse de faire référence à ces dynamiques socio-historiques sous le terme de « forums » conçus comme « des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie » (Fouilleux, 2000, p. 278). En effet, ces scènes ou forums vont nous permettre de cartographier un instant les acteurs et les lieux de débat sur l'aide au développement au début des années 2000, mais surtout de qualifier ces forums dans leur rôle par rapport aux référentiels qui circulent alors. En France, le CRID²⁶⁴, Centre de recherche et d'information pour le développement fondé en 1976, regroupe ainsi les organisations qui se réclament de l'altermondialisme et organise des campagnes de plaidoyer et de sensibilisation autour de l'aide publique au développement. Le CRID est lui-même membre fondateur de Coordination Sud, coalition d'ONG créée en 1994 du souhait de la famille « solidarité internationale » (le CRID, le Clong Volontariat et la Coordination d'Agen, devenue ensuite la CHD - Coordination humanitaire et développement) de se remobiliser en affirmant leur

²⁶² Ryfman, Philippe. « VIII. Des acteurs de la recomposition d'un monde globalisé », Philippe Ryfman éd., *Les ONG. La Découverte*, 2014, pp. 84-96.

²⁶³ comme nous y invitent souvent les discours ou parfois même la littérature sur le sujet.

²⁶⁴ Fondé le 18 mai 1976, à l'initiative de l'anthropologue Roland Colin avec 8 organisations non gouvernementales françaises dont l'IRAM, l'IRFED, le CCFD-Terre Solidaire, La Cimade, le Collège coopératif, Frères des Hommes et OICS Medicus Mundi.

propre voix²⁶⁵ ». Coordination Sud en 1994, c'est la matérialisation de l'idée de « se rassembler pour peser » à l'heure où les ONG se professionnalisent, s'affirment sur la scène internationale²⁶⁶ et souhaitent se regrouper dans un paysage là aussi très éclaté²⁶⁷. Ainsi, pour éclairer cette dynamique par la typologie proposée par E. Fouilleux, nous aurions le forum scientifique des spécialistes, le forum de la communication politique, le forum des professionnels, le forum des communautés de politiques publiques. Dans les trois premiers cas, il s'agirait de « forums de production des idées » alors que le quatrième est à envisager comme le « lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politiques publiques » (Fouilleux, 2000, p. 279). Bien entendu, les forums ne sont pas imperméables les uns aux autres. Bien au contraire, c'est la circulation des acteurs de l'un à l'autre qui permet de faire voyager des référentiels qui s'hybrident d'un passage de l'un à l'autre. Cette approche nous permet de prendre en compte une diversité de scènes où s'organise le débat autour des politiques de développement au début des années 2000, et de cartographier à grands traits les acteurs et les rapports de force entre eux. Reprenons à notre compte la typologie en l'appliquant à cette matrice conceptuelle de la transition démocratique et de l'efficacité de l'aide :

1/ Le forum des spécialistes est assuré par le CAD de l'OCDE, les rapports de la Banque mondiale, les Forums à Haut Niveau qui guident la mise en place des OMD, repris abondamment dans le Consensus européen pour le développement notamment. C'est sur cette scène multilatérale CAD-OCDE, ONU, BM, UE que les débats scientifiques et techniques se font.

2/ Le forum politique est composé pour grande partie des parties prenantes de la préparation de la réforme de 1998 qui va utiliser pour partie la rhétorique sur la transition démocratique et l'amélioration de l'efficacité de l'aide pour fissurer les configurations d'acteurs favorables à la « Françafrique ». Le député UDF Jean-Paul Fuchs propose ainsi dans un rapport en avril 1995 *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente*²⁶⁸ un regroupement des activités de coopération sous la responsabilité d'un ministre délégué au Développement. Ce rapport, comme d'autres, vont nourrir les forums

²⁶⁵ Extrait du rapport 1994-2014, *20 ans de Solidarité, d'Urgence et de Développement*. Consulté sur : <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/20-ans-coordination-SUD-version-finale.pdf>

²⁶⁶ La conférence de RIO en 1992 rend visible le rôle prépondérant des ONG.

²⁶⁷ Une brève typologie nous permet d'identifier trois catégories ou plutôt trois courants, plus ou moins homogènes : 1/ les « développeurs », parmi lesquels on va retrouver les ONG « installées » dans le champ du développement depuis les années 1950-1960 (CCFD, CFSI,) ; 2/ les « urgentistes », parmi lesquels on va retrouver les ONG humanitaires qui se développent fortement depuis les années 1970 (MSF, MDM, Coordination d'Agén, etc.) ; 3/ les « internationalistes » qui n'ont pas nécessairement l'aide au développement pour première motivation mais qui empruntent les canaux de la coopération internationale pour faire voyager d'autres référentiels, avec une place particulière donnée aux mouvements d'éducation populaire (le Cnajep, le CNJD, Solidarité Laïque) ou encore au plaidoyer (Greenpeace, CRID).

²⁶⁸ J.-P. Fuchs, *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente*, Paris, Assemblée nationale.

de débat sur la réforme institutionnelle, avec plus ou moins d'intensité dans le lien avec la réflexion sur l'efficacité de l'aide, jusqu'à sa réalisation en 1998.

3/ Le forum des professionnels se met en scène à Coordination Sud, mais surtout au sein d'ONG installées depuis les années 1950-1960 dans le champ de l'aide au développement et qui ont été motrices dans la professionnalisation de leur secteur. Le CFSI, le CCFD, le CLONG, le CRID, Solidarité Laïque et quelques-unes encore seulement dominent le débat. Sur cette scène, on retrouve également la toute nouvelle Mission de Coopération Non Gouvernementale (MCNG) du MAE dont les agents cherchent à faire alliance avec les ONG installées pour légitimer sa place dans l'architecture de la réforme.

4/ Assurément, le HCCI tient lieu de forum des communautés de politiques publiques. À cheval entre les forums précédemment cités, le HCCI sert d'intermédiaire pour rendre des avis consultatifs et argumentés en toute indépendance du Premier Ministre, assurant dans le même mouvement une certaine hybridité des référentiels qui circulent. Cette instance plaide pour « plus d'aide » (demande des forums de professionnels), mais aussi « mieux d'aide » (demande des forums de spécialistes), enrichit les débats sur la contribution de la France à l'aide internationale et se pose en gardien des acquis de la réforme sur le dialogue avec la société civile, la fin des anciennes pratiques de coopération, etc. Mais c'est bien au sein du CICID et de la DGCID que la décision sur l'instrumentation des politiques publiques se joue.

5/ À cela s'ajoutent les « forums transnationaux » comme les FSM précédemment évoqués, qui vont offrir d'autres ressources cognitives sur les alternatives possibles, et d'autres formes de communautés de fabrique des politiques publiques construites sur des ressorts idéologiques très marqués.

6/ Enfin, c'est surtout dans les « infra-forums » ou les « scénettes », constitués par les comités de préfiguration, d'attribution, de pilotage, d'animation des instruments d'action publique, que se jouent la circulation des référentiels et les argumentations plus ou moins persuasives des parties prenantes pour arriver à un compromis (et donc à une hybridation des référentiels) dans la formulation de la politique publique concernée.

Ainsi, l'importance d'identifier les forums et la circulation des référentiels en leur sein sert notre propos sur la manière dont l'instrument PCPA devient la résultante de cette trajectoire néo-institutionnalisée des idées, des débats et des configurations qui structurent l'aide au développement. Mais outiller une politique publique d'un dispositif sociotechnique, ce n'est pas clore le débat sur l'agencement des acteurs et la circulation des référentiels. Au contraire, c'est organiser à une plus petite échelle le rapport entre les différents forums

précédemment évoqués. L'importance de ces scénettes comme lieu de compromis, temporaire, sur des débats qui submergent les acteurs devant agir avec une rationalité limitée 1/ sur l'état de la réflexion scientifique autour de l'aide, 2/ sur l'interconnexion, et parfois les contradictions, entre les échelles de politiques publiques (convention internationale, européenne, comité interministériel, etc.) 3/ enfin, sur les contingences socio-historiques qui guident le rapport entre les acteurs, nous semble relever d'une approche par le bas particulièrement féconde pour une analyse fine de la fabrique du développement.

Conclusion : Une politique publique globale inspirante, une politique étrangère dominante

L'aide au développement, c'est d'abord et avant tout une mise en récit ; un assemblage pas toujours cohérent de visions, de concepts et de méthodes destiné à mettre en mouvement les acteurs qui agissent dans le champ. Cette fabrique du sens est un substrat dans lequel se forgent les programmes de coopération. Formuler un instrument dans le cadre des politiques de coopération, c'est nécessairement se livrer à une entreprise de traduction des idées dominantes, une synthèse fragile qui repose de manière itérative trois questions : que traduire ? comment traduire ? qui traduit ? Deux idées fortes ressortent de notre analyse.

Construire un instrument d'action publique comme une synthèse de plusieurs référentiels de politiques publiques.

L'aide au développement, c'est de grands paradigmes qui occupent la carte mentale des acteurs du champ. Rattrapage, redistribution, réforme, rationalisation, ces référentiels globaux agissent comme une « représentation générale autour de laquelle s'ordonnent et se hiérarchisent les différentes représentations sectorielles » (Müller, 2012). Au cours des années 1990, le changement progressif des référentiels de l'aide (Bruno Jobert, Pierre Müller, 1987) se développe dans des forums (OCDE - CAD, ONU) qui agissent comme des lieux de construction et de diffusion d'un ensemble normatif cohérent en apparence, prêt à infuser la construction de politiques publiques d'aide au développement dans les pays « porteurs » de l'aide comme dans les pays récipiendaires.

L'aide au développement apparaît ainsi comme une politique publique globale, en prise avec les politiques sectorielles. Construire un programme de coopération comme les PCPA au début des années 2000, c'est donc ouvrir un espace où confluent plusieurs types de politiques publiques : globales, sectorielles, extérieures. Dans ce réceptacle s'organisent à la fois des emprunts à la « boîte à idées²⁶⁹ » de l'Aide, mais aussi la prise en considération des déterminants de la politique étrangère française. La politique de coopération apparaît alors clairement comme un sous-secteur de cette politique étrangère. Mais la balance qui se fait entre les enjeux propres à chaque secteur au moment de la formulation d'un instrument tel que les PCPA n'est pas immuable. En effet, l'analyse montre que les politiques de coopération ont pour caractéristique de n'être véritablement légitimes qu'au

²⁶⁹ Voir Gautier PIROTTE, *op. cit.*

moment de leur formulation. Ensuite, elles n'appartiennent déjà plus totalement à leurs promoteurs, leur légitimité s'effrite ou se renforce à mesure de leur capacité à gérer la contrainte des référentiels initiaux. C'est là la caractéristique de ces instruments que d'organiser l'activité de traduction et de reformulation continue pour assurer sa diffusion.

Construire un instrument de coopération comme une synthèse ouverte.

Ainsi, l'approche par les instruments réduit l'abstraction des paradigmes de l'aide et leur caractère prescriptif, pour ne pas dire dominant, pour lui préférer une activité de synthèse et de compromis. Bien entendu, la configuration même des acteurs va beaucoup jouer dans la hiérarchisation des enjeux et dans la mesure des réponses à apporter. Nous retiendrons qu'il s'agit là d'une matrice cognitive, c'est-à-dire d'un cadre de perception des enjeux, avec en son sein un mouvement d'idées dominantes et de controverses. Le secteur de la coopération est ainsi parcouru par des lignes de force (transition démocratique, société civile, bonne gouvernance, efficacité de l'aide, etc.) qui constituent la toile de fond sur laquelle les acteurs vont devoir entreprendre pour faire avancer leur perception des enjeux et leurs intérêts.

L'aide « à la française » se dévoile ainsi à mesure que nous cheminons vers la compréhension des mécanismes de construction des PCPA. Si sur la scène institutionnelle le paysage est en pleine recomposition, sur la scène des ONG, le tiraillement demeure : faut-il accompagner la réforme institutionnelle, participer à la définition des enjeux et des outils afférents, ou construire une posture plus indépendante en allant puiser ailleurs ses référentiels d'action ? La cartographie des forums nous renseigne ainsi sur l'interconnexion entre les espaces où se discutent ces enjeux et sur les compromis qui s'y opèrent. Car entre ces forums circulent des idées et des acteurs à la recherche de référentiels communs et de leurs incarnations dans de « nouveaux » dispositifs. La formulation d'un PCPA apparaît alors comme un moment de fixation des idées, alors même que la politique à laquelle il se rattache n'est pas stabilisée dans sa configuration institutionnelle. C'est aux particularismes de cette configuration que nous allons nous intéresser désormais.

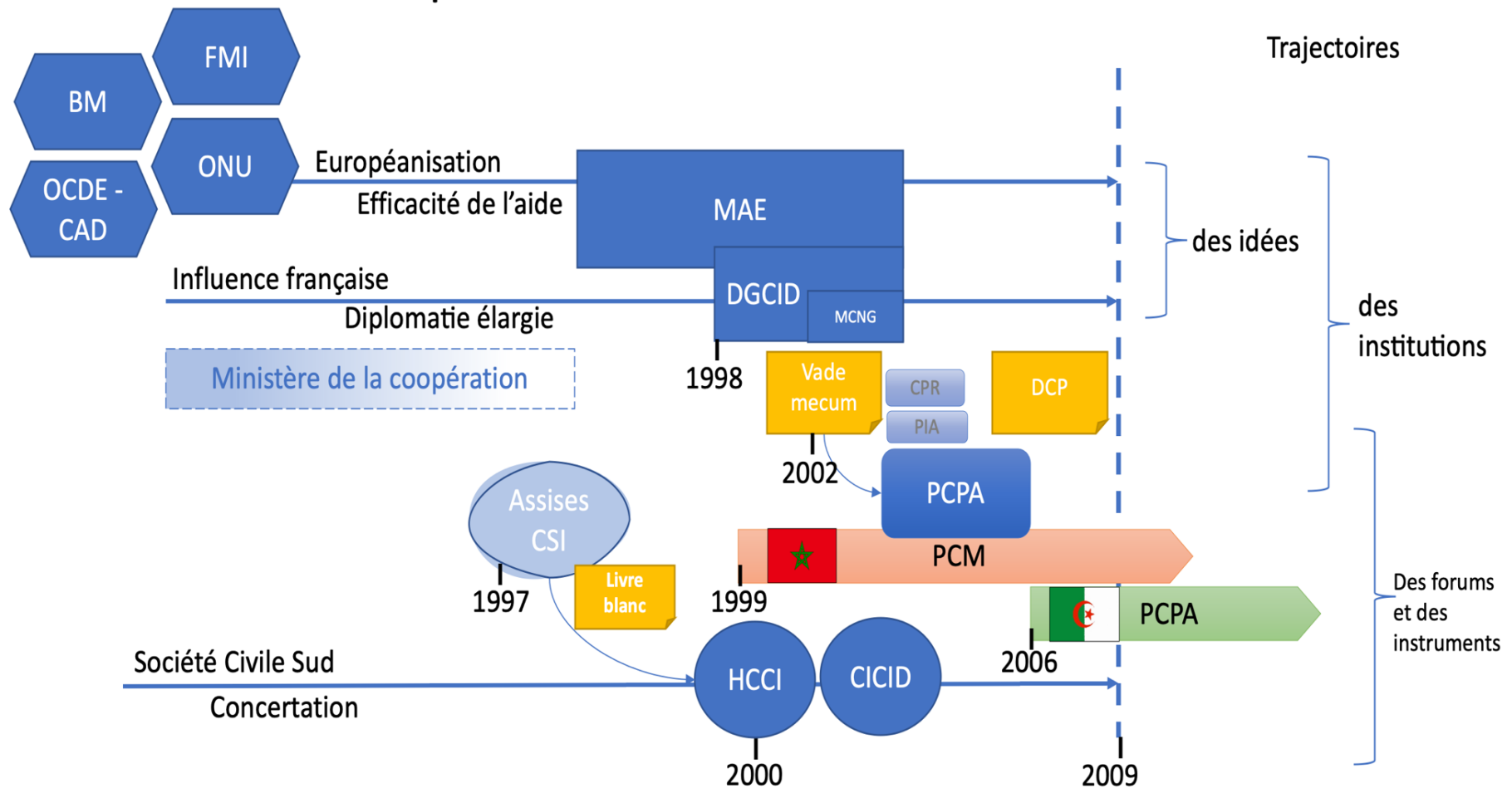


Figure 7 : Schéma des trajectoires institutionnelles autour de l'instrument PCPA.

Sur ce schéma sont indiquées les trajectoires des idées, des institutions, des forums qui entourent les instruments PCPA. Toutes n'influencent pas avec la même force sur la définition de l'instrument, mais toutes interviennent à un moment ou à un autre dans la carrière du programme

Chapitre 2. Une fabrique entre standardisation et expérimentation

Dans le chapitre précédent, nous avons vu que la construction d'un programme de coopération dépendait d'un mouvement de circulation d'idées empruntées ou imposées par différents cadres de politiques publiques. Nous avons décrit ces instruments comme des synthèses ouvertes où l'activité de formulation, traduction, retranscription était la règle nécessaire pour assurer la projection des concepts dans des contextes différents de ceux de leur énonciation. Pour aller plus loin dans l'analyse, notre intérêt dans ce chapitre est autant d'observer où sont puisés les référentiels et comment ils circulent dans les forums de l'aide à la française, que de comprendre les effets d'opportunité qui permettent de lancer la carrière d'un instrument. Nous nous demanderons dans ce chapitre dans quelle mesure la fabrique d'un programme de développement permet à la fois d'organiser les relations entre les acteurs du champ dans un contexte de réforme et d'incarner les nouveaux paradigmes de l'aide.

Nous avancerons l'idée que ce qui se joue lors de la définition d'un programme de développement constitue en quelque sorte la première vie d'une politique de coopération, au sens où les compromis qui s'y opèrent conditionnent ensuite la trajectoire de l'instrument dans sa mise en œuvre. Ainsi, la réforme institutionnelle de 1998 est un moment d'ouverture, une fragilité en même temps qu'une occasion offerte pour permettre une pénétration d'idées « nouvelles » (ou jusque-là exclues) et des reconfigurations d'acteurs associées. Les PCPA témoignent de cela, de la persistance comme de l'abandon de certains concepts et modes d'action dans les programmes de coopération tels qu'ils étaient pensés jusqu'alors. Certes, les grands paradigmes de l'aide au cours des années 1990 sont redéfinis et se diffusent progressivement, mais si de nouveaux référentiels peuvent impacter les différents forums précédemment énoncés, c'est que l'État en pleine réforme institutionnelle doit ouvrir plus largement les tractations autour de la redéfinition de ses politiques de coopération ; tractations qui engagent avant tout une reconfiguration des acteurs autour de cette politique. Une formulation administrative résume bien cette idée : la « Nouvelle Contractualisation²⁷⁰ ». Nous avons montré que la fin annoncée de la « Françafrique » permet de faire resurgir avec d'autant plus de force l'idée d'une rationalisation des politiques de coopération de la France et, fait singulier, la nécessité

²⁷⁰ La « Nouvelle contractualisation » est le terme donné à de nouvelles formes de collaboration entre l'État français et les ONG. Elle désigne aussi un regroupement de dispositifs dont le PCPA fait partie.

d'une européanisation de l'aide. Dans cette brèche ouverte, toutes les idées ne passent pas, toutes les coalitions d'acteurs en faveur de telle ou telle orientation n'obtiennent pas gain de cause. Mais certains concepts s'infiltrèrent dans la définition de l'instrument PCPA, comme le multi-acteurs, la centralité de la société civile au Sud, le décentrement de la place de l'État dans les politiques de coopération, la fin de l'idée d'influence, la démocratisation par le bas, etc. Ce processus va à la fois révéler le *style* de politique publique (Richardson, 1982), c'est-à-dire le mode de gouvernement et l'action politique que cela génère, mais aussi le *policy design* de ces politiques de coopération, c'est-à-dire la manière d'organiser les configurations d'acteurs.

Nous verrons tout d'abord ce que nous permet de mettre en exergue l'étude approfondie de l'énoncé de l'instrument dans le vade-mecum édité par le ministère des Affaires étrangères en 2002. Instrument conçu de manière souple, les PCPA traduisent des enjeux de standardisation et de diffusion de concepts clés, mais aussi une forme d'expérimentation de ces nouvelles configurations d'acteurs. Tout faire tenir dans un seul instrument suppose quelques incohérences et contradictions qui nous renseignent sur la manière dont les politiques de coopération se définissent, là où elles assurent un changement, comme là où elles expriment une incertitude ou plutôt une hypothèse de départ qui ne demanderait qu'à se confirmer dans la mise en œuvre : en somme, faire coexister plusieurs finalités dans un même espace. Ensuite, nous verrons les fenêtres d'opportunités qui s'ouvrent pour mettre en œuvre cet instrument dans la cadre de relations bilatérales. En inscrivant les PCPA dans ce cadre, cette politique de coopération semble pourtant échouer à sortir du giron des enjeux de politique étrangère ; quoiqu'il faille peut-être apprécier plus finement la manière dont l'instrument PCPA tente de se détacher des déterminants de cette politique, en cherchant des modes d'expression plus originaux. Finalement, si l'énoncé de l'instrument révèle une multitude de finalités comme autant de compromis nécessaires pour lancer sa mise en œuvre, il illustre aussi une forme de stabilisation des référentiels en circulation, et donc les premiers arbitrages dans la définition d'une doctrine française de la coopération. Cette première vie d'une politique de coopération, qu'exprime ici cette construction d'un programme de développement, n'est pas souvent mise en lumière dans une littérature principalement consacrée à la mise en œuvre et aux effets de ces politiques, alors même qu'elle explique le pourquoi d'une trajectoire aléatoire des instruments de coopération, leur prétendu échec comme leur manque de cohérence apparent.

2.1. Coexistence de plusieurs finalités au sein de l'instrument

À partir des éléments de contexte précédemment détaillés, la question se doit d'être posée : il s'agit pour nous de montrer que l'instrument PCPA est une tentative d'hybridation et de fixation des idées qui circulent alors dans les différents forums de l'aide, mais surtout l'expression du renouveau institutionnel. Au-delà des débats généraux qui traversent la définition d'une politique publique, nous continuons à utiliser nos cas d'étude comme support révélateur des transformations concrètes de sens, de cadre cognitif, de normes qui s'opèrent alors. Une question centrale nous anime dans cette sous-partie : comment rassembler plusieurs finalités dans un même instrument ?

2.1.1. Un vade-mecum, trois instruments, une « dualité d'objectifs »

S'il est utile pour l'analyse de détailler le vade-mecum intitulé « le cofinancement des projets et programmes des associations de solidarité internationale » (Tome II) rédigé par la DGCID et paru en 2002, c'est qu'il donne corps à trois instruments chargés d'incarner le renouveau de la politique d'aide au développement ; tout du moins sert-il ici de support pour une analyse au concret de cette politique publique.

Un balisage conceptuel

Ce vade-mecum va constituer le document de référence des programmes étudiés ici, jusqu'à aujourd'hui, bien que les théories sous-jacentes qui présidaient à son écriture aient été dépassées lors de la mise en œuvre dans les cheminements singuliers par lesquels ces programmes ont été déployés. Trois programmes y sont ainsi décrits : les Conventions Programme (CPR), les Programmes Inter-Associatifs (PIA) et enfin les Programmes Concertés Pluri-Acteurs (PCPA), qui font l'objet d'une attention plus particulière dans notre analyse ici. Ces programmes s'inscrivent dans les « conditions générales relatives au cofinancement classiques » (Tome I) et présentent des caractéristiques communes que le tome II vient renseigner, éclairant le chercheur sur l'intentionnalité de ces outils. Les programmes ont des objectifs ainsi décrits.

« Ils ont un impact plus important et une meilleure visibilité, notamment en matière de renforcement des sociétés civiles du sud, [...] Ils doivent permettre de structurer une relation partenariale entre le ministère des Affaires étrangères et les associations. [...] L'élaboration de ces opérations doit tenir compte des programmes bilatéraux du ministère

des Affaires étrangères et des documents stratégiques pays des postes (se renseigner au préalable auprès des services de coopération et d'action culturelle des ambassades de France) [...] »

Il apparaît assez clairement sur ces extraits que le fil d'Ariane de la réflexion qui préside à la construction du document est de travailler dans un même mouvement à un recentrage vers les sociétés au Sud, tout en veillant à une meilleure articulation des ONG (sous-entendu du Nord) avec le ministère des Affaires Étrangères présenté ici à la fois comme bailleur mais surtout comme « partenaire²⁷¹ » institutionnel. C'est l'expression même de la « nouvelle contractualisation » et de l'approche multi-acteurs évoquées plus haut dans l'analyse. Quant au référentiel subsidiaire à suivre dans l'implémentation des programmes, les Documents Cadres de Partenariat (DCP), ils devraient permettre la mise en cohérence entre objectifs stratégiques de la France et programmes d'action pays par pays ; c'est bien l'expression du maintien de la coopération dans l'orbite de la politique étrangère. Tout semble cohérent dans l'articulation entre les référentiels nécessaires au déploiement du programme, c'est tout du moins l'hypothèse de travail au moment de l'énoncé de ces instruments.

Nous noterons d'autres balises conceptuelles que la formulation de l'instrument impose. Le PCPA est « pluri-acteurs », fait la part belle à « l'inclusion » des « acteurs Sud », démarre à « l'initiative » conjointe du MAE et des ONG, propose une « contractualisation » faite de « protocoles d'accord », de « conventions de financement », de « contrats-programmes » avec un chef de file « responsable » du programme, et s'organise autour d'une gestion « axée sur des résultats » qui feront l'objet « d'une évaluation ». On y retrouve nombre de référentiels étudiés plus haut dans le cadre de la matrice cognitive de l'efficacité de l'aide. Pour quiconque travaille dans le secteur de l'aide, ces concepts apparaissent comme des poncifs dans la méthode, alors qu'ils portent en eux les germes d'un changement significatif.

Ce vade-mecum voit ainsi le jour pour coiffer cette réflexion très opérationnelle de concepts clés autour du « partenariat global » et de la « nouvelle contractualisation » qui doivent présider à l'organisation d'une aide au développement à la française. Ce cadre de réflexion confirme ainsi la création d'une gamme de nouveaux instruments dont le « Programme Concerté » (sous-entendu *entre* l'État et les ONG et *avec* les acteurs Sud), auxquels la pratique rajoute bien vite la précision de « pluri-Acteurs » (sous-entendu à l'articulation entre société civile et pouvoirs publics). Les objectifs auxquels répondent ces instruments sont définis ainsi :

« 2. Objectifs et résultats attendus

²⁷¹ Le changement de vocabulaire est important. Le « bailleur » qui était un vis-à-vis derrière un « guichet » devient un « partenaire » avec qui se co-construisent les instruments programmes.

Outre la finalité de renforcement des sociétés civiles du sud, le programme concerté pluri-acteurs poursuit par ailleurs les objectifs suivants :

- Répondre à des priorités stratégiques partagées par le MAE et les acteurs non gouvernementaux et contribuer, le cas échéant, à la définition de celles-ci,
- Encourager la concertation entre acteurs publics et privés sur la base des besoins concrets du terrain, favoriser ainsi les synergies entre gouvernemental et non gouvernemental et assurer un impact plus important et une meilleure visibilité aux actions communes,
- Tester dans la pratique l'articulation entre acteurs de nature différente (outre l'État, les associations, y compris les organisations de solidarité issues de l'immigration -OSIM-, les collectivités locales, les hôpitaux, les centres de recherche, etc.) permettant d'ouvrir ainsi de nouvelles pistes en matière de coopération et d'élaborer de nouvelles méthodologies et normes,
- Contribuer à des rapprochements durables entre ces acteurs conduisant à de nouveaux partenariats et à la constitution de consortiums ; leur permettre ainsi d'atteindre une masse critique suffisante et d'accéder à d'autres sources de financement, notamment multilatérales,
- Structurer les relations de partenariat entre le MAE et les acteurs non gouvernementaux dans le montage et la réalisation de programmes ; renforcer de cette manière la relation avec les SCAC ainsi qu'avec les services techniques et géographiques du ministère,
- Favoriser un travail de capitalisation destiné à diffuser les enseignements des opérations conduites auprès des partenaires du Sud et d'autres associations du Nord. »

Si l'on s'arrête un instant sur cet énoncé des objectifs et résultats attendus, c'est pour marquer la projection théorique que ces programmes mettent en avant : un révélateur des transformations à l'œuvre dans les politiques publiques d'aide au développement. Il est ainsi intéressant pour la suite de l'analyse d'en retenir plusieurs points. Tout d'abord, si on laisse un instant de côté l'évidence même des destinataires que ces programmes sont censés servir (« Outre la finalité de renforcement des sociétés civiles du sud »), il faut souligner la place donnée à la méthodologie, ou dit autrement à la reconfiguration de l'agencement même des acteurs. Ces programmes sont avant tout chargés de mettre en relation (« articulation entre acteurs » ; « rapprochement durable » ; « structurer des relations » ; « synergie ») plusieurs types d'acteurs : des représentants de l'État, des organisations de la société civile et des autorités locales qui ensemble organisent un espace de dialogue pluri-acteurs pour mettre en œuvre des outils de financement, de formation, d'accompagnement, de mise en réseau des acteurs de la société civile au Sud. Ensuite, lorsqu'on connaît la nouvelle place donnée à l'approche gestionnaire et prévisionnelle dans le secteur de l'aide, il est important de noter que c'est l'approche

empirique qui est ici encouragée (« ouvrir de nouvelles pistes » ; « élaborer de nouvelles méthodologies » ; « tester des articulations »). Nous ne sommes pas tout à fait dans un modèle gestionnaire prédictif. Même si « l'approche par les résultats » et la nécessité de faire des « évaluations » sont mentionnées, elles font figure de marqueurs nécessaires plus qu'elles ne président à la mise en place de l'instrument. Bien que le vade-mecum ne contienne pas de préambule, ni d'autre forme de référentiel de sens, ses modalités en disent long sur une politique publique qui se définit moins par sa finalité (par exemple réduire la pauvreté) que par les effets, plus ou moins inattendus, de ses instruments. Autrement dit, ce à quoi le PCPA prétend répondre, c'est au changement nécessaire des rapports entre « gouvernemental et non-gouvernemental » plus qu'à tout autre argument classique de l'aide. Enfin, la coordination de ces acteurs tient dans une organisation en miroir, avec autour de la table des acteurs des pays du Sud comme du Nord, de la société civile comme des pouvoirs publics, présents théoriquement tant dans la définition de l'instrument que dans sa mise en œuvre (« dans le montage et la réalisation ; « contribuer, le cas échéant, à la définition de celles-ci ») ; une sorte d'équidistance entre les différentes parties prenantes qui forge l'expression souvent rencontrée dans les entretiens du « jeu à 4²⁷² ».

Finalement, si nous devons pondérer les critères qui doivent présider à la construction du programme, nous aurions dans notre synthèse une place forte donnée à l'objectif de (ré)organisation du secteur et ce d'abord entre les ONG et le ministère, puis avec la société civile du Sud, et une place secondaire donnée à l'efficacité du programme sur le terrain (objectifs de résultats). Autrement dit, le programme sera « efficace » avant tout s'il participe de la (re)configuration des arènes développementistes en France. Nous analysons bien ici un instrument non pas « pour ce qu'il fait faire, mais pour ce qu'il constitue, à savoir des configurations d'action publique²⁷³ ».

Continuité et rupture

Deux autres éléments sont à noter pour la suite de notre analyse. Le premier, a priori anecdotique, est la mention dans le vade-mecum, sous le chapitre consacré au PCPA, du *nota bene* suivant : « (NB : il s'agit d'une version remaniée des anciens programmes prioritaires²⁷⁴) ». Il n'y aurait pas rupture avec les dispositifs précédents mais bien

²⁷² voir figure 2 en introduction

²⁷³ Baudot, Pierre-Yves. « Chapitre 6 / Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 193-236.

²⁷⁴ La liste des soixante-et-un pays composant la zone de solidarité a été publiée le 11 février 1999. Elle correspond à une configuration relativement différente de celle du « champ », même dans sa période d'extension maximale, avec des États non francophones. Il s'agit de regrouper tous les États dans lesquels, selon le gouvernement, et pour des raisons diverses, l'on considère que l'impact de l'aide française sera significatif par rapport aux besoins locaux. C'est évident, par exemple, avec les pays francophones d'Afrique du Nord ou les

remaniement de la méthode avec l'introduction de la société civile au Sud comme partenaire clé du dialogue quadripartite. Les rédacteurs du document ont certainement voulu marquer une simple évolution de la configuration d'acteurs, sans que cela n'infléchisse particulièrement les logiques d'intervention, ou plus précisément les zones d'intervention, telles qu'elles étaient pensées précédemment. Cet affichage de la continuité en tête de chapitre marque bien l'hybridation constante que les services sont obligés d'opérer entre « l'héritage » et l'inspiration donnée par les nouveaux paradigmes de l'aide. Le deuxième élément à retenir est l'absence de version révisée du document au cours de la période (2002 – 2019), en dépit des changements profonds que les PCPA vont devoir opérer à l'usage, dans les phases « tests » prônées dans ce vade-mecum, mais aussi des arbitrages effectués à l'usage pour résoudre les paradoxes apparents de l'énoncé initial. Ce deuxième élément participe selon nous de la déconnexion progressive d'une politique publique et ses instruments. Sans réactualisation de la doctrine de départ, les ajustements à l'usage prennent le pas sur l'énoncé (et donc sur les orientations politiques matérialisées dans un document comme le vade-mecum). Avec le temps, les différents acteurs vont activer ou mettre en sommeil tout ou partie des concepts présidant à la mise en œuvre de l'instrument, si bien que lorsqu'il faut juger de l'efficacité du programme, se joue alors une bataille entre acteurs pour en redéfinir les objectifs initiaux ; joutes verbales où l'hypermnésie²⁷⁵ des « historiques » vient frapper l'incrédulité des nouveaux acteurs face à ce « chaos » apparent d'objectifs, d'acteurs et de résultats difficilement mesurables²⁷⁶. L'absence de révision (volontaire ou non) de ce vade-mecum permet une certaine autonomisation de la trajectoire de l'instrument, et révèle la place laissée à l'exercice de traduction et de reformulation. « Je crois que la réussite du PCPA en Algérie doit beaucoup au fait de ne pas avoir été dogmatique. Le vade-mecum, personne n'en n'avait trop connaissance quand on a défini le programme²⁷⁷ », nous confiait un ancien responsable du PCPA.

2.1.2. Quand plusieurs politiques cohabitent

Ces difficultés que nous constatons entre la nécessité d'organiser le secteur de la coopération et de donner des éléments de méthode pour projeter cette politique de coopération, entre fixer la méthode et laisser évoluer le dispositif jusqu'à un certain détachement des objectifs initiaux, sont pour nous les marqueurs de la place laissée au

pays du Sahel. Le pays éligible doit avoir un niveau de développement inférieur à la moyenne fixée par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il est également tenu compte des relations bilatérales avec la France.

²⁷⁵ Qui n'est autre qu'une reconstruction mémorielle d'autant plus légitime si l'acteur est « un historique » du programme.

²⁷⁶ Réflexion menée à partir de notre participation au comité de pilotage de l'évaluation transversale des PCPA.

²⁷⁷ Entretien d'octobre 2019, Paris.

compromis et à la reformulation. Il s'agit en effet de constater une certaine hybridité, entre les ressorts d'une politique étrangère empreinte des logiques d'influence et de projections géopolitiques, et ceux d'une politique de développement connectée aux paradigmes de l'aide internationale ; ce qui n'est pas sans provoquer une certaine incohérence dans les finalités.

« Dualité d'objectifs »

Ainsi, dès 2005, la Cour des Comptes relève ainsi que « la politique de coopération de la France comporte deux finalités qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre : l'aide au développement, destinée à lutter contre la pauvreté, et la coopération internationale comme vecteur d'influence dans le monde. Cette dualité d'objectifs nécessiterait l'élaboration d'une stratégie globale, ou à tout le moins, une hiérarchisation et une articulation plus claire (...). Dans ce contexte, le projet de la DGCID d'accroître la part des OSI²⁷⁸ en matière d'aide au développement (...) ne pourra aboutir que s'il s'inscrit dans une véritable mise en cohérence stratégique des objectifs²⁷⁹ ». L'hybridation du référentiel qui s'incarne dans le vade-mecum que nous analysons ici aboutit en effet à l'existence d'objectifs très marqués par d'un côté, l'ambition d'inscrire le « partenariat » avec les ONG dans la politique étrangère de la France et de l'autre, les débats et les standards internationaux en matière d'aide au développement. On ne peut que constater la coexistence de plusieurs objectifs, ce que nous confirme l'ambiguïté sur les destinataires de ces instruments de coopération.

Ambiguïté sur les destinataires

En effet, même si ces « finalités [...] ne sont pas exclusives l'une de l'autre », elles illustrent des entrelacements d'objectifs de politiques publiques, en fonction des destinataires qu'elles prétendent toucher ou impliquer. En d'autres termes, qui sont les destinataires de cette politique ? L'approche par le destinataire requalifie-t-elle le secteur de politique publique concerné ?

1/ Si l'on prétend travailler à la démocratisation des pays du Sud, dans un double processus de questionnement autour de l'influence de la France²⁸⁰ et sur la place de l'État après l'échec des plans d'ajustement structurel, dans un cadre cognitif empreint des référentiels du *NPM*, c'est bien alors la société civile du Sud qui est au cœur des rouages de cette fabrique d'une politique étrangère.

²⁷⁸ Organisation de Solidarité Internationale.

²⁷⁹ Rapport d'information n° 46 (2005-2006) de M. Michel CHARASSE, fait au nom de la Commission des finances, déposé le 25 octobre 2005.

²⁸⁰ et plus précisément de ses relations singulières avec le continent africain.

2/ En revanche, s'il s'agit d'aborder l'efficacité de l'aide, dans un triple contexte d'une géopolitique post-guerre froide, d'une réforme institutionnelle néo-managériale de l'État, d'une ouverture sectorielle de la coopération à l'eupéanisation de l'aide, immanquablement les ONG françaises deviennent le centre de gravité dans cette fabrique de la politique de développement.

Mais l'efficacité de l'aide recoupe l'injonction d'une société civile au Sud mieux organisée, de même que l'influence de la France ne peut se faire sans le concours mieux reconnu désormais des ONG françaises. Difficile de conclure autrement que par un nécessaire enchevêtrement des concepts, des acteurs et de leurs temporalités d'action, quitte à y risquer une apparente « dualité des objectifs » ; des « boucles étranges et hiérarchies enchevêtrées²⁸¹ » qui, progressivement, nous permettent d'approcher la question de l'aide au développement plus par la notion de « fabrique » continue que « d'instrument » fini.

C'est peut-être pour cela que ces instruments ne font pas l'objet d'un recalibrage théorique après 2002 visant à écarter certaines hypothèses de départ ou au contraire à affirmer certains résultats. Si les hiérarchies sont difficiles à apprécier, il apparaît assez clairement que le besoin de rationalisation de l'action publique dans le secteur de l'aide, tel que semblaient l'inspirer la CAD ou plus largement les réformes tirées du *New Public Management*, n'est pas ce qui semble prendre définitivement le pas ici dans la définition des instruments de l'aide au développement au début des années 2000. Il s'agit bien plus de reconfigurer la place des acteurs de l'aide, et d'en espérer un effet sur la « cohérence » et « l'efficacité » des actions menées, que de placer ces deux critères comme préalables. L'instrument PCPA apparaît alors comme un compromis permanent entre ces différents objectifs, que les acteurs du programme ne vont pas manquer de questionner tout au long de la mise en œuvre.

Pour aller plus loin dans ce débat autour de la fabrique des instruments d'action publique dans le secteur de l'aide, il nous faut peut-être moins se laisser entraîner sur le rapport de l'instrument aux résultats, et donc *in fine* à l'efficacité, débat plus ancré après la déclaration de Paris en 2005, qu'emprunter à la littérature quelques apports théoriques, notamment sur les mécanismes d'appropriation des politiques publiques.

²⁸¹ P. Lascoumes et P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, 2012, p. 7.

2.1.3. Renouveler, expérimenter, inciter : standardisation et souplesse dans la méthode.

Comme le rappellent P. Lacoumes et P. Le Galès dans leur ouvrage sur la *Sociologie de l'action publique*, il est important de distinguer le schéma d'une action publique (*policy style*) de ses mécanismes d'appropriation. Quelles appropriations possibles des concepts de départ pour quelle politique ? Dans notre cas, ce schéma est très fortement tourné vers des mesures facilitant la progressivité, la diffusion, voire l'abandon des normes initiales.

Une procédure ouverte

Ces instruments ne sont pas énoncés comme des révolutions coperniciennes, mais sont définis avant tout par des « procédures », ce qui soulage dans un premier temps les inquiétudes des acteurs (ONG notamment) sur les changements induits par la réforme. En effet, le renouveau dans les relations de la France avec l'Afrique, et donc *in fine* dans ses politiques de coopération, s'est traduit par des réformes institutionnelles radicales (disparition du ministère de la Coopération). Les nouveaux dispositifs qui outillent de manière opérationnelle ce changement de paradigme ne peuvent être aussi disruptifs mais doivent au contraire « rassurer ». C'est une dialectique de continuité et rupture qui s'installe dans la façon de définir les PCPA. La « Nouvelle contractualisation » est alors surtout mise en place pour que se développent des « procédures standard d'opération » (Richardson et Jordan, 1979). La littérature sur l'analyse des politiques publiques permet d'avancer que si un certain nombre de standards et de normes sont présents de manière récurrente dans la fabrique des instruments de politiques publiques (*policy-making*), on peut parler de « style de politiques publiques » (*policy style*). Quel *style* de politique de coopération se dessine alors avec les PCPA ?

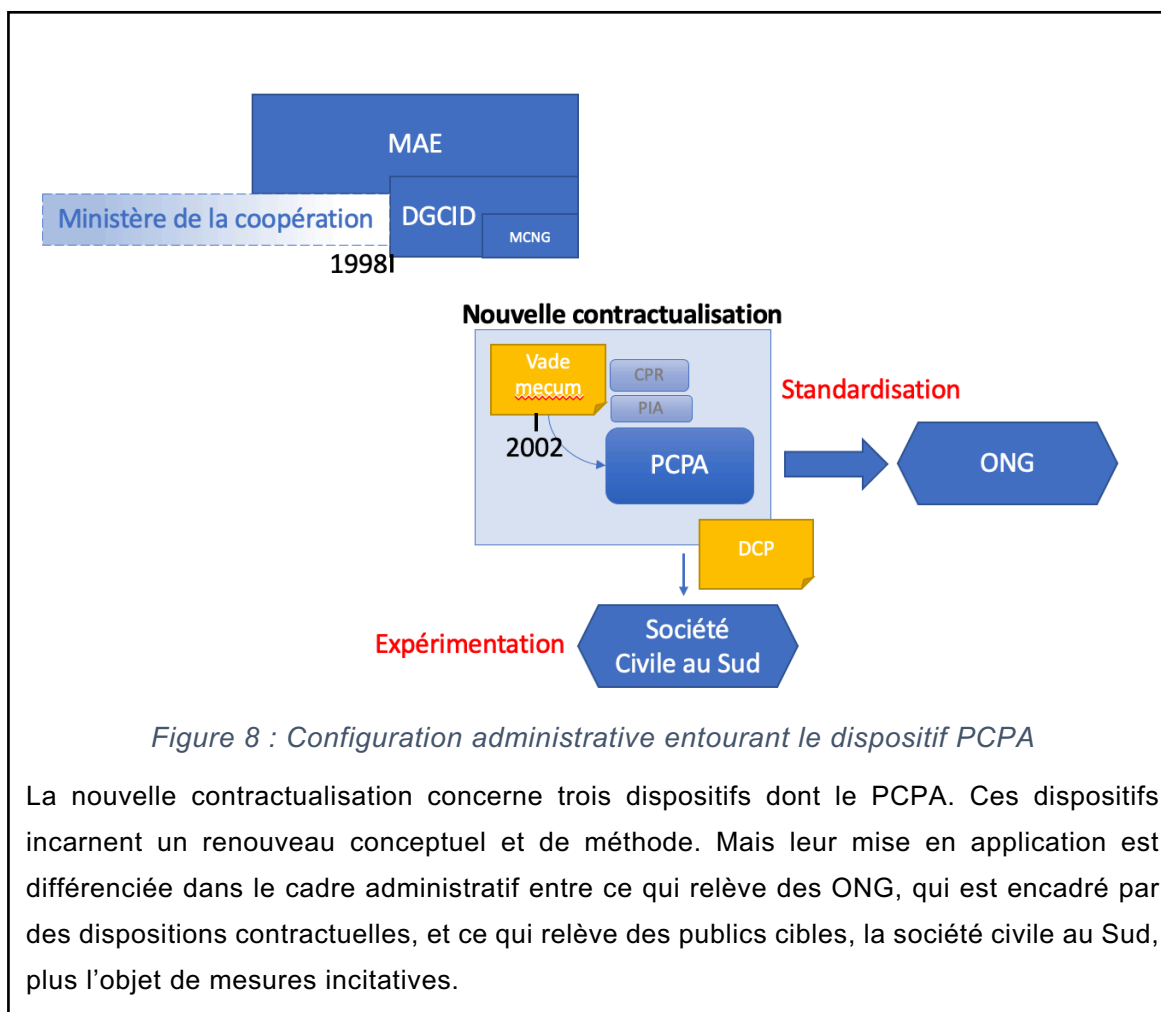


Figure 8 : Configuration administrative entourant le dispositif PCPA

La nouvelle contractualisation concerne trois dispositifs dont le PCPA. Ces dispositifs incarnent un renouveau conceptuel et de méthode. Mais leur mise en application est différenciée dans le cadre administratif entre ce qui relève des ONG, qui est encadré par des dispositions contractuelles, et ce qui relève des publics cibles, la société civile au Sud, plus l’objet de mesures incitatives.

L’analyse des programmes révèle à la fois des formes de standardisation dans la procédure, mais aussi des aspects plus ouverts à l’expérimentation. Dans chaque instrument (PCPA, CPR, PIA), on y retrouvera ainsi des éléments autour de l’étude de faisabilité initiale, de la capitalisation et du suivi tout au long du programme et enfin l’évaluation. Ces séquences propres au mode projet et au mode gestionnaire de l’aide sont prises dans le ciment de la « contractualisation », forme juridique désormais privilégiée des relations entre parties prenantes, avec pour définition centrale commune, un « ensemble cohérent d’actions », qui se veut autant une définition qu’un point de vigilance. C’est sur le partenariat avec les acteurs Sud que les modalités sont plus évasives. « À l’époque, il fallait se mettre en ordre de marche. On avait des demandes sur la poursuite des partenariats et il fallait faire du neuf avec du vieux. Mais déjà il y avait toute cette réflexion sur le Sud, sa place, etc. »²⁸². Ce témoignage nous montre qu’elles étaient les priorités dans la réorganisation du secteur. Les PCPA ne sont donc pas des programmes en rupture totale avec les procédures standards d’opération du secteur, mais introduisent quelques

²⁸² Entretien avec un ancien responsable du MAE, septembre 2018.

innovations sous forme de mesures incitatives comme autant de portes ouvertes à l'expérimentation.

Privilégier le consensus comme nouvelle forme de politique de coopération

La typologie initiale mise en place par Richardson (1982) permettait de définir le *style* de politique publique au croisement entre l'attitude d'un gouvernement face à la résolution d'un problème public, et le rapport entre ce gouvernement et les autres acteurs du processus politique. Cette définition se prête parfaitement aux exemples étudiés ici, même si elle ne peut que se complexifier par l'extraterritorialité de sa mise en œuvre. De la définition précédemment évoquée, il en résulterait quatre styles de politiques publiques : 1/ celle relevant du mode de gouvernement reposant sur le consensus et une attitude réactive face aux problèmes publics, à distinguer de 2/ celle adoptant une approche anticipative (ou tout du moins active). À l'opposé, se définiraient des styles 3/ accordant à l'État soit un rôle actif, soit 4/ plus réactif qu'anticipatif, privilégiant dans les deux cas un mode d'imposition des politiques aux groupes organisés. Que peut-on en déduire pour une définition des styles de politiques de coopération ? Clairement, le premier cas semble correspondre le mieux. Le PCPA se révèle alors volontairement un instrument générique, pensé d'abord à partir de la reconfiguration institutionnelle du secteur de la coopération et assume secondairement sa projection dans le creuset des standards de l'aide et les contingences des relations bilatérales. Si chaque PCPA évolue dans des contextes spécifiques, l'éloignement plus ou moins marqué avec le style de politique publique initiale nous renseigne alors sur la force des contingences socio-historiques sur la mise en œuvre d'un programme « étranger ». L'approche par *policy style* se révèle pertinente pour développer par la suite des analyses comparées des politiques publiques autour d'un même instrument (PCPA) prétendument déployable dans des zones d'intervention différentes (Maroc, Algérie).

Une lecture attentive de la conception même des « nouveaux » instruments, le PCPA en particulier, nous révèle ainsi une définition à tâtons des problèmes, et une méthodologie faiblement standardisée, pourvu qu'elle puisse apporter avant toute chose un renouveau des modalités de partenariat. Dans l'annexe 8, intitulée « Recommandations importantes sur les programmes concertés pluri-acteurs (PCPA) (Synthèse des conclusions issues des évaluations des programmes prioritaires) », les instructions se font plus précises quant à l'outillage de ces programmes. Elles précisent les modalités du « diagnostic partagé », de l'élaboration du « projet commun », du « dispositif de pilotage, d'animation et de suivi ». Par son style, cette politique de l'aide à la française est comparable à celles prônées par la commission européenne à l'époque. Un style incitatif qui essaie avant tout de s'allier par

ses instruments les groupes d'intérêts qui vont supporter la mise en œuvre progressive du changement : « une stratégie collective forte » comme c'est évoqué dans le document. Cette lecture de l'instrument tel que dessiné révèle également des angles morts : quid des partenaires Sud dans ce dispositif si ce n'est l'injonction à les inclure ? Quelles modalités d'évolution d'un instrument d'action publique dans un autre contexte normatif ? Rien n'est dit, si ce n'est s'en remettre aux « documents cadres de partenariat » (DCP) pays par pays, qui apparaissent comme un référentiel un peu lointain. Là encore, l'élaboration « depuis Paris » d'un instrument, dont les ajustements contextuels sont remis à l'alignement sur le DCP, outil clé de la politique menée depuis l'ambassade, est un facteur probable d'incohérence et de déconnexion entre les objectifs poursuivis au sein de l'instrument et ceux de la politique publique à laquelle il est attaché.

Ces nouveaux instruments s'inscriraient donc dans un registre incitatif et des modalités très contractuelles (convention de partenariat) de standards et d'obligations avant tout administratives (modalité de sélection des initiatives, demande de rapports financiers, etc.) que la suite du vade-mecum vient définir. Par leurs modalités, ces instruments répondent à un type de gouvernement articulé autour de la recherche de consensus, et dans un mode actif de résolution des problèmes si l'on suit la typologie précédemment évoquée. Plus simplement, ils cherchent avant tout 1/ à organiser le pilotage d'un sous-secteur de l'aide au développement solidement arrimé à une politique étrangère globale, en organisant le rapport avec et entre des acteurs non-gouvernementaux dans un paysage très fragmenté, et 2/ à inciter à un changement des pratiques dans la conduite des projets.

2.1.4. Le *policy design* ou comment créer des espaces de conception d'action publique ?

Si l'on cherche à affiner le concept en application au cas étudié ici, rapidement apparaissent les limites d'un « style de politique » qui, pour s'adjoindre une qualification, a besoin de normes et de standards plus ou moins stabilisés, dans un même périmètre d'action publique. Or, peut-on promouvoir plusieurs modes de gouvernement au sein d'un seul instrument ? Peut-on être dans un mode politique de « consensus actif » entre l'État et les ONG en France, et en même temps (ou successivement), dans un mode standardisé de l'action (approche projet ; la gestion axée sur les résultats ; renforcer la « société civile », etc.) ? Peut-on s'allier certains groupes d'intérêts dans un mouvement de réforme de la doctrine française de l'aide, et dans le même temps standardiser un mode d'action publique avec une définition lointaine des problèmes ?

Une politique pour offrir des espaces d'expérimentation

Les PCPA organisent un espace de circulation des solutions d'action publique plus qu'un mode de politique publique. Pour que l'on puisse catégoriser clairement le style des politiques publiques d'aide au développement, il faudrait qu'il y ait *a minima* une stabilité des normes et des procédures, et ce de manière à peu près constante dans le temps. Ce n'est pas vraiment ce que l'on a appris de l'analyse conjoncturelle, ni l'esprit donné à un instrument qui se caractérise par « sa souplesse ». À mesure que les référentiels s'hybrident (influence, efficacité), que les compromis s'organisent dans la mise en œuvre (place des ONG, redevabilité mutuelle avec la société civile du Sud), que les singularités des contextes d'intervention redessinent avec plus de précision les modes d'intervention, l'instrument s'autonomise progressivement par rapport à un style de politique publique clairement identifiable.

Les PCPA se caractérisent dans leur définition même par leur souplesse dans la mise en œuvre comme dans la formulation : « un dispositif vivant et évolutif²⁸³ » comme le précise l'annexe 8. Si l'on cherche à expliquer dans le même mouvement les mécanismes, les effets recherchés et les objectifs en eux-mêmes, tout en gardant à bonne distance les effets des conjonctures et des contextes par pays, c'est que ce mode de politique publique se « teste » à l'échelle de programme d'action dans lequel les rapports entre acteurs, institutions et pratiques sont en quelque sorte « prédéfinis » (Howlett, 2009), ou plutôt dans l'exemple ici redéfinis (Huitt 1968 ; Majone, 1975 ; Ingraham, 1987). Considérant cette instabilité, plutôt que de définir précisément le mode de politique engagé, l'intérêt réside plutôt à comprendre le mouvement dans lequel s'insèrent les tentatives de formulation de cette politique publique, le *policy design*²⁸⁴ ou « l'espace social de l'action publique » (Linder, Peters ; 1991). En effet, il s'agit d'apprécier les politiques publiques à travers les espaces qu'elles offrent, ou plutôt les solutions de « conception de l'offre d'action publique » qu'elles suggèrent. Le *policy design* met ici l'accent sur l'importance d'accorder une attention particulière aux compromis entre les critères de conception et ceux mis en œuvre au travers des instruments d'action publique. En bref, il s'agit moins d'analyser un style de politique que d'apprécier les programmes PCPA comme des propositions organisationnelles sous forme d'espaces d'action publique (*policy design*) comme autant de choix ouverts, cadrés de manière incrémentale par des critères faiblement standardisés, quitte à écorner au passage le paradigme de l'efficacité ou celui du pluri-acteurs par

²⁸³ Durant la mise en œuvre du programme, le suivi de l'état des relations entre les acteurs et du bon fonctionnement de la répartition des fonctions doit être réalisé. Il doit permettre d'identifier les dysfonctionnements et de faire évoluer le dispositif pour l'adapter aux difficultés, notamment en corrigeant régulièrement le protocole d'accord initial.

²⁸⁴ Howlett, M. (2014). Chapter 9 / Policy Design: What, Who, How and Why?., dans : Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets* (pp. 281-316). Paris ; Presses de Sciences Po.

exemple. Nous revisitons cela par l'exemple. Au Maroc, dans les premiers temps du PCM, il s'agissait d'organiser l'intervention des ONG françaises pour mieux co-construire les projets de développement avec leurs partenaires sur le terrain. Une co-construction qui ne va pas de soi dans la culture d'intervention d'ONG qui voient dans leurs partenaires bien plus des « bénéficiaires » que des « acteurs ». Bien entendu, les modalités exactes (les standards) de cette co-construction et l'incitation même à s'organiser dans une nouvelle configuration²⁸⁵ pèsent très peu dans le changement d'habitudes prises par les ONG. Autrement dit, l'instrument PCM à ses débuts est traduit dans une logique « *business as usual* », dans ce que la littérature définit par la « dépendance au sentier » (Pierson, 2000). Mais c'est tout le caractère innovant du PCPA que de s'organiser progressivement comme une offre d'action publique, privilégiant le compromis et travaillant au changement par incrémentation des standards. Le PCM n'entrera ainsi dans une logique multi-acteurs et de partage de la gouvernance du programme que dans sa deuxième phase à partir de 2005.

Traduire une métapolitique en offre politique acceptable

Les PCPA traduisent cette trajectoire de la métapolitique (la politique de coopération) à l'offre d'action publique (les projets portés par les acteurs Sud). Aborder les instruments PCPA par la notion de *policy design* permet ainsi de mieux apprécier la circulation des idées, d'en cerner les promoteurs, d'en comprendre les arbitrages, les paradoxes apparents dans les objectifs, etc. Ceci conduit par ailleurs à une réflexion sur les échelles de définition et de mise en œuvre des politiques publiques dans ce secteur. Ce que l'instrument nous dit des politiques de développement se trouve dans sa formulation (le vade-mecum), mais se révèle dans sa mise en œuvre. Lorsque nous analysons précédemment les ressorts cognitifs de cette politique, recourant au symbolique, « fin de la Françafrique », à l'abstraction, avec « l'horizon démocratique », à la méthode, avec « l'efficacité de l'aide », il s'agissait de définir une sorte de métapolitique. À un niveau que l'on considèrera comme intermédiaire (ou méso), du fait de sa conception dans le cadre d'un service d'une administration et par les acteurs qu'il implique, le vade-mecum porté sur les instruments exprime une définition plus nuancée, plus hybridée qui, sans arbitrer définitivement les enjeux qui les traversent (« influence » ou « efficacité de l'aide » ?) tend vers une première définition pragmatique. L'instrument est pour partie standardisé (souci du résultat, promotion de l'évaluation, renforcement de la redevabilité administrative), ses références clairement identifiables (contractualiser ; renforcer les capacités des acteurs Sud), mais ne gage pas plus loin des solutions exactes à mettre en œuvre. Au contraire, il promeut des espaces à créer, comme des offres d'action publique, notamment à travers la

²⁸⁵ qui devra bientôt également faire la place belle aux pouvoirs publics locaux.

classique « aide par projet » ; définition d'une sorte de « micropolitique » à venir. À chaque échelon, il y a ce jeu constant entre la définition et la traduction (ou la mise en œuvre) de la politique publique qui conduit à des compromis en cascade. Il reste finalement un doute : le dernier réceptacle de cette politique publique est-il encore connecté dans son contenu à l'idée d'origine ? Le porteur de projet marocain ou algérien est sans doute bien loin de pouvoir établir un lien entre l'intérêt immédiat de son projet, les débats sur les paradigmes de l'aide ou encore les inflexions permises par les réformes institutionnelles françaises. Le projet porté est-il pluri-acteurs, efficace ou gage-t-il d'une gouvernance démocratique ? Et pourtant, c'est bien cette politique de coopération, dans toute sa complexité et tous ses paradoxes, qui laisse dériver ses ressources au gré des contextes pour remonter ensuite dans ses filets des solutions d'action publique, sous forme de projets portés par des acteurs de la société civile du Sud.

Les PCPA incarnent alors pour les acteurs des offres « alternatives » d'action publique ; alternatives à celles dont ils disposent par ailleurs, et avec lesquelles il est possible d'établir des comparaisons. Nous entendrons ainsi dire dans les entretiens en Algérie que le « PCPA est une école pour la réussite du projet car il ne fait pas dans le clientélisme comme certains pouvoirs publics ». En créant des espaces d'action publique, les PCPA créent les conditions de la critique des modes de gestion de l'action publique par les autorités locales ; un changement cognitif s'opère ainsi à « bas bruit » avec des effets sur les mécanismes de politisation et dépolitisation sur lesquelles nous reviendrons dans la troisième partie de cette thèse.

Le point de départ d'une trajectoire sinueuse

Le *design* même des instruments de coopération autorise ainsi les trajectoires sinueuses avec des interprétations en cascade des éléments de définition d'origine. Contrairement à ce qu'il est souvent avancé, ces politiques ne se révèlent pas dogmatiques mais davantage portées sur l'expérimentation que sur la standardisation des concepts. En conséquence, ces concepts sont l'objet d'une traduction, reformulation ou réactivation selon les espaces et surtout selon les acteurs qui décident de se saisir d'une facette de la définition de l'instrument. Dans la plupart de nos entretiens, les interlocuteurs ont ainsi eu à cœur de nous expliquer ce qu'était un PCPA, comme s'il s'agissait d'une vérité générale, alors que la définition venait de leur propre expérience ou position dans le programme. Un responsable d'une association en Algérie pourra ainsi nous dire : « Un PCPA, c'est d'abord faire dialoguer la société civile du Sud avec elle-même. Les ONG étrangères permettent de fournir le prétexte à tout ça. », alors qu'un responsable de l'ONG garante à Paris dira : « c'est un outil de dialogue entre pouvoirs publics et société civile, mais attention il ne s'agit pas que de la société civile au Sud, mais celle du Nord aussi qu'on oublie facilement, c'est-

à-dire de nos associations françaises qui ne sont pas des ONG, qui ne viennent pas forcément du monde de la solidarité internationale et qui s'engagent dans ce genre de programme²⁸⁶ ». Le bailleur quant à lui utilisera souvent l'expression de mécanisme en « pluie fine » pour désigner le fait que les PCPA touchent des acteurs associatifs de taille modeste, mais aussi que l'instrument permet de réguler des transferts de fonds « au plus près de la demande ».

Après analyse du vade-mecum concernant l'instrument d'action publique que représentent les PCPA, il est possible d'avancer que les éléments qui président à la conception de l'instrument s'inscrivent bien plus dans le sillage de la réforme institutionnelle de 1998, en réorganisant la configuration des acteurs du champ de l'aide au développement, que dans les prescriptions internationales de l'aide qui se développent alors. Le caractère profondément incitatif et la hiérarchisation des paramètres autour de la réponse aux « priorités stratégiques partagées par le MAE et les acteurs non gouvernementaux » montrent qu'il s'agit classiquement d'organiser les interactions entre « gouvernants et gouvernés²⁸⁷ » ; entre ONG du Nord et l'État français. Peut-on classer définitivement le style de cette politique publique dans le répertoire du consensus ? dans la gamme incitative ? Rien n'est moins sûr. Car c'est toute l'originalité du schéma (*policy style*) de cette politique publique que d'entraîner des configurations originales d'action publique comme autant d'espaces (*policy design*) à différentes échelles qui organisent des compromis en cascade. Cependant, l'extraterritorialité de cette politique publique, couplée à sa faible standardisation, viennent bousculer à l'usage la cohabitation fragile de plusieurs objectifs entremêlés dans l'énoncé. Ce qui semble stable, ou « acceptable », au sortir d'une réunion à Paris, ne préjuge pas de quelques turbulences dans le « voyage » des solutions d'action publique offertes par l'instrument dans les pays récipiendaires de l'aide au développement. Les PCPA introduisent des trajectoires incertaines de l'appropriation des concepts dont ils font la promotion. Fabriquer le développement, c'est mettre en instrument des idées et favoriser leur promotion dans des trajectoires incertaines d'appropriation et de traduction opérationnelle. À travers l'étude du vade-mecum de l'instrument PCPA, nous avons pu mettre en avant la poursuite de plusieurs objectifs conjugués. Cette ambition affichée de répondre à la fois aux enjeux de politique étrangère, des relations bilatérales et de l'aide au développement, est un jeu d'équilibre à trouver dans les suites de la réforme institutionnelle de 1998. Le vade-mecum vient en quelque sorte figer des points de doctrine qui sont pourtant loin d'être stabilisés, mais offrent au chercheur une fenêtre d'observation intéressante sur les plans d'origine de cette fabrique du développement que nous étudions en détail ici. L'analyse nous montre ainsi que la démarche expérimentale, quelque peu

²⁸⁶ Entretien de janvier 2016, Marseille.

²⁸⁷ Lascoumes et Le Galès, *op. cit.*

éloignée de la méthode de gestion prévisionnelle axée sur les résultats, préside en réalité à la méthode d'instrumentation en cascade, soucieuse d'offrir à chaque étape des espaces de conception de l'action publique. Quelle autre mise en forme de politique publique (*policy design*) possible pour s'assurer de l'extraterritorialité de l'instrument ? En effet, la littérature académique s'est souvent attachée à décrire l'instrumentation des politiques publiques avec pour acquis préalable un lien de légitimité entre celle-ci et son territoire d'action. Dans le cas des politiques de développement, ce lien est plus complexe. Cette conjugaison permanente entre plusieurs référentiels, à plusieurs échelles, amène ainsi à définir l'instrument PCPA à travers une forme de méthode mixte faite de standardisation et d'expérimentation. Les politiques de coopération apparaissent bien moins dogmatiques dans leur conception que la critique le laisse souvent paraître.

Ainsi, à mesure de notre avancée dans l'analyse, l'idée de « fabrique » se révèle pertinente pour exprimer ce processus quelque peu artisanal, parfois à tâtons, qui tend à afficher une certaine standardisation des normes tout en laissant une part à l'incertitude. En utilisant la notion de fabrique, il s'agit pour nous de nommer un espace déterminé (ici l'instrument PCPA que nous étudions) dans lequel il se produit une forme originale de développement, par transformation d'une matière première complexe : les paradigmes de l'aide conjugués aux contingences des politiques étrangères. Au regard de cette complexité socio-historique, cette notion de fabrique souligne ainsi le procédé artisanal de la méthode en même temps que l'échelle de production ; une modeste méthodologie parfois loin des objectifs généraux auxquels ces instruments sont censés concourir. « C'est un travail d'orfèvre » nous a ainsi confié le responsable d'une ONG cheffe de file du programme, soulignant là aussi la finesse requise par la méthode et son échelle d'intervention.

Finalement, nous considérerons l'instrument PCPA comme la mise en production d'offre d'action publique, procédant par étapes, pour outiller le développement. Un travail somme toute modeste pris à l'échelle des secteurs d'action publique dans les pays concernés (comme par exemple la jeunesse), mais qui est nécessaire pour hybrider les référentiels et s'arranger avec les contingences de la production de l'action publique. Maintenant que l'instrument est prêt dans sa méthode comme dans ses zones d'incertitudes²⁸⁸ assumées, il peut démarrer sa deuxième vie : son voyage à l'export.

²⁸⁸ Lavigne Delville, Philippe. « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet » », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 153-168.

2.2. Carrière d'un instrument ballotté dans les politiques bilatérales

Comme nous le confiait un responsable du CFSI, ONG garante du programme en Algérie, « Il y a trois agendas avec lesquels composer : celui de la France, celui de l'Algérie et celui des relations bilatérales. Et rien ne semble correspondre au changement de contexte²⁸⁹. » Bien avant que l'instrument PCPA ne soit dessiné, la politique étrangère de la France cherche des réceptacles pour incarner la vision portée dans les déclarations bilatérales, les documents cadres de partenariat et les forums sur l'aide au développement. L'outil PCPA va être amené en quelque sorte à « faire carrière », en traînant dans ses bagages différents référentiels et matrices cognitives, à mettre en action dans des contextes différents, eux-mêmes porteurs de multiples enjeux. Cette « carrière des solutions » (Joseph Gusfield, 2009) qu'il entraîne dans son sillage (dialogue pluri-acteurs, efficacité, approche projet, etc.) dessine une trajectoire originale à mesure des nouvelles variables à intégrer, et ce faisant, vient confirmer ou infirmer certaines hypothèses de départ. Les PCPA s'avèrent des instruments dynamiques, qui émergent moins pour répondre à un problème ou à une demande sociale que par fenêtre d'opportunité ; celles offertes dans le cadre des relations bilatérales qui, une fois le protocole des visites gouvernementales passé, cherchent divers réceptacles pour s'incarner. Nous nous intéresserons tout d'abord dans la chronologie des PCPA aux conditions de l'émergence du programme au Maroc, pour passer ensuite au contexte très différent de promotion de l'instrument en Algérie, avant de nous poser enfin la question de leur paradoxale invisibilité dans le cadre des relations bilatérales.

²⁸⁹ Entretien avec un responsable du CFSI en avril 2016 à Paris.

2.2.1. Du « Temps du Maroc en France » (1999) au PCM

Une ouverture « par le haut » : l'exemple du Maroc

La mise en place du PCM est rendue possible par une ouverture diplomatique entre la France et le Maroc qui s'amorce en 1999 par « L'année du Maroc en France, dont nous avons précisé les contours, sera l'occasion pour mes compatriotes de mieux connaître un très grand pays, résolument engagé sur la voie du progrès, mais riche aussi de son passé, de ses nobles et fières traditions, de son extraordinaire patrimoine²⁹⁰. »

Au milieu des années 1990, les relations entre la France et le Maroc connaissent ce qu'on appellerait dans un langage diplomatique un certain « réchauffement ». Le Roi Hassan II avait pris ombrage quelques années plus tôt de la sortie d'un livre intitulé « Notre ami le Roi » qui faisait le portrait au vitriol des relations franco-marocaines. Qu'il eût été un prétexte ou un facteur parmi d'autres²⁹¹, cet élément ne suffit plus désormais à définir les relations entre les deux pays. En cette fin de règne pour le souverain, le temps est à la nécessaire ouverture du régime et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord parce qu'on tire à peine les leçons des échecs des plans d'ajustement structurel qui ont mis à mal les recettes promues par les organisations internationales (FMI, Banque Mondiale) de réforme de l'État par le marché. Ensuite parce qu'en 1996 un système bicaméral a été mis en place par voie référendaire, marquant par là-même l'ouverture du régime au pluralisme politique, ce qui permet de voir arriver en 1998 le premier gouvernement socialiste, symbolisant l'alternance propre au jeu démocratique. L'année du Maroc en France peut donc (enfin) avoir lieu. Un pas de plus est franchi en 1997 par l'instauration des Rencontres à Haut Niveau (RHN) prévues tous les deux ans entre les deux pays qui permettent de sceller les liens d'amitié par des accords dans de nombreux domaines (universitaire, santé, anciens combattants, aide au développement, etc.). Une nouvelle séquence de la politique de coopération franco-marocaine s'ouvre dont on peut retrouver l'essence dans l'extrait de la déclaration commune lors de la visite du chef du gouvernement français au Maroc (décembre 1997) : « Nous voyons avec intérêt le constant approfondissement de la démocratie marocaine, menée sous l'impulsion de Sa Majesté Hassan II que j'ai rencontré cet après-midi, dont témoigne la grande année électorale que vous venez de vivre. Le Maroc s'ouvre sur l'extérieur en respectant sa culture. » Cette ouverture, bien que saluée, est également reformulée par le prisme des enjeux propres aux relations bilatérales entre

²⁹⁰ Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, sur les relations franco-marocaines, le partenariat euro-méditerranéen, sur la sécurité et le développement économique de la Méditerranée et sur l'année du Maroc en France, Paris, le 7 mai 1996.

²⁹¹ Notamment les rapports d'Amnesty International ou les actions entreprises par Danielle Mitterrand en faveur du Sahara occidental.

la France et le Maroc : « J'entends aujourd'hui un discours ambiant et dominant qui est envahi par la notion de « mondialisation ». Il m'apparaît pourtant que cette mondialisation ne signifie pas que, dans le concert mondial, tous les pays se trouveront à équidistance. Il restera des proximités particulières, qui perdureront au-delà du rapprochement général entre pays du monde qu'entraînent les progrès fulgurants de la technologie et l'ouverture des marchés. La qualité des liens entre la France et le Maroc ne peut être remise en question²⁹². »

Dans cet extrait, on retrouve ainsi tous les ressorts des relations bilatérales, et le contexte d'ouverture démocratique tel qu'imaginé et encouragé alors. En 1999, le « temps du Maroc en France » permet ainsi d'organiser près de 200 manifestations culturelles, dont l'installation d'une reproduction du Bab El Mansour de Meknès sur la Place de la Concorde ou encore la mise en place d'une exposition consacrée à la gestion de l'eau au Maroc à la Cité des sciences de Paris. Ce contexte permet ainsi le lancement d'un « partenariat global », un partenariat de sociétés qui doit officiellement « favoriser la reconnaissance de la société civile marocaine²⁹³ ». Parmi les priorités de ce partenariat, la lutte contre la pauvreté et les inégalités et l'appui à la construction d'un État de droit (que l'on retrouvera sous le terme de « bonne gouvernance ») occupent une place importante. En 1999, le Maroc entre ainsi dans la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Tout ceci crée un contexte favorable à une réflexion sur un PCPA, même s'il n'en prend pas encore le nom. En effet, même si de nombreux rapports d'évaluation conviennent de faire démarrer le programme en 1999, il serait plus juste d'affirmer qu'entre 1999 et 2002, les prémices d'un programme de coopération germent dans le terreau fertile d'une coopération franco-marocaine qui cherche les éléments d'incarnation de son renouveau. Cette phase préalable, pendant laquelle est étudiée la faisabilité d'un programme de coopération, est aussi préalable à l'énoncé des instruments PCPA décrit dans le vade-mecum de 2000. Par ailleurs, on retiendra pour la suite de l'analyse que deux éléments peuvent attester des conditions d'arrimage de cette politique étrangère à l'action publique locale : 1/ les documents ou conventions de partenariat bilatéral qui remontent alors à 1984 et qui ne seront renouvelés qu'en 2003, et 2/ les RHN entre les Premiers ministres et autres acteurs clés des relations bilatérales qui donnent lieu à des déclarations comme autant de fenêtres d'opportunité pour le développement de programmes d'action.

²⁹² Déclarations de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur les relations entre la France et le Maroc, sur le plan économique, culturel et éducatif ainsi que les relations euro-marocaines, Rabat les 17 et 18 décembre 1997. Source : <https://www.vie-publique.fr/discours/127280-declarations-de-m-lionel-jospin-premier-ministre-sur-les-relations-en>

²⁹³ Termes de référence de l'évaluation du PCM 1999-2005.

Avant tout, l'instrument d'une politique bilatérale

En réalité, ce contexte inspire la construction de la maquette des PCPA. En novembre 1999, le ministère des Affaires Étrangères réunit ainsi quelques ONG françaises pour qu'elles participent du suivi d'une étude préalable sur la faisabilité d'un programme de développement avec le Maroc. À la demande du MAE, ce comité de suivi, exclusivement composé d'ONG, sera chargé de proposer un cadre de concertation en cohérence avec l'étude. Ce comité préfigure alors de ce qu'on appelle un Comité de Pilotage du Programme (CPP), sans y associer ce que l'on n'appelle pas encore la « société civile » du Sud. On n'est alors pas tout à fait dans le *policy design* tel que théorisé dans le vade-mecum précédemment étudié puisque le caractère pluri-acteurs, la place de la société civile au Sud et l'incitation à la concertation avec les pouvoirs publics sont absents de l'architecture du programme. La démarche à l'initiative du MAE répond plus au souhait de se saisir d'une fenêtre d'opportunité offerte pour incarner, non pas le renouveau d'une politique d'aide au développement, mais un nouveau souffle pour une politique étrangère qui s'inscrit assez classiquement dans la continuité des relations bilatérales entre les deux pays.

Les résultats de cette étude²⁹⁴ préalable sont intéressants pour étayer notre analyse contextuelle. Ils révèlent du côté marocain les éléments suivants :

- Le partenariat avec les « ONG du Nord » et les « associations marocaines » (on ne parle pas encore de société civile) est souvent « peu construit et souvent réduit à la dimension financière sans partage des responsabilités, peu de culture de l'évaluation » ;
- « La faible marge d'autonomie face aux pouvoirs publics locaux, la peur d'une instrumentalisation du pouvoir central d'un mouvement associatif pourtant fleurissant » ;
- La nécessité d'appuyer le renforcement des capacités institutionnelles, structurelles et financières des associations locales. Dit autrement, de renforcer leur fonctionnement par la formation notamment.

À la suite de cette étude, un appel à manifestation est lancé pour le pilotage du programme et en juillet 2002, le MAE donne son accord à une convention de subvention au CCFD, alors chef de file du programme. Le programme à l'initiative du MAE, avec le CCFD à la réalisation, devient un programme concerté pluri-acteurs, plus courtement nommé le Programme Concerté Maroc (PCM), perdant au passage le « p » du pluri-acteurs qui sera pourtant un standard pour les autres PCPA.

Si le PCM démarre grâce à une fenêtre d'opportunité, il est encore à mi-chemin entre un programme classique d'appui et le renouvellement d'éléments de doctrine. Pour comprendre cela, il est intéressant de noter que la confusion qui peut exister dans les

²⁹⁴ L'étude au Maroc menée par Jean Benoit Bourgeois et Hamid el Kam en septembre 2000.

rapports sur les dates de début du programme n'est en réalité pas si anecdotique. Le PCM a-t-il commencé en 1999 à la date de la première réunion provoquée par le MAE, ou en 2002, date du conventionnement (et donc du financement) entre le MAE et le CCFD ? En 1999, il n'est qu'une initiative du MAE dans le sillage du « Temps du Maroc en France ». En 2002, il est la traduction du vade-mecum, la mise en œuvre concrète d'une politique de coopération de la France au Maroc. Le rapport d'évaluation sur cette première phase du PCM révèle en effet que c'est seulement en 2005 qu'une réunion conjointe des partenaires français et marocains « recadre les termes de référence de l'évaluation en la faisant partir de 1999 et en intégrant le cadre des politiques de coopération de la France. ». En étudiant plus précisément cette période entre 1999 et 2002, on cherche à comprendre comment un projet de coopération devient l'incarnation d'une politique étrangère. À quel moment l'initiative devient-elle une décision ? Cette décision un instrument d'action ? Comment cet instrument se met-il en phase avec les problèmes qu'il est supposé amener à résoudre ?

On retrouve ce type de questions dans l'ouvrage cité en introduction de John W. Kingdon paru en 1984 qui tente de théoriser le modèle de la fenêtre d'opportunité (*policy window*) pour expliquer comment émergent des problèmes et des solutions, pas toujours dans cet ordre, lors de la construction d'une politique publique. Pour expliquer ce déphasage dans le temps et les objectifs entre le problème posé et la solution construite²⁹⁵, Kingdon met en avant le modèle de la poubelle (*garbage can model*) développé par Michael D. Cohen, James J. March et Johan P. Olsen (1972). Dans ce modèle, les organisations seraient confrontées à une anarchie dans l'agencement des problèmes, des solutions, des acteurs et des opportunités politiques. Déconstruisant les modèles classiques de rationalité de la décision et de linéarité entre l'intention et la mise en œuvre, de phasage entre le problème et sa solution, ses auteurs préfèrent avancer cette métaphore de la poubelle pour montrer que la fabrique des politiques publiques est en réalité à l'état d'anarchie, dont la cohérence est assurée de manière rétrospective. Assez clairement dans le cas présenté ici, il a fallu tout un travail porté sur les récits (Stone, 1989 ; Radaelli, 2000) pour reconstruire l'agencement entre la mise à l'agenda de certains problèmes (le processus de « réconciliation ») et la mise en place d'un programme de coopération répondant à d'autres (lutte contre la pauvreté, renforcement de la société civile, etc.). Pour comprendre à quel moment ce couplage (*coupling*) se fait, Kingdon propose une deuxième métaphore, celle de la fenêtre d'opportunité. Il existerait des laps de temps, plus ou moins courts, où le courant des solutions, celui des problèmes et celui du politique peuvent se mettre en phase. Ce contexte favorable surgirait à la faveur d'une crise, d'une alternance politique ou d'un événement majeur. Dans le cas présent, le caractère éruptif du problème n'est pas

²⁹⁵ Cette « soupe primaire » dont la métaphore a été explicitée en introduction.

caractérisable, ce qui nous amène à discuter plutôt la notion de fenêtre d'opportunité. De manière intéressante, un responsable au MAE à ce moment-là (1998-2000) nous confiait que l'exemple marocain a servi à la réflexion sur la formulation du vade-mecum présenté auparavant ; une formulation concomitante aux premiers pas de sa mise en œuvre, ce qui explique peut-être les attermoissements méthodologiques du début du PCM, et confirme définitivement le chevauchement, plus que le séquençage, des différentes étapes de fabrication d'une politique publique du modèle de Jones que nous avons présenté ici.

Bien entendu, il ne faut pas omettre de mentionner que cette année 1999 est celle de la mort du Roi Hassan II, et l'avènement de son fils le Roi Mohamed VI en juillet. Bien qu'il s'agisse d'un changement majeur dans un régime monarchique, l'ouverture démocratique amorcée par Hassan II et le réchauffement des relations diplomatiques entre la France et le royaume chérifien date bien du milieu des années 1990. En 1999, un observateur attentif parlera plutôt d'une tendance de fond et d'une forme de continuité dans le processus ; la fenêtre est large²⁹⁶ de ce point de vue. Le temps du Maroc en France contribue à créer de nouvelles opportunités de coopération, mais n'est pas le déclencheur direct de l'ouverture d'un PCM, même si rétrospectivement il est commode d'y trouver cette cohérence historique comme ressource d'une légitimité discursive.

Centralité de la problématique, marginalité de l'instrument

Il faut densifier quelque peu les types d'acteurs en prise avec la définition de cette politique bilatérale, et pondérer leur place dans la configuration générale, pour saisir la réalité de cette fenêtre d'opportunité qui permet de lancer le premier PCM. La première Rencontre à Haut Niveau en décembre 1997 se porte très fortement sur la coopération économique entre les deux pays. Le discours du Premier Ministre Lionel Jospin cité auparavant est émaillé de références aux récents échanges pour l'intégration du Maroc dans la politique de voisinage de l'Union Européenne, à la résolution de la question de la dette et à l'ouverture d'une « zone de libre-échange » entre les deux pays. Le Maroc s'apprête à lancer un plan de développement économique et social (2000-2004) et des politiques sectorielles ont été renforcées à travers des grands programmes d'infrastructures lancés dès 1995 ou encore la politique pour l'habitat social qui s'ouvre en 2001. L'enjeu urgent à traiter est donc de nature économique et social. Pour y répondre, côté français, trois acteurs institutionnels majeurs concourent à la coopération bilatérale :

²⁹⁶ Ce modèle est parfois considéré comme relevant plus de la métaphore que du concept (Beland et Howlett, 2016, p. 223).

- le MAE à travers le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'ambassade qui va principalement concentrer ses efforts sur la culture, l'éducation et la coopération universitaire ;
- l'AFD, à travers l'agence de Rabat, avec ses instruments mixtes de dons et de prêts, va intervenir pour appuyer le secteur productif et les infrastructures (significativement dans le secteur de l'eau) ;
- le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (MINEFI), à travers la Mission Économique de l'ambassade, qui va travailler essentiellement sur la conversion de la dette.

Pour pondérer l'influence de ces acteurs, il faut considérer que d'après les chiffres déclarés de l'Aide Publique au Développement²⁹⁷ entre 2002 et 2004, le budget du MAE transitant par le SCAC est d'environ 45 millions d'euros par an, l'AFD environ 66 millions d'euros par an (dont 33 M d'€ sous forme de dons) et le MINEFI de 5,5 millions d'euros par an (auquel il faut ajouter la conversion de la dette représentant environ 33 M d'euros par an). La coopération décentralisée, avec près de 45 accords de coopération actifs en 2002, fait figure d'acteur à part, du fait de son éloignement de l'orbite régalienn de la coopération bilatérale et de la faiblesse de son poids financier (1,8 M d'euros en 2002).

Dans cette galaxie d'acteurs institutionnels entraînant avec eux leurs différents instruments participant de l'aide publique au développement, le PCM est financé en direct²⁹⁸ par le MAE à hauteur de 2,3 M d'euros sur 3 ans, via la MCNG sur cette phase 2002-2005. C'est environ 0,4 % de l'APD (estimés en moyenne à 150 M d'euros par an sur la période 1995-2005), et c'est moins de 2 % par an du budget de l'APD géré par le MAE. Si l'on s'accorde dans les discours sur la centralité de l'appui à l'émergence des sociétés civiles comme facteur déterminant de la transition démocratique²⁹⁹, cela ne se traduit pas dans les affectations budgétaires. Le PCM apparaît comme un marqueur politique, celui du rapprochement diplomatique, de la préoccupation pour la lutte contre la pauvreté, de l'intérêt pour la société civile, bien plus qu'un outil à la mesure de l'ambition affichée. Ce n'est pas dans une perspective critique que nous énonçons ce fait, mais bien plus pour souligner que le découplage entre les objectifs et les moyens permet de situer dès le départ son rôle symbolique d'incarnation d'une politique plus que sa traduction et pour situer le programme PCM dans la constellation des flux de l'APD, car l'instrument apparaît alors comme à cheval entre plusieurs dispositifs et catégories d'acteurs.

²⁹⁷ Source OCDE.

²⁹⁸ Autrement, le financement du PCM ne transite pas par le SCAC comme c'est d'habitude le cas pour des programmes de coopération.

²⁹⁹ Vairel, Frédéric, *op.cit.*

La MCNG appuie le financement du PCM, soit près de 14 associations françaises et 35 associations marocaines. Ces dernières peuvent être appuyées (et le sont généralement antérieurement au PCM) par ailleurs par le SCAC via le Fonds Social de Développement (FSD). Pour complexifier le tout, la MCNG appuie également certaines des coopérations décentralisées, elles-mêmes pourvoyeuses de fonds et s'appuyant sur des ONG professionnelles pour la mise en œuvre de leur coopération ; des collectivités territoriales qui peuvent pour cela aussi faire appel au Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP). À travers cette ramification des flux financiers, la multiplication des intermédiaires institutionnels au sein d'un même secteur (ici « l'appui à la société civile ») et l'enchevêtrement des dispositifs créent une profondeur de champ qui peut expliquer le découplage entre les problèmes et les instruments d'action publique chargés de les résoudre. Surtout dans cette configuration, qui n'est pas exempte de tensions entre services³⁰⁰, le PCM ne peut se nicher dans un sillon institutionnel déjà constitué, ce qui n'est pas sans conséquence sur la lisibilité de l'instrument et sa marginalisation structurelle.

Pour revenir sur le concept de fenêtre d'opportunité discuté ici, il serait plus juste de considérer un « dédale de possibilités », saisies plus ou moins opportunément par les acteurs (Cobb et Elder, 1972 ; Favre, 1992). Dans le cas présent, l'initiative prise par le MAE en cette fin d'année 1999 est plus précisément une opportunité développée par un nouveau service, la MCGN, produit de la réforme institutionnelle de 1998. Ce service a tout intérêt à trouver les moyens de s'arrimer de manière originale, conformément à la rupture socio-historique qu'on attend de lui, et donc à se démarquer dans cet enchevêtrement de dispositifs déjà déployés au Maroc. L'opportunité lui est donnée par l'émergence forte dans les discours du concept « d'appui à la société civile », paré de toutes les vertus dans un processus de démocratisation avancée. Le Maroc présente tous les signaux nécessaires pour une mise en marché d'un instrument de coopération. Le développement progressif, et bientôt exponentiel, du tissu associatif marocain va venir renforcer cette nécessité de trouver des instruments innovants d'appui et de concertation avec la société civile. C'est ce qui permet au PCM de faire son entrée dans des relations bilatérales historiquement fortes³⁰¹.

³⁰⁰ Le SCAC de l'ambassade de France au Maroc déclarera ne pas avoir d'informations sur le PCM (Entretien de septembre 2016, à Rabat).

³⁰¹ « Forte » au sens où perdurent des configurations françafricaines de la coopération.

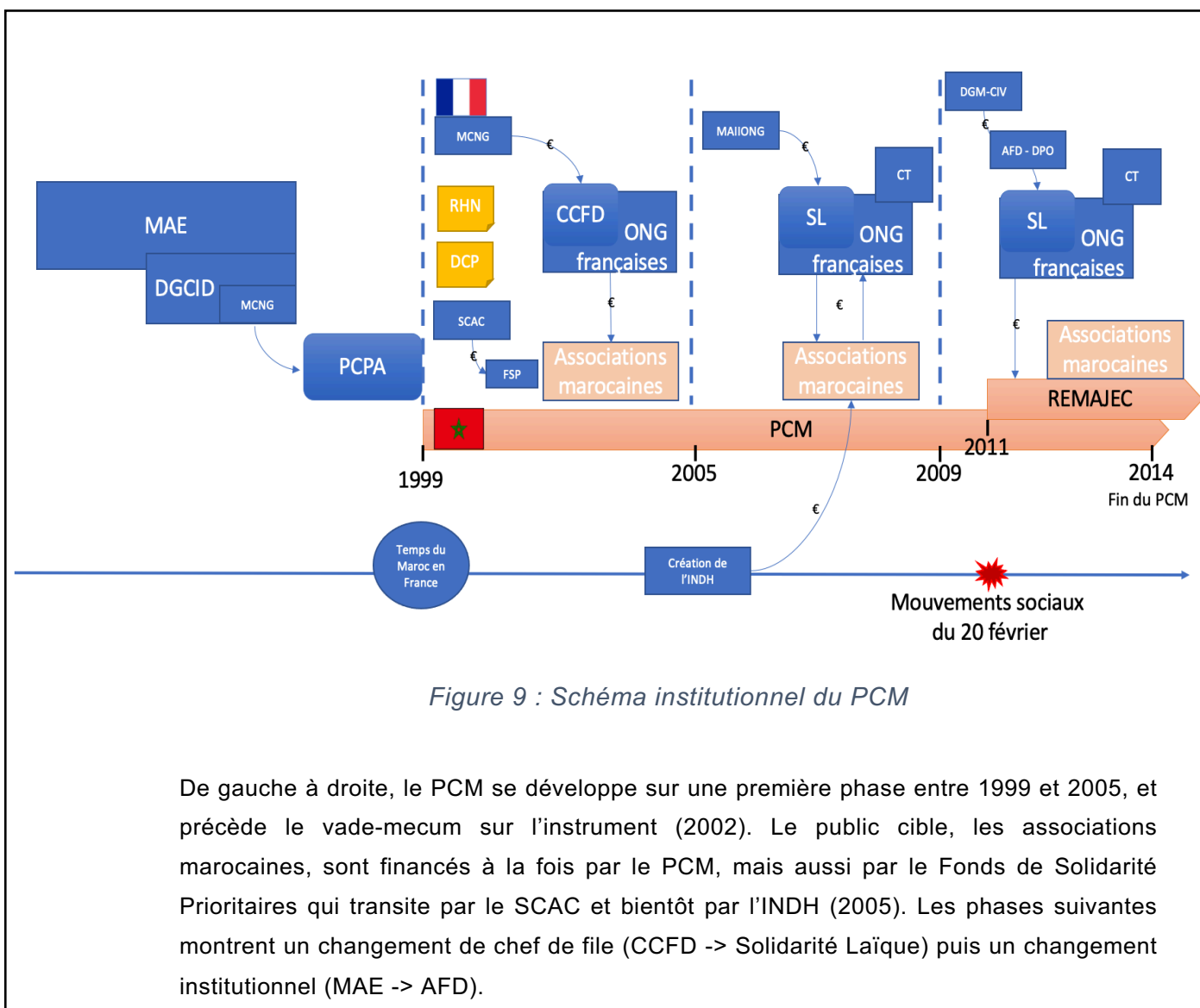


Figure 9 : Schéma institutionnel du PCM

De gauche à droite, le PCM se développe sur une première phase entre 1999 et 2005, et précède le vade-mecum sur l'instrument (2002). Le public cible, les associations marocaines, sont financés à la fois par le PCM, mais aussi par le Fonds de Solidarité Prioritaires qui transite par le SCAC et bientôt par l'INDH (2005). Les phases suivantes montrent un changement de chef de file (CCFD -> Solidarité Laïque) puis un changement institutionnel (MAE -> AFD).

Cette capacité à faire circuler une initiative dans un dédale institutionnel, n'est pas sans compromis ni ajustement dans la mise en œuvre comme nous le verrons plus tard. À ce stade de l'analyse, il est important de retenir que ce qui circule (ici l'initiative de la MCNG) dépend :

- 1/ de l'ouverture d'une large fenêtre des possibles (ici le nouveau souffle diplomatique, la tendance réformiste de fond engagée par le régime),
- 2/ des espaces offerts par l'agencement des contraintes et des opportunités dans la configuration institutionnelle établie (mouvement permis ici par la réforme de 1998),
- 3/ de l'ambition d'un nouveau service à traduire positivement cette reconfiguration institutionnelle,
- 4/ de la capacité à se distinguer sans se marginaliser, c'est-à-dire proposer des configurations d'actions innovantes (le PCM dans sa capacité de prise en compte de la

société civile marocaine), sans contredire des dispositifs et/ou services établis (SCAC, FSP) et,

5/ en dernier lieu, de la capacité à répondre à un problème énoncé à l'agenda du pays concerné.

Cette explication de la trajectoire initiale du PCM, ce début de « carrière » de l'instrument qui se fraye un chemin dans un dédale de possibilités, est important pour comprendre les ajustements à l'usage d'un programme qui s'inscrit pleinement dans la politique de coopération bilatérale. L'originalité de cette trajectoire peut être décrite également dans le cas spécifique des relations franco-algériennes.

2.2.2. « Au sortir de la décennie noire », la mise en place de Joussour en Algérie.

« Après l'Indépendance, des hommes de vision ont montré le seul chemin, celui de la réconciliation, du développement, de l'avenir. Malgré les obstacles et les hésitations, la coopération entre nos deux pays est devenue petit à petit une réalité. Le temps de l'Indépendance ne fut jamais celui de la rupture³⁰² »

Une ouverture « par le bas »

Lorsqu'en 2002 débute officiellement le PCM au Maroc, se termine en Algérie une longue « décennie noire », véritable guerre civile qui opposa le gouvernement algérien à divers groupes islamistes. L'instauration de l'état d'urgence suspendant le processus démocratique, et l'intervention de l'armée dans tous les domaines de la vie civile, ont contribué à façonner un régime replié sur lui-même. Les attentats en France en juillet et octobre 1995 revendiqués par le Groupe Islamique Armé (GIS) ont éloigné pour un temps tout processus de coopération entre les deux pays. Au tournant du millénaire, le pays sort traumatisé d'une guerre fratricide qui compte plusieurs dizaines de milliers de morts. L'arrivée au pouvoir du président Abdelaziz Bouteflika en 1999 termine cette séquence mortifère et confirme l'évolution d'un régime qui entérine l'échec de l'ouverture démocratique³⁰³ de 1988-1992. Le pays semble à partir de 2002 laisser quelques fenêtres d'ouverture, mais la nature profonde du régime reste profondément fermée à l'extérieur et la société traumatisée. La visite officielle du Président français en mars 2003 relance

³⁰² Jacques Chirac, alors Président de la République française, Extrait du discours devant le Parlement algérien, 3 mars 2003.

³⁰³ Aït-Aoudia, Myriam. *L'expérience démocratique en Algérie (1988-1992)*. Presses de Sciences Po, 2015.

officiellement la coopération entre les deux pays dont les grandes orientations se trouvent résumées dans la « déclaration d'Alger » du 2 mars 2003. Là encore, les questions prioritaires concernent l'économie et la sécurité. L'Algérie est le premier partenaire commercial de la France sur le continent, et le 3^e pays (hors OCDE) pour les débouchés des exportations françaises. Sur le plan sécuritaire, Alger coopère pleinement sur les questions migratoires qui inquiètent la France et l'Europe, comme sur la lutte contre le terrorisme dans la zone subsaharienne qui inquiète le monde post-attentats du 11 septembre 2001. Au regard du contexte, la question de la société civile et de sa place dans le processus de démocratisation est un sujet sensible. Aucun document-cadre de partenariat (DCP) ne fera mention du sujet. Le retour de l'Algérie dans le paysage diplomatique français se fait à ces conditions, mais cela n'empêche pas le sujet de circuler par des voies détournées. Car l'Union Européenne se fait également très présente dans cette séquence post-guerre civile. Ne traînant pas avec elle le lourd contentieux colonial, ni les rouages post-coloniaux de la coopération, elle bénéficie plus facilement d'une autorisation des autorités algériennes pour développer des programmes de développement. Un « accord d'association » est même signé. Entré en vigueur officiellement le 1^{er} septembre 2005, il permet de structurer le dialogue de l'Algérie avec l'UE et initie la tenue de réunions informelles et techniques entre les deux entités.

Dans ce contexte, les premières coopérations entre la France et l'Algérie reprennent timidement, sous le parapluie européen. Le CFSI, en partenariat avec l'association Touiza Solidarité³⁰⁴, mène ainsi entre 2003 et 2005 des actions de formation³⁰⁵ de cadres associatifs et d'experts Algériens en développement local avec le soutien du MAE, mais aussi du ministère algérien de l'Emploi et de la Solidarité. Ce type d'action est rendu possible dans le sillon ouvert en 2001 par un « programme d'appui aux associations algériennes de développement » dit « ONG 1 », financé par l'Union européenne et doté d'un budget de 5 millions d'euros. Cette initiative lancée très tôt par l'UE permet 1/ d'appuyer le mouvement associatif en Algérie à travers des instruments dédiés au renforcement de capacités (formation, gestion administrative, gestion du cadre légal, etc.), et 2/ va ouvrir la voie au « financement étranger³⁰⁶ » et aux partenariats entre associations algériennes et acteurs étatiques ou non étatiques étrangers. L'idée d'une « structuration de l'offre française » fait son chemin dans cette brèche ouverte par le programme ONG I dans lequel les ONG françaises sont impliquées, parmi d'autres. En 2006, une étude préalable est lancée par le CFSI, permettant d'organiser des séminaires et des ateliers de rencontre dans l'objectif de définir les objectifs de ce que l'on commence à appeler un

³⁰⁴ Touiza Solidarité de Marseille, Touiza Algérie avec le CFSI, associés au Collège Coopératif de la région Provence Alpes Côte d'Azur et à l'École Nationale d'Administration d'Alger.

³⁰⁵ On retrouve l'approche par la formation et le renforcement de capacités comme caractéristiques de l'action des ONG françaises à l'étranger.

³⁰⁶ Ainsi souvent nommé dans les entretiens, par référence à son appellation juridique ; un usage montrant l'importance du cadre légal dans ce processus de coopération.

programme concerté, en référence au PCM au Maroc, mais également au PROCOPIL ouvert en Roumanie-Moldavie et au PCPA ouvert au Congo. L'étude préalable permet l'identification des acteurs potentiels du programme concerté et de préciser les thèmes du programme : « enfance et jeunesse ». En avril 2007, une assemblée plénière réunit une quarantaine de participants et, avec le soutien du MAE et du SCAC, décide de lancer une phase pilote pour l'année 2007, avant d'engager le cas échéant le programme pour une durée de 4 ans (de 2008 à 2011). Le Programme Concerté Pluri-Acteurs, qui prend le nom de « Joussour », est lancé.

Avant tout, un instrument d'une politique « étrangère »

En Algérie, le PCPA semble se faufiler dans l'entrebâillement des relations avec l'étranger permis au sortir de la décennie noire. Le pays est très largement fermé aux financements extérieurs, pour des raisons socio-politiques contextuelles (la sortie de la « décennie noire »), mais aussi structurelles, car la rente gazière et pétrolière permet une certaine indépendance économique à cette injonction très libérale « d'ouverture ». La question de coopération est avant tout vécue et interprétée comme une intervention extérieure. Comment expliquer alors les ressorts de cette ouverture décrite précédemment ? Il s'agit peut-être moins d'une fenêtre d'opportunités que de donner les gages symboliques d'un changement de contexte. Le pays doit donner à voir qu'il s'ouvre, même si les composantes intrinsèques du régime restent enclines à adopter une posture méfiante vis-à-vis de l'extérieur. Les autorités publiques sont donc dans une position ambivalente face à la coopération qu'elles considèrent avant tout comme « étrangère » plus que bilatérale. Pris entre d'une part la volonté de donner des gages d'ouverture à la communauté internationale, et d'autre part le danger de voir se structurer une « société civile » dont un segment pourrait réactiver les questions de transition démocratique (comme en octobre 1988) ou servir de base arrière à des groupes politiques islamistes, les pouvoirs publics cherchent alors des solutions d'équilibre.

Ce rapport complexe à « l'étranger » est une matrice cognitive importante à prendre en compte. Georges Viratelle, correspondant pour le journal *Le Monde* à la fin des années 1960 et auteur d'un ouvrage sur le développement économique post-indépendance de « l'Algérie Algérienne », trace un profil socio-politique du pays le comparant à une « personnalité ombrageuse, sensible, tourmentée, extravertie mais aussi introvertie ». L'analyse date un peu en ce début de millénaire, mais elle reste pertinente pour comprendre l'attitude à l'égard de ce qui est considéré comme extérieur ou « étranger » dans sa perception la plus menaçante pour les intérêts sociaux, économiques, culturels et bien sûr politiques du pays. Le premier roman d'Albert Camus paru en 1942 ne s'intitule-t-il pas lui-même *L'Etranger* ? Cette posture sincère, bien que naïve, du personnage principal

Mersault qui se retrouve dans des interactions sociales dont la complexité lui échappe, dans un contexte où le drame est toujours semble-t-il à portée de main, pourrait être celle de l'observateur qui analyse le rapport à *l'étranger* en Algérie aujourd'hui. Nous reprenons ainsi l'analyse d'Arab Izarouken (2004) pour éclairer cette posture : « Il reste que cette intervention directe étrangère, tolérée, certes, est parfois assimilée par les pouvoirs publics à des sortes d'« OPA inamicales » lancées sur le mouvement associatif, d'autant qu'outre les positions dictées par cette conception par trop ombrageuse de la souveraineté nationale qui caractérise la culture politique des gouvernants algériens, il y a des risques bien réels de financements occultes qui peuvent porter atteinte à la sécurité nationale et régionale. »³⁰⁷.

Pour avoir une autre preuve de cette ouverture très progressive, il faudra attendre la « Déclaration d'Alger » de 2012 (qui renouvelle celle faite en 2003 par le Président de la République française) sur l'amitié et la coopération entre l'Algérie et la France, afin de voir émerger un Comité Intergouvernemental de Haut Niveau (CIHN) qui se réunira régulièrement pour traiter des questions de coopération bilatérale, dans le cadre ou en dehors des dispositions prises par le DCP dont le renouvellement est bien souvent complexe à obtenir. Dans chaque entretien réalisé, cette composante revient régulièrement comme un élément relatif à l'identité (« Jousour c'est un programme étranger » ; « on n'est pas français, donc on ne participe pas au PCPA », déclare une ONG européenne sur place), comme un élément de légitimité (« j'ai beaucoup appris de Jousour, de nos amis français » ; « on avait besoin d'expertise » ;) ou comme un élément de crainte (« les pouvoirs publics ont des complexes vis-à-vis des programmes étrangers » ; « Le fait de travailler avec les étrangers, c'est contre le système³⁰⁸ »). Pour autant, le PCPA parvient à s'implanter progressivement « par le bas » dans un contexte peut-être moins favorable que celui décrit dans le cas du Maroc.

Diffuser la « solution » PCPA

Si en 1999, le Programme Concerté Maroc est le produit d'un vaste chantier pour bricoler des solutions à des problèmes sociaux qu'elles ne peuvent résoudre³⁰⁹, en 2007, l'instrument PCPA peut s'appuyer sur un socle théorique plus solide, et des retours d'expérience qui se transfèrent progressivement d'un PCPA à un autre. En bref, les PCPA s'installent dans le paysage de l'aide à la française. Nous avons étudié plus haut le

³⁰⁷ Dans Benghabrit-Remaoun Nouria et Haddab Mustapha (dir.), 2008, *L'Algérie 50 ans après. État des savoirs en sciences sociales et humaines : 1954-2004*, Oran, Editions du CRASC.

³⁰⁸ Extraits des entretiens menés en juillet 2015 en Algérie.

³⁰⁹ Pour rappel, les priorités données par le MAE au PCM sont « l'éducation, le social, la lutte contre la pauvreté, l'appui à la construction d'un État de droit et l'aménagement du territoire ».

découplage (et le non-calibrage) qui pouvait exister entre les problèmes et les solutions proposées.

Dans le cas de l'Algérie, la configuration est toute autre. L'instrument PCPA est bien plus construit sur une offre de renforcement de la société civile dans son dialogue avec les pouvoirs publics. Problème : la « société civile n'existe pas », ou tout du moins s'il en existe une, sous sa forme associative, elle ne doit pas faire partie de la fabrique des politiques publiques en Algérie ; telle est la perception de la question par les autorités³¹⁰. Le PCPA en Algérie se fraye un chemin, non pas dans un dédale institutionnel à partir d'une initiative par le haut comme dans le cas marocain, mais bien plus grâce à la capacité d'un certain nombre d'acteurs à créer une argumentation cohérente dans plusieurs arènes, permettant de « cimenter une coalition » (Zittoun, 2013) de différents acteurs dans un contexte que l'on pourrait qualifier si ce n'est d'hostile, tout du moins de peu favorable au déploiement d'un instrument comme le PCPA. Dans la coopération bilatérale telle que décrite précédemment dans son contexte post-décennie noire, une initiative « trop institutionnelle » ou « trop formelle » ne serait certainement pas la plus adéquate pour introduire les outils de renforcement de la société civile, et promouvoir le dialogue pluri-acteurs. Heureusement, comme nous l'a appris le travail sur le terrain, la distinction acteurs étatiques et acteurs non-étatiques est moins dichotomique que le cadre théorique le laisserait entendre. Les frontières entre les catégories d'acteurs et ce qu'ils sont supposés incarner ne résistent pas à une analyse par les réseaux qui s'applique particulièrement bien dans le cas de l'Algérie pour comprendre la propagation « par le bas » du programme PCPA.

Comme l'ont montré Olivier Nay et Andy Smith, il est possible « mener une réflexion sur les configurations d'acteurs et les dynamiques d'échange qui relient différents « univers institutionnels » enchâssés dans l'espace politique, au niveau local, national ou européen » grâce à la théorie des acteurs intermédiaires que les auteurs définissent au travers de trois dimensions entrelacées :

- La capacité à maîtriser les règles, les procédures, les savoirs, les réseaux ou encore les représentations dans différentes arènes de construction de l'action publique, parfois très éloignées (p 12). Ce sont ici les ONG françaises, situées à la fois à la marge et au centre de l'institution, en particulier des services du MAE chargés de traiter avec elles. Elles sont également en situation de médiation entre l'institution et d'autres acteurs (ici les

³¹⁰ C'est l'autre élément de la matrice cognitive des politiques publiques à prendre en compte dans le contexte algérien. Quelle légitimité alors pour une politique publique « étrangère » d'affirmer le contraire ? Comment ne pas donner du crédit alors à cette « imposition de l'extérieur » que certains dénoncent ?

« associations françaises »), ou partenaires (ici les « associations algériennes ») qu'elles peuvent mobiliser, voire prétendre représenter³¹¹.

- La capacité à maîtriser des rôles sociaux et un capital de connaissance : ici le rôle souhaité d'une société civile vis-à-vis des pouvoirs publics, celui de fabriquer de l'action publique via des « projets », etc.

- Enfin, la capacité à exercer un double-rôle : celui de médiateur et celui de courtier.

Dans le premier cas, le rôle de médiateur, il s'agit de produire des arguments et des représentations (les ONG parleraient de plaider sur le droit d'initiative par exemple) et d'agir sur la dimension cognitive des problèmes ou des solutions. Comme nous l'avons montré, les ONG sont appelées à se détacher de leur posture de vis-à-vis (acteurs non-gouvernementaux) pour adopter celle de « partenaires », « d'interlocuteurs privilégiés » des pouvoirs publics ; changement induit également par le passage sémantique d'ONG à celui d'OSC (Organisation de la Société Civile). Ce rôle de médiateur s'appuie sur la compétence que peuvent avoir certains acteurs à passer d'un registre (celui du plaider, de la mobilisation sociale, de l'intérêt général, de l'efficacité de l'aide par exemple) ou d'un univers cognitif (« démocratisation », « renforcement de capacités » / méfiance par rapport à ce qui est « étranger », « société civile n'existe pas ») à un autre dans des forums de politiques publiques³¹². Ce rôle d'interface, au carrefour de la compréhension de différents registres de l'action publique est la vertu principale des acteurs en situation de médiation.

Dans le deuxième cas, le rôle de courtier, il s'agit d'élaborer des compromis et de trouver un langage commun afin de déployer une action, un dispositif, un instrument où chacun puisse retrouver pour partie son univers cognitif (en mode projet, on dirait ses « objectifs »), dans des arènes de politique publique. Il s'agit donc de faire circuler des idées, des représentations, des connaissances, des opportunités dans des espaces de production intellectuelle de l'action publique. Ces deux rôles sont intimement liés, puisqu'il faut être un acteur bien positionné, c'est-à-dire dont la légitimité à faire interface est reconnue (par l'expérience, par la compétence) pour faire circuler des arguments, des connaissances et des opportunités dans des espaces de réflexion, pour trouver un langage et des intérêts communs, et même parfois un espace commun pour continuer à traiter de ces enjeux dans le temps : l'instrument PCPA dans l'exemple étudié ici.

³¹¹ Hours, Bernard, et Monique Selim. « Les ONG, voix sociales mineures/entreprises capitalistes globales », *Multitudes*, vol. 47, no. 4, 2011, pp. 36-41.

Si l'on revient un instant sur l'idée de synthèse, ou de consensus qui permettrait l'acceptation (ou en Algérie le « laisser-faire ») d'un instrument tel que le PCPA, un certain nombre d'acteurs sur lesquels nous reviendrons (CFSI, Touiza, Ville de Grenoble, etc.) vont agir comme des passeurs et des traducteurs pour mettre en relation ces univers distincts et produire un sens partagé de l'action à engager vis-à-vis de la société civile. Il s'agit moins d'une hybridation cognitive (Callon, 1986) que d'une acceptation/tolérance vis-à-vis d'une initiative de coopération que ces passeurs vont devoir mettre en place. En cela, le PCPA en Algérie émerge « par le bas » de la volonté d'acteurs intermédiaires en capacité de mettre à l'agenda les problèmes (la nécessité de renforcer la société civile post-décennie noire), de monter des « coalitions de causes » (ONG, collectivités, associations algériennes structurées) et des argumentaires pour faire remonter leur intérêt et leur capacité d'initiative au niveau de la fabrique des politiques publiques. Cette émergence rencontre un contexte favorable d'ouverture diplomatique du milieu des années 2000, et surtout un instrument avec un canevas administratif stabilisé : le PCPA. En effet, en 2006, date à partir de laquelle l'idée de créer un programme d'aide au développement en Algérie est engagée par le MAE, mais à l'initiative des ONG (CFSI en particulier), l'instrument a commencé sa carrière et représente un « outil pratique » pour organiser une coopération entre les deux pays. Mais là encore, ce sont les différents services du ministère qui gèrent directement le financement de ce programme, en marge du DCP entre la France et l'Algérie, et avec la participation *a posteriori* du SCAC. Sur le plan institutionnel, le PCPA semble « se glisser » dans les replis d'une politique étrangère complexe, à l'initiative d'acteurs en position d'intermédiation qui embarquent « clandestinement³¹³ » le programme dans le vaste ensemble des relations diplomatiques. Contingences politiques ou pragmatisme organisationnel, une question reste posée : pourquoi cette mise en invisibilité d'un instrument ?

2.2.3. La mise en invisibilité dans l'agenda bilatéral

Un instrument « absent dans le texte »

« Le PCPA est la seule contribution française à ACCRA », déclarait assez fièrement une ONG cheffe de file des PCPA au comité de pilotage de l'évaluation finale. L'affirmation serait à nuancer tant ce type d'instrument, de par sa taille, ne passe généralement pas les

³¹³ Le terme est volontairement utilisé ici car il est très souvent rencontré dans nos entretiens ou lors de notre participation à des comités de pilotage qui avancent cet argument de la clandestinité comme condition de la réussite du programme.

enceintes multilatérales où sa contribution reste marginale dans la masse globale de l'APD. Mais cela pose une question : qu'en est-il vraiment de la place des PCPA dans l'agenda des relations bilatérales ? À y regarder de plus près, l'outil PCM n'est pas mentionné dans le DCP³¹⁴ 2006-2010 entre la France et le Maroc. Tout juste est faite la mention suivante à la fin du document : « Enfin, comme suite à la réforme de la coopération française, une plus grande place sera progressivement donnée à l'intervention des ONG et collectivités françaises pour le développement de partenariats avec leurs homologues marocains ». Ce « enfin » vient clore plusieurs dizaines de pages détaillées sur les autres instruments de coopération. De même, dans les DCP conclus entre la France et l'Algérie, chaque rédaction se heurtera à l'impossible mention de la « société civile ». Les programmes concertés n'existent pas dans les textes, ni dans les comptes-rendus des réunions à haut niveau. Tant et si bien que les référentiels de type Document-Cadre de Partenariat, alors qu'ils étaient le document d'ajustement des programmes à privilégier dans le vade-mecum, cesseront progressivement d'être invoqués dans les rapports d'évaluation et de capitalisation, et sont souvent très largement absents des entretiens. Bien sûr, un élément d'explication rapide serait de juger cela à la lueur des volumes d'aide transitant par ces programmes. Toutes choses égales par ailleurs, un PCPA est un « petit » programme, un instrument de coopération parmi d'autres instruments plus importants financièrement ou en termes de priorité³¹⁵. Pourtant, la place du sujet « société civile » ou « transition démocratique » dans les éléments discursifs est inversement proportionnelle aux moyens déployés. Juger de cette invisibilité par le poids financier ne semble pas cohérent par rapport à l'intérêt politique d'en valoriser les apports. Alors, quels autres éléments d'explication à cette mise en invisibilité de l'instrument ?

Euphémiser la « société civile », éclipser l'instrument : cette non-mise à l'agenda serait la condition de la réussite d'un PCPA ? Pour certains, cette mise en invisibilité du programme ou de son objet est « finalement une bonne stratégie » comme le confiait un responsable du PCPA en Algérie. Selon lui, cela permettrait de continuer à travailler sur des « sujets sensibles », « sans mettre les projecteurs » sur un programme qui n'aurait plus les moyens alors « d'être innovant ». C'est une démarche qui peut paraître paradoxale lorsqu'une partie des objectifs des programmes est orientée vers la participation et la reconnaissance des pouvoirs publics. Cet « oubli » intentionnel n'est certainement pas à dénoncer comme un « agenda caché », mais la liberté donnée aux acteurs pour cimenter une coalition assez solide pour avancer des causes (des thèmes ou des modes d'action) qui puissent s'inscrire à l'agenda des politiques publiques. Après plusieurs échanges avec des responsables du MAE, nous pouvons constater que l'inscription à l'ordre du jour de « la société civile », de

³¹⁴ Nous n'avons pas trouvé de DCP antérieur à 2006.

³¹⁵ Nous pensons notamment aux instruments de la coopération économique ou de la coopération universitaire.

sa « reconnaissance », de son « renforcement de capacités » comme de sa place est toujours inscrite dans les versions brouillons des documents-cadres de partenariat. Il y aurait donc une vraie tentative d'inscription à l'agenda institutionnel bilatéral des thématiques traitées dans les programmes d'aide, modérées par les priorités données à d'autres instruments de coopération économique ou militaire.

Car il faut distinguer « l'agenda institutionnel » de « l'agenda général » ou « public » (Roger W. Cobb et Charles D. Elder). Dans le cas présent, ce qui n'est pas inscrit à l'agenda bilatéral dans le DPC ou les rencontres à haut niveau n'est pas nié ni en dehors du champ des autorités publiques, puisque les acteurs des programmes doivent demander des autorisations à différentes échelles (de la demande de visas en Algérie, la participation de fonctionnaires aux formations à l'autorisation de se réunir, etc.) pour exercer leurs activités. Pour reprendre les éléments de différenciation cités plus haut, ce qui n'est pas inscrit dans l'agenda institutionnel des chancelleries diplomatiques est présent dans l'agenda public ou dans d'autres arènes³¹⁶ qui, elles, pèsent sur les relations bilatérales, mais aussi sur l'agenda gouvernemental des pays signataires des déclarations internationales (Paris, 2005) ou membre des institutions multilatérales (ONU, OCDE, etc.) ; ce qui nous amène à écartier la dialectique agenda officiel/agenda caché.

Par ailleurs, il faut considérer que « l'agenda » dans son sens politique n'est pas le produit de l'expression spontanée des demandes sociales, ni réductible aux priorités de l'action gouvernementale comme nous le rappelle Philippe Garraud³¹⁷. Dans le cas présent, il s'agit plutôt d'un cas complexe de mise en abyme :

- 1/ l'agenda d'une politique étrangère (animé par la « transition démocratique » et « l'influence » de la France, via le MAE) et,
- 2/ l'agenda du développement (animé par « le renforcement de capacités » de la « société civile », via le service de la MCNG et des ONG cheffes de file) se croisent avec
- 3/ un agenda bilatéral (animé par la « réconciliation », la « reprise de la coopération économique » via les ambassades et les postes diplomatiques) pour créer
- 4/ les conditions d'une mise à l'agenda gouvernemental dans les pays tiers (favoriser une politique publique d'appui à la jeunesse, via le ministère de la Jeunesse et des Sports par exemple).

Comme nous avons pu le démontrer dans le chapitre précédent, tout problème public est avant tout un construit social lié à un cadre cognitif et normatif de définition et un processus

³¹⁶ celles des acteurs de l'aide qui rapportent à Paris les contextes socio-politiques ou économiques de la mise en œuvre du programme « sur le terrain ».

³¹⁷ Garraud, Philippe. « Agenda/émergence », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 54-61.

de légitimation du problème³¹⁸. Si l'on considère qu'il n'y a pas de « naturalité » d'un problème public (« la lutte contre la pauvreté » appelle à des politiques sociales par exemple), alors chaque problème qui circule d'un agenda à un autre (et la solution qu'on lui affecte) fait l'objet d'un traitement différencié, d'une réinterprétation et surtout d'une re-priorisation selon l'arène dans lequel il est traité. À chaque agenda ses propres logiques d'interaction entre les acteurs pour mettre sur le devant de la scène un problème et/ou sa solution. Cette approche interactionniste met en jeu de nombreux acteurs (politiques, administratifs, professionnels du développement, agents de collectivité, etc.) ayant tous, à un moment donné, un intérêt commun pour agir dans un sens donné. C'est le passage d'un agenda à l'autre qui nous intéresse ici, chaque passerelle étant le moment d'une (re)priorisation de tout ou partie des problématiques débattues et mise en avant dans l'arène précédente. C'est ainsi qu'une personne travaillant sur les PCPA au MAE nous confiait : « Oui, on travaille à mettre la société civile à l'ordre du jour dans le DCP. Je sais, j'ai les brouillons, mais après ça passe dans plusieurs mains ici [au ministère], à l'ambassade là-bas, chez les rédacteurs du pays. Finalement, ce qui est modifié dépend de tous ces gens-là et de leur capacité à dire non, là où ils sont. »³¹⁹. Ce témoignage est éclairant pour montrer à quel point les sujets circulent et ne se traduisent pas de la même façon selon qu'on soit à Paris à essayer de traduire les enjeux propres aux relations avec les ONG, où à l'ambassade où l'on se doit de respecter une autre façon de mettre à l'agenda certaines thématiques.

Ainsi, nous avançons l'idée que l'instrument PCPA n'est pas tant l'objet d'une mise à l'agenda bilatéral que le sujet d'une configuration d'action par le bas (celui du « renforcement de la société civile »). Il ne s'agit pas tant de faire reconnaître les instruments de coopération dans des documents officiels, que de les laisser agir pour favoriser l'émergence de certains sujets qui eux peuvent être mis à l'agenda bilatéral ou gouvernemental. L'émergence est donnée par la conjonction entre une mobilisation externe (des acteurs de l'aide qui organisent le transfert d'un problème en question d'intérêt public) et une mobilisation interne³²⁰ (des acteurs marocains ou algériens disposant des ressources nécessaires pour prendre conscience d'un problème dans l'espace public, et le cas échéant, l'inscrire à l'agenda des pouvoirs publics). Dans les configurations développementistes, la mise à l'agenda n'est donc pas la synthèse « spontanée » de la demande sociale. L'aide au développement à travers ses instruments apparaît ainsi comme une entreprise de mise à l'agenda à plusieurs échelles et avec plus ou moins de succès dans leur mise en cohérence.

³¹⁸ « La société civile, c'est un concept des bailleurs de fonds étrangers » comme nous l'entendons régulièrement en entretien avec des représentants de pouvoirs publics locaux.

³¹⁹ Entretien avec un responsable au MAE, en juin 2018, à Paris.

³²⁰ Sur les modèles d'émergence et de mise à l'agenda, voir Garraud, Philippe. « Agenda/émergence », Laurie Bousaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 54-61.

Dans le cas du Maroc par exemple, l'idée d'un « renforcement de la société civile » est plutôt bien accueillie dans la continuité des réformes engagées depuis le milieu des années 1990, avec l'augmentation exponentielle du nombre d'associations auquel on assiste en ce début de millénaire qui aboutit à la création de l'INDH, qui se veut l'incarnation d'une politique endogène de prise en compte du secteur associatif. Dans le cas de l'Algérie, cette idée d'une société civile qui se structure fait appel à l'échec du processus d'ouverture (1988-1992) où le multipartisme et la liberté associative ont été « la cause » (en tout cas dans l'imaginaire collectif) ou tout du moins ont précédé la « décennie noire ». Pour le régime post-socialiste qui sort victorieux de cette période, la société civile attire avant tout la « méfiance ». Cette « mafia du social » comme nous l'entendrons en entretien n'a pas bonne presse et ne peut donc être entendue de prime abord comme un acteur participant de la fabrique des politiques publiques. La porte n'est entrouverte que pour donner le change sur la scène internationale, non pas d'une ouverture mais d'une non-fermeture du régime aux idées relatives à l'État de droit, à la bonne gouvernance, etc. « Le programme est toléré » entendra-t-on de manière répétée pour expliquer l'absence de toute mention officielle dans les référentiels bilatéraux.

Nous reviendrons sur la résistance (ou l'assimilation) à ces concepts en fonction des trajectoires socio-historiques de l'État, et de son rapport à l'extérieur et plus précisément encore à l'ancienne puissance coloniale. Retenons pour le moment que l'instrument PCPA fait plutôt une « carrière clandestine » ; tantôt stratégiquement oublié, tantôt éclipsé par un ordre du jour chargé, il ne vit qu'à la marge des politiques officielles de coopération bilatérale. C'est donc toute la subtilité de ce genre d'instrument d'arriver dans les bagages de la politique étrangère, avec toutes les contingences que cela suppose dans la définition et la mise en œuvre du programme, tout en assurant une trajectoire « en dehors » de l'agenda bilatéral.

La mise à l'agenda des problématiques du développement (ici résumées à « l'efficacité de l'aide », au rôle de la « société civile », à la « bonne gouvernance », etc.) est fortement dépendante de l'extraversion des politiques publiques des pays concernés, mais aussi du poids relatif qu'elles peuvent avoir par rapport à d'autres dynamiques de mise à l'agenda. Dans cette fabrique des agendas, les idées³²¹ qui circulent au sein des PCPA sont lancées sur un échangeur avec plusieurs ponts ; certaines restent, d'autres sortent, mais toutes continuent leur chemin dans des agendas qui peuvent à nouveau se croiser.

³²¹ Une croyance forte dans le rôle positif joué par la société civile dans les processus de démocratisation ; une vision constructive de la relation avec les pouvoirs publics, basée sur la concertation plus que sur la contestation ; le renforcement de capacités par la formation comme élément d'une crédibilité et d'une légitimité pour participer de la fabrique des politiques publiques.

Coopérer sans l'État ? La coopération décentralisée comme marge utile de la coopération bilatérale

Dans le cas du Maroc, la place du pluri-acteurs et notamment celle des collectivités territoriales dans le dispositif est une construction bien *a posteriori* des premières années de mise en œuvre comme l'illustre J-C Deberre, alors chef du service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Maroc, lors de l'assemblée plénière du programme en 2003 : « Le PCM s'inscrit dans un long processus de basculement de la coopération interétatique, à la coopération des acteurs de la société civile. Ce contexte est celui qu'on observe dans le renforcement progressif de la coopération décentralisée. L'année prochaine justement, nous lancerons un programme de coopération décentralisée franco-marocain ; cela dans l'objectif de faire se rencontrer la démocratie électorale et la démocratie associative. Tout ceci nous pousse à réfléchir à nos actions, à la question des rythmes : le rythme politique et le rythme associatif. Les deux rythmes peuvent se croiser, se mettre en synergie. C'est de cette alchimie que dépend le développement local ».

Ici encore, il s'agit d'un programme construit sur un socle de partenariats associatifs, bien moins « pluri-acteurs » que le vade-mecum ne l'indiquait. Comme l'illustre l'extrait, le pluralisme des acteurs est pensé après le lancement du PCM. Cette ouverture offre de nouveaux canaux de dialogue, à des échelles différentes, comme autant de stratégies pour croiser « démocratie électorale » et « démocratie associative » et synchroniser le « rythme politique » et le « rythme associatif ». Cette connexion *a posteriori* aux dynamiques de coopération décentralisée fait du PCM un programme véritablement associatif dans sa sociologie.

En Algérie, bien au contraire, la coopération décentralisée est une des marges de manœuvre pour permettre le déploiement du programme dans le pays. Une ouverture est ainsi faite à partir de 2007 en direction de la coopération décentralisée, à même d'apporter la composante pouvoirs publics, par la voie de la décentralisation. Au sein de la coopération bilatérale avec l'Algérie, le DPC (2007-2012) permet ainsi « d'encourager et promouvoir la coopération décentralisée » dans le cadre d'une « coopération culturelle, technique et scientifique renouvelée ». Assez rapidement, prenant certainement appui sur l'expérience des autres programmes, le PCPA vise une « approche territoriale » et l'identification d'initiatives qui permettraient de collaborer localement avec les pouvoirs publics locaux (par exemple les DJS, les APC ou encore les Wilaya). C'est l'occasion également de « s'accrocher » au Document-cadre de partenariat signé entre la France et l'Algérie, car si la société civile n'a pu y être mentionnée, la coopération décentralisée est clairement une composante de

l'accord. La coopération entre Grenoble et Constantine offre ainsi ce terrain d'expérimentation. Ont été signés un protocole de jumelage en 1999, puis des accords de coopération entre les deux villes en 2002 dans le cadre du renforcement des relations entre les villes européennes et algériennes. En 2007, dans le cadre du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL) organisé par un proto-PCPA dans la phase pilote, cinq projets associatifs³²² peuvent être soutenus à Constantine avec la collaboration des pouvoirs publics. Grenoble prend ainsi la présidence du groupe pays Algérie de Cités Unies France et peut désormais entraîner la composante des pouvoirs publics français qui manquait au tour de table pluri-acteurs de ce programme et qui surtout rassure des pouvoirs publics algériens enclins à ne coopérer qu'avec leurs homologues³²³.

L'idée forte qui circule dans le titre même des PCPA est de conjuguer la coopération au pluriel des acteurs qui interviennent, et particulièrement d'assurer la promotion du dialogue entre société civile et pouvoirs publics. Dans le cas présent, cet argument rencontre opportunément un moyen de s'incarner dans la participation des collectivités territoriales. Ce n'est pas un acteur de plus, mais un canal supplémentaire pour travailler avec « les pouvoirs publics ». Car la formule est assez large pour qu'on trouve dans un échange avec un ministère d'État comme avec une APC, une forme de dialogue avec les « pouvoirs publics ». En passant par les pouvoirs publics décentralisés, avec les collectivités territoriales côté français, et les pouvoirs publics déconcentrés côté algérien, la délicate question de la place centrale de l'État et de ses relations avec l'extérieur est évitée, sans confiner cette coopération au caractère totalement officieux. Car si la société civile est absente du dialogue bilatéral et des documents de référence, la coopération décentralisée elle y est officiellement inscrite. Personne n'est dupe du parapluie que cela constitue pour d'autres catégories d'acteurs, mais le consensus est trouvé dans ce bricolage d'idées et de dispositifs. La mutation des solutions est un coût transactionnel de l'appropriation par les parties prenantes (Zittoun, 2019). Sur des programmes nés de la concertation de société civile à société civile, le secteur de la coopération décentralisée devient – du point de vue de la politique de coopération bilatérale – une composante importante dans l'acceptabilité du programme ; une résultante du contexte parfaitement aménageable avec la notion du pluri-acteurs qui parcourt alors l'univers du développement. Dans le contexte algérien, les collectivités territoriales viennent alors s'amarrer au dispositif PCPA, aidées en cela par les idées préexistantes de pluralisme des modes d'intervention, de la nécessité

³²² - Création d'un ciné-club dans le quartier Filali avec l'association Cent pour cent culture Maison de jeunes.

- Familiarisation et vulgarisation du multimédia pour les enfants et les adolescents dans la commune de Hamed Boudjeriou avec l'association culturelle El Amel, foyer de jeunes Kef Benni Hamza.

- Création de loisirs pour jeunes enfants et adolescents atteints de maladies neuromusculaires avec l'association Défi et espoir contre les myopathies.

- Réalisation d'un espace d'initiation en informatique à l'auberge des jeunes de la cité Filali, avec la ligue des activités scientifiques et techniques de jeunes.

- Programmation d'une « école à l'hôpital » avec l'association BESMA d'assistance et de promotion des droits de l'enfant malade.

³²³ Dû à la méfiance vis-à-vis de la société civile.

d'articulation entre les différentes catégories d'acteurs, et de dialogue avec les pouvoirs publics qu'elles prétendent pouvoir « mieux » assurer dans des contextes institutionnels contraints.

Cette stratégie de contournement renforce l'approche par le bas du programme qui s'appuie sur les acteurs territoriaux pour se légitimer. Progressivement, le PCPA se territorialise par pragmatisme dans un premier temps, et vient outiller progressivement l'idée d'une territorialisation de l'aide comme méthode efficace de dialogue avec les pouvoirs publics.

Les politiques de coopération doivent également leur trajectoire aux contextes et enjeux des relations bilatérales. Cette approche socio-historique des relations de la France avec le Maroc et avec l'Algérie nous a permis de mieux appréhender le contexte spécifique des relations bilatérales au tournant du millénaire. Alors que les relations diplomatiques franco-marocaines s'étaient passablement refroidies au début des années 1990, voilà que s'amorce une période « d'ouverture » du régime marocain. L'alternance politique de 1998 et l'avènement du nouveau roi l'année suivante ne vont que confirmer et accélérer cette tendance. Dans cette séquence si particulière pour le royaume chérifien, les relations bilatérales prennent un nouvel élan et, à la suite du « Temps du Maroc en France » (1999), il s'agit de donner une traduction à ce réchauffement diplomatique. La toute récente Mission de Coopération Non Gouvernementale de la DGCID a là l'opportunité de déployer de nouveaux instruments de coopération qui soient le reflet des récents changements institutionnels. Mais le cadre méthodologique n'est pas prêt. Peu importe, la démarche s'engage dans cette fenêtre ouverte « par le haut ». Le PCM s'inscrit dans l'arsenal d'instruments de coopération alors déployé, de manière enchevêtrée et parfois superposé à des dispositifs existants, peinant à trouver véritablement sa place dans un paysage où son caractère « innovant » ne détonne pas vraiment.

Pour l'Algérie, le contexte est différent. Le pays sort à peine d'une décennie noire fratricide. Ce traumatisme collectif a forgé durablement les ressorts du dialogue entre l'État et sa « société civile », entre l'État et la coopération « étrangère ». Si le pays a besoin de panser ses plaies et déclare s'ouvrir officiellement, les déterminants historiques du régime autoritaire alors en place surconditionnent les possibilités de coopération. Ainsi, c'est à travers une timide mais néanmoins louable ouverture par le bas, à l'initiative de quelques-uns ayant l'expérience du « renforcement de capacités » de la société civile (habile dépolitisation du « dialogue » avec la société civile), que sont plantées les graines d'un programme PCPA. Un entrebâillement, presque une brèche, toléré mais non reconnu dans le cadre des relations bilatérales qui permet de diffuser progressivement des solutions d'action publique et les bases d'un dialogue avec les pouvoirs publics. La coopération décentralisée devient alors en quelque sorte une marge utile de relations bilatérales

marquées du sceau de la complexité, suivant les variations d'une relation France-Algérie très sinusoïdales.

Dans chacun des cas, cette configuration des relations bilatérales va jouer grandement sur la singularité de la mise en œuvre d'un instrument de coopération, et rétroactivement sur une définition plus ou moins attachée aux concepts du « pluri-acteurs » et du rôle de la « société civile » dans la fabrique de l'action publique. Cette mutation des solutions initiales montre que l'instrument véhicule doit s'adapter au jeu des relations bilatérales, avant de s'hybrider encore sous l'effet des contingences inhérentes à la fabrique de l'action publique locale.

Conclusion : Stabiliser les référentiels d'une aide au développement à la française ou la première vie d'une politique de coopération.

Construire une politique d'aide au développement, c'est hériter ; hériter de trajectoires d'institutionnels, d'acteurs, de paradigmes tout en promouvant le changement. La réforme institutionnelle de 1998 a ainsi souvent été présentée comme un moment de rupture dans l'histoire de l'aide, ou plus précisément de la « coopération ». Notre analyse sera plus nuancée. Certes, dans les discours, la justification de la réforme se trouve dans une certaine « fin de la Françafrique » qu'incarne alors le ministère de la Coopération de la rue Monsieur. Le contexte de cette réforme est pourtant à considérer de manière plus large et ses incidences de manière plus complexe que la simple réorganisation bureaucratique des services.

1/ « Plus large », car la transformation de la configuration institutionnelle autour de l'aide au développement de la France au tournant du millénaire repose sur ce « mythe rationalisé³²⁴ » de l'efficacité qui arrive tout autant par des canaux propres au développement (OCDE-CAD, ONU), que par une réflexion globale sur la réforme de l'État, dans un contexte de convergence des politiques publiques marqué du sceau de la construction européenne. Cette rationalisation, mais aussi la spécialisation et l'agencification qu'introduit le *New Public Management* donnent gage aux objectifs de mise en cohérence des actions de développement de la France, portés d'abord vers une certaine neutralisation de sa politique française. Dans le même mouvement, elle amorce des reconfigurations d'acteurs du champ, et avec elles, inmanquablement, des résistances sur lesquelles il nous faudra revenir.

2/ « Plus complexe », car le NPM et les processus concomitants d'eupéanisation de l'aide n'ont que peu à voir avec ce qui motive directement la réforme. En conséquence, la réforme n'est pas la promotion ou la mise en adéquation institutionnelle des nouveaux référentiels de l'aide, même si les reconfigurations qu'elle produit vont être inmanquablement plus sensibles à l'apport de ces référentiels et certains acteurs plus enclins à les intégrer dans le champ de l'aide française au développement.

³²⁴ BEZES Philippe et MUSSELIN Christine, « Chapitre 5 / Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », BOUSSAGUET Laurie éd., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015, pp. 125-152.

La réforme de 1998 ouvre ainsi une période de stabilisation progressive du paradigme de l'aide, mais n'est pas une rupture définitive. La politique de développement reste un sous-secteur de la politique étrangère ou la doctrine de « l'influence » préside toujours aux engagements extérieurs de l'État. Le livre blanc sur la politique étrangère de la France (Juppé, Schweizer, 2008) confirme ainsi, 10 ans après la réforme de 1998, que « l'aide publique au développement française est une composante à part entière de la politique étrangère de la France, qui doit contribuer à ses grands objectifs : favoriser une mondialisation équilibrée, renforcer la paix et la sécurité en luttant contre la pauvreté et le sous-développement, appuyer nos stratégies d'influence ». La « transition démocratique » semble céder le pas à la « mondialisation équilibrée ». La réponse qu'elle appelle - une « diplomatie élargie » aux autres acteurs du paysage de l'aide - n'a pas seulement pour instruments des transferts financiers, mais aussi des leviers à actionner comme le renforcement des compétences de la société civile au Sud.

Nous avons feint de saisir un « moment » de formulation d'une politique publique, mais le secteur de la coopération reste avant tout un héritage socio-historique, s'assurant que les nouveaux référentiels et les ruptures annoncées ne soient pas des déchirures profondes. Cette logique d'agencement progressif met en tension l'ambition de définir une politique de coopération puisque celle-ci peine à se singulariser sur le plan paradigmatique et sur le plan institutionnel. La coopération reste à ce stade un sous-secteur de la politique étrangère.

Nous nous sommes alors demandé dans quelle mesure cette politique de coopération cherchait à la fois à répondre aux enjeux de réorganisation du secteur et à incarner les nouveaux référentiels de l'aide ? Considérer les programmes PCPA comme réceptacles des informations, des idées mais aussi des représentations, des théories ou encore des hypothèses portées à un moment donné nous offre une analyse concrète de la matérialisation des politiques publiques d'aide au développement. Penser l'instrument PCPA dans son contexte, c'est à la fois comprendre ce qui influence la définition de l'instrument (c'est-à-dire la circulation des idées et leurs évolutions), ce qui le standardise (c'est-à-dire le degré de pénétration des idées et leur matérialisation dans des critères) et ce qu'il cherche à expérimenter (c'est-à-dire des hypothèses de changement dont on ne verrouille pas le processus). Ce dernier point est important car nous avons montré qu'il s'agissait bien plus d'offrir des espaces de solutions d'action publique, avec ces réinterprétations en cascade des concepts initiaux. Si ce caractère expérimental affecte la cohérence de l'instrument, interroge les objectifs des politiques qui lui sont rattachés, il permet d'ouvrir une trajectoire de traduction, réinterprétation, reformulation salutaire pour se faufiler dans les politiques bilatérales de coopération. Les PCPA se définissent, émaillés

de concepts clés sans véritable cadre normatif ; une sorte de réduction de la complexité des enjeux que l'on renvoie à l'interprétation des acteurs. Standardisation et expérimentation caractérisent l'instrument répondant à ce double enjeu de stabiliser les référentiels de l'aide (et rassurer les acteurs dans un contexte post-réforme !) tout en laissant des ouvertures pour s'adapter aux contextes d'intervention. La traduction de l'instrument PCPA se trouvera ainsi fortement impacté par les opportunités et les contingences offertes par la coopération bilatérale. Cette première vie d'une politique de coopération qui s'énonce comme un processus ouvert ne pourrait alors se comprendre sans analyser le rôle des acteurs dans la circulation, l'interprétation et l'abandon des concepts qui forment l'instrument.

Chapitre 3. Ce(ux) qui circule(nt) : transfert, appropriation et hybridation de l'instrument.

« Pour les associations algériennes, je vais prendre l'exemple de l'Ambassade de France ; ici, on s'est mis à distinguer les associations de l'orbite Jousour et les autres... Ce n'est pas seulement l'acquisition d'un « jargon » lié à la GCP³²⁵, non. En termes de « projet, de gouvernance interne, de redevabilité et de rapports avec les pouvoirs publics », on sent qu'il y a un acquis ; si on veut citer un indicateur : dans les projets qu'elles nous soumettent [appels à projets de l'Ambassade de France], il y a de plus en plus de « qualité »³²⁶. Les programmes de développement produisent des effets, dont on peut tirer un certain *satisfecit* à l'image de ce témoignage. Mais dans le cadre ouvert de la définition de l'instrument que nous venons d'analyser, comment s'assurer que ces résultats ne permettent pas de réinventer les objectifs de départ ? Pour outiller le développement, il faut certes comprendre les éléments de contexte qui président à la formation de « l'outil », ou plutôt l'instrument d'action publique tel qu'il a pu être défini dans le chapitre précédent, mais également les éléments qui circulent en son sein et les acteurs impliqués dans cette entreprise. En effet, la métaphore de l'outil présente une limite intrinsèque puisqu'elle suppose un rapport simple, ou tout du moins théorique, entre le problème et la solution. L'exemple du vade-mecum précédemment détaillé en est l'illustration. Il nous faut donc maintenant considérer cela dans une perspective dynamique où les mouvements d'idées, de personnes, les ajustements à l'usage, la prise en compte de nouvelles variables et inmanquablement les effets de résistance, produisent des effets originaux qui rétroactivement impactent le *design* même de l'instrument. Les concepts promus depuis Paris peuvent-ils seulement l'exporter ? Si oui, comment opère-t-on ce transfert ? Qu'est-ce qui voyage ? Et qui entreprend de le faire ? C'est en quelque sorte à la deuxième vie de cette politique de coopération que nous nous intéressons maintenant : les conditions de l'export.

Nous défendons l'idée que les institutions et les bailleurs de fonds utilisent les programmes de développement et les projets financés en leur sein pour expérimenter des politiques (Rondinelli, 1993), pas uniquement dans la perspective de les mettre en œuvre sur le terrain, mais pour aider à leur définition. Ce chapitre a donc pour objectif de montrer que la dynamique à observer est en réalité une circulation complexe d'idées, de normes, de cadre cognitif, de personnes, tous entraînés par la tension permanente entre produire des effets (ou des « résultats ») et apprendre de ces effets. Ce « bricolage » (Levi Strauss,

³²⁵ Gestion du Cycle de Projet.

³²⁶ Entretien à l'ambassade de France à Alger, mai 2015.

1960), à savoir les ajustements à l'usage des normes en circulation « avec les moyens du bord³²⁷ », dépend pour beaucoup du laps de temps pour les mettre en œuvre et pour les observer. On se concentrera ainsi sur la période initiale du transfert, donc les années comprises entre 1999 et 2010, période plus appropriée pour observer la mise en place de cette dynamique. Nous défendrons l'idée selon laquelle l'instrument agit comme une entreprise de banalisation d'idées, par leur fréquence entendue dans le monde de l'aide mais aussi par les ressorts vertueux qu'elles appellent, dont l'originalité se révèle au moment de la mise en œuvre.

Dans les transferts opérés, nous nous intéresserons tout d'abord à la « bonne gouvernance », devenue leitmotiv du monde du développement, et formule pratique pour mettre en œuvre la métapolitique (transition démocratique, efficacité de l'aide) détaillée plus haut. Envahissant toutes les échelles du programme, s'incarnant tout à la fois comme objectif et comme méthode, on se posera la question de savoir si elle relève d'une « mise en scène », d'un processus d'apprentissage ou d'une finalité. Ces modalités nous intéressent pour comprendre un peu mieux la mesure dans laquelle il y a transfert de « solutions » (enjeux d'une aide au développement prétendument déployée pour résoudre des « problèmes ») ou transfert d'une méthode d'organisation de l'action publique en vue d'entreprendre des « solutions » ; dans cette approche qui s'intéresse moins à la finalité qu'au processus, qui entreprend, promeut, concilie, freine, sort du processus, ainsi que pour en comprendre les raisons, questions essentielles pour comprendre la complexité de ce « prisme circulatoire » (Vauchez, 2013) que nous assumons dans cette partie de l'analyse. Enfin, nous réglerons la focale sur l'espace-projet plus spécifiquement pour analyser davantage cette dynamique de promotion des « bonnes pratiques » à l'échelle des acteurs engagés dans des projets soutenus par le programme. Le projet, ce mode privilégié de livraison de l'aide depuis longtemps, se trouve en effet être le théâtre d'interactions qui président à l'appropriation ou non, ou de manière singulière, des « bonnes pratiques ». Mais qu'est-ce qui circule exactement dans ce bout de réseau (Boltanski, Chiapello ; 1999) formé et financé un instant par le programme PCPA ? Si la réponse ne peut être exhaustive, elle nous permet enfin de monter en généralité pour apprécier la mesure d'une standardisation de l'action publique sous les effets de l'aide.

³²⁷ C'est Claude Lévi Strauss qui, le premier, théorisa la notion de bricolage : « Le bricoleur est apte à exécuter un grand nombre de tâches diversifiées ; mais, à la différence de l'ingénieur, il ne subordonne pas chacune d'elles à l'obtention de matières premières et d'outils, conçus et procurés à la mesure de son projet : son univers instrumental est clos, et la règle de son enjeu est de toujours s'arranger avec les « moyens du bord », c'est-à-dire un ensemble à chaque instant fini d'outils et de matériaux, hétéroclites au surplus, parce que la composition de l'ensemble n'est pas en rapport avec le projet du moment, ni d'ailleurs avec aucun projet particulier, mais est le résultat contingent de toutes les occasions qui se sont présentées de renouveler ou d'enrichir le stock, ou de l'entretenir avec les résidus de constructions et de destructions antérieures. » dans *La Pensée sauvage*, Paris, Ed. Plon, 1960, p 27.

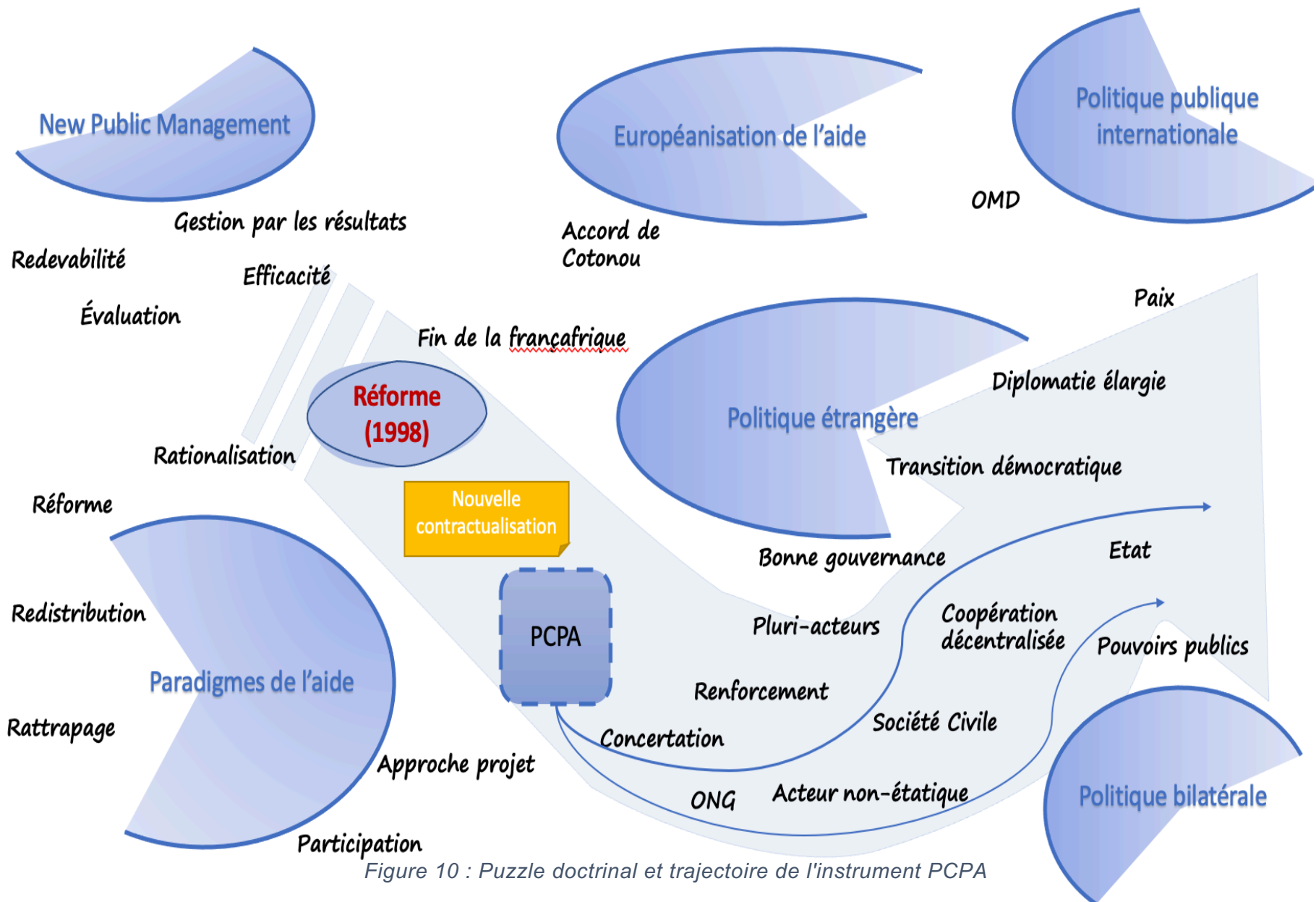


Figure 10 : Puzzle doctrinal et trajectoire de l'instrument PCPA

3.1. La « bonne gouvernance » comme processus d'apprentissage

Clé de voûte des programmes, la « bonne gouvernance » est dans l'air du temps. Elle est sur toutes les lèvres des professionnels de l'aide³²⁸ pour porter crédit à leur démarche à l'aide d'une simple expression incantatoire. La gouvernance, dans sa définition, est relative à des formes conjointes de contrainte, de coordination et d'orientation d'acteurs, de groupes organisés, de territoires, etc. en dehors des formes classiques de gouvernement ; elle se distingue en cela de la régulation (Levi-Faur, 2012). La « bonne gouvernance » ramène avec elle tout un bagage cognitif. Elle exprime à la fois une conception, celle de l'État de droit, et un mode d'action, celui du jeu démocratique qui met soumet le débat d'idées aux vertus de l'égalité, de l'intérêt général, de la transparence, etc. Cependant, il ne s'agit pas de réinventer la démocratie par le bas mais bien d'inscrire les formes de pilotage de l'action publique dans la suite des réflexions sur l'efficacité de l'aide. Car l'efficacité n'est pas qu'affaire de technique et de résultat ; elle a aussi à voir avec la manière d'organiser les configurations d'acteurs, d'exercer la contrainte et de donner un sens à l'action. La « bonne gouvernance » s'installe³²⁹ ainsi dans les rapports de la Banque mondiale à partir de 1989 et imprègne progressivement la matrice cognitive des motifs d'intervention de développement. « J'ai été outillé à la bonne gouvernance grâce aux ateliers » nous dit ainsi un membre du PCPA en Algérie³³⁰. Fait intéressant, si la « bonne gouvernance » est alors sur toutes les lèvres, le terme n'était pas évoqué lors de la définition de l'instrument. Preuve sans doute que les paradigmes de l'aide se diffusent lentement et se naturalisent dans les univers des programmes de développement. Son qualificatif est particulièrement pénétrant pour des imaginaires avides de ressources de légitimation puisqu'il renvoie par ailleurs aux représentations critiques sur les dérives autoritaires, les pratiques clientélistes, la corruption, etc. Mais que fait-on réellement transiter à travers cette expression vertueuse ? Cette partie de l'analyse s'attachera à montrer que la gouvernance des programmes de coopération, lorsqu'elle est affaire de « bonne gouvernance », n'a que faiblement à voir avec la formulation d'orientations ou de décisions comme le suggère la définition, ou avec l'efficacité de l'action comme le souhaitent certains architectes de l'aide internationale, mais elle est un exercice d'apprentissage. Elle est une activité plus qu'une finalité, mais une activité constante, adaptative sur le temps long qui 1/ fait circuler à l'export des normes « brutes », 2/ organise

³²⁸ Atlani-Duault, Laëtitia. « Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance » », *Autrepart*, vol. 35, no. 3, 2005, pp. 3-17.

³²⁹ *Managing development : the governance dimension*, document de travail qui sera publié sous le titre *Governance and development*, Washington D.C., World Bank, 1992.

³³⁰ Entretien avec un membre du PCPA à Alger en juin 2015.

des échelles d'apprentissage et d'appropriation, du citoyen au collectif, et 3/ construit progressivement des légitimités croisées dans un processus itératif d'examen de ces procédures. Finalement, c'est d'une « gouvernance des conduites³³¹ » ou « des capacités à conduire » certaines formes d'actions publiques organisées dont il est question dans l'aide au développement, plus que de l'organisation d'une forme de transition démocratique par la simple promotion de la « bonne gouvernance ». Autrement dit, la « bonne gouvernance » est-elle affaire d'efficacité ou de démocratie, ou une démonstration de leurs vertus combinatoires ?

3.1.1. Représentation de la gouvernance des programmes concertés

Alors même qu'il était question d'engager un « processus de démocratisation » à travers les outils de la coopération, l'arrivée de ce concept de « bonne gouvernance » dans les bagages de la Banque mondiale (1998) est venue en quelque sorte se substituer à l'idée première d'outiller la méthode. À quoi donc rattacher ce concept fourre-tout lorsqu'on doit fabriquer un programme de développement ? La décréter ne suffit pas assurément, bien que l'idée par la charge positive qu'elle transporte aide à son acceptation. La « bonne gouvernance » va être déclinée quasi systématiquement dans les chartes des PCPA sous différents termes liés à la « démocratie participative », la « transparence », la « parité », la « co-responsabilité », tantôt dans le chapitre des valeurs, tantôt dans celui des modalités de fonctionnement. À l'usage, elle devient plus une méthode qu'un objectif ; un concept-outil paré de toutes les vertus jusqu'au vice d'engager les acteurs dans une promotion (et une inflation) permanente des procédures de décision, au détriment parfois de l'efficacité que la « bonne gouvernance » est censée précéder. Les PCPA sont des instruments qui mettent ainsi au cœur de leur fonctionnement la question de la gouvernance dans un volet singulier puisqu'ils portent la « concertation » et le « multi-acteurs » comme un porte-étendard de leur identité. En effet, la question du « multi-acteurs » se connecte à la notion de « concertation avec les pouvoirs publics » (donc une vision à partir de la société civile), elle-même rattachée à la question de la « bonne gouvernance » érigée *a posteriori* en valeur socle des programmes, mais aussi comme mode d'action dans l'espace public. Cette coordination d'activités, d'acteurs et de modes d'interaction est alors transcrite comme un élément relevant du « management » (Williamson, 1996) du programme. Ces problématiques sont tout à la fois des questions de valeurs et de régulation de ces

³³¹ Dubuisson-Quellier, Sophie. *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po, 2016

dernières. Il faut extraire quelques-unes d'entre elles pour mieux comprendre le schéma général de gouvernance de ces programmes et ce qui circule.

La concertation

La « concertation » est une forme de participation à la politique publique comme le rappelle C. Halpern dans sa définition même³³² du concept. C'est l'espace ouvert à des acteurs non-institutionnels pour prendre part à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre d'une politique publique par des mécanismes de dialogue ou des procédures bien établies, comme c'est le cas ici. En cela, la concertation renvoie à cet « impératif participatif » (Blondiaux, Sintomer 2002), à la nuance près qu'elle engage plus fortement l'idée d'une forme de dialogue en vue d'obtenir un lien, un consensus, une orientation, une décision, etc. Le mot est si chargé positivement qu'un membre de Jousour à Constantine nous explique « qu'on travaille en concertation, sans qu'il y ait de la vraie gouvernance ». La concertation serait la gouvernance sans la contrainte du leadership, le poids de la délibération ou de la négociation souvent associée au mot « gouvernance ». Dans l'étude de cas présentée ici, la « concertation » concerne à la fois celle 1/ au sein de la société civile, 2/ entre sociétés civiles et pouvoirs publics et 3/ entre les sociétés civiles du Nord et du Sud.

1/ Dans le premier cas, la concertation est utilisée comme moyen pour créer une culture commune autour des pratiques de gestion d'un projet. Le schéma le plus courant consiste à proposer, via des appels à projets, une mise en concurrence des associations et de leurs projets, dont l'arbitrage final est organisé sur des « critères », tous convergeant vers les idées de « qualité » et « d'efficacité ». C'est le principe de régulation du financement de l'action publique adopté et répété en cascade du programme vers des sous-dispositifs (FAP, FAIL³³³). Dans le même mouvement, les associations sont appelées à se rassembler en réseau pour construire collectivement une légitimité dans leur dialogue avec les pouvoirs publics. Apparente contradiction puisqu'à l'observation, la mise en tension provoquée par le premier système opère une sorte de sélection des associations dont les niveaux de projets illustrent la capacité à établir des stratégies de collaboration, à tisser des réseaux d'alliance à un niveau territorial pour peser au sein du programme et dans l'espace public. En effet, le programme opère une sorte de « laboratoire » de la concertation ; expression maintes fois rencontrée dans les entretiens. « Jousour est un laboratoire qui abrite d'autres laboratoires », confiait un responsable du programme en Algérie. Les associations sont invitées à participer aux jurys de sélection des projets, des comités d'attribution, temps qui servent à la fois d'apprentissage et d'appropriation des mécanismes et des valeurs sous-jacentes. On apprend les « critères » qui permettent de noter les dossiers et

³³² Halpern, Charlotte. « Concertation/délibération/ négociation », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 155-163.

³³³ Fonds d'Appui aux Projets, Fonds d'Appui aux Initiatives Locales.

d'objectiver la décision. « Heureusement que le projet présenté par notre association n'a pas été retenu ; cela m'a permis de participer aux travaux du comité d'attribution où j'ai énormément appris sur les méthodes de travail, la gestion du temps, la conduite de réunions... »³³⁴. On apprend ainsi à se forger une opinion sur ce qui relève d'un « bon » projet et d'une bonne gestion dans les idées dominant le programme. À un niveau territorial, cela permet d'associer certains pouvoirs locaux à même « de s'inspirer de la méthode » comme l'avoue un ancien responsable du programme au Maroc.

La concertation est présentée comme un moyen vertueux pour organiser l'inclusion de citoyens ordinaires, d'intérêts faiblement représentés ou structurés, « pour porter les demandes sur la scène politique », comme nous l'explique un responsable de la cellule technique au Maroc. À l'observation, on constate surtout qu'elle est un levier d'apprentissage des normes ; un mouvement d'homogénéisation des pratiques au sein d'une société civile qui se forge une culture de travail et un rapport spécifique à la décision. À l'échelle d'un projet et des éléments concourant à l'arbitrage pour son financement, la concertation est ainsi plus un processus d'apprentissage des règles que de négociation ou de controverse autour de celles-ci.

2/ La concertation appelle également au dialogue entre différentes catégories d'acteurs, et fabrique les ressorts d'une légitimité à agir pour la société civile. Dans la sociologie de la controverse, la concertation sert d'ajustement pour anticiper ou résoudre des conflits d'action publique, entre le citoyen ordinaire, les professionnels et les acteurs publics (Callon et al., 2001). C'est peut-être à partir de cette réflexion que nous pouvons tirer un deuxième enseignement sur la portée de la concertation dans un programme de développement. En effet, dans les entretiens, lorsque la concertation est mise en avant comme système de valeurs, elle est aussitôt associée au « dialogue entre associations et pouvoirs publics ». À la question de savoir ce que « bonne gouvernance » veut dire, un responsable associatif français nous répond ainsi : « Moi, je voulais commencer sur pouvoirs publics et société civile. C'est un programme qui se fonde d'abord sur une éthique. Comment des projets associatifs indépendants peuvent discuter et converger avec les politiques publiques ?³³⁵ ». Principe « éthique » ou plutôt principe d'action, la concertation est résumée autrement dans les entretiens par le principe de co-construction (ou *a minima* de participation à) des politiques publiques. De manière concomitante à la phase de formation et d'apprentissage qui s'effectue au travers de la construction d'un projet, cette « société civile organisée » (c'est-à-dire organisée dans sa capacité à cadrer les formes d'action publique) serait légitime à participer à la fabrique des politiques publiques aux côtés des acteurs institutionnels.

³³⁴ Rapport de capitalisation Joussour 2010-2012.

³³⁵ Entretien à Bordeaux, juin 2017.

3/ Troisième élément relatif à la concertation, celui s'articulant sur cette ligne catégorielle Nord/Sud, de société civile à société civile. La concertation apparaît comme le gage d'une non-domination du Nord sur le Sud. Les organigrammes nous renseignent sur les degrés de délégation, d'ajustement, de compromis, de co-existence de pratiques dans cette gouvernance qui, pour s'éloigner de l'accusation « d'arbitraire », doit à chaque étape faire la démonstration d'une « concertation ». À cela s'ajoute, dans le cas de la relation Nord/Sud, le fait qu'il faut aussi donner à voir que la concertation ne reproduit pas de mécanisme relevant d'une logique « néocoloniale », point Godwin de tout dialogue entre sociétés civiles. On observe ainsi dans un premier temps une multiplication des collèges, des comités de suivi, de pilotage, des commissions, etc. qui attesteraient d'une véritable concertation, ou plutôt des précautions prises pour l'assurer. Plus le degré d'incertitude est grand, plus il y a floraison d'espaces de concertation (Gourgues, 2012) à de multiples niveaux décisionnels. C'est le cas sur le premier schéma « simplifié » de la première phase du PCM. Cette distinction entre un Comité de Pilotage du Programme au Nord (CPP), dominé par les orientations directes du MAE (MCNG) « depuis Paris », avec un « chef de file » représenté par une ONG française, et un Comité de Coordination Marocaine, suffit à montrer la contradiction d'un instrument prétendument axé sur une meilleure concertation avec la société civile du Sud dans l'élaboration des programmes.

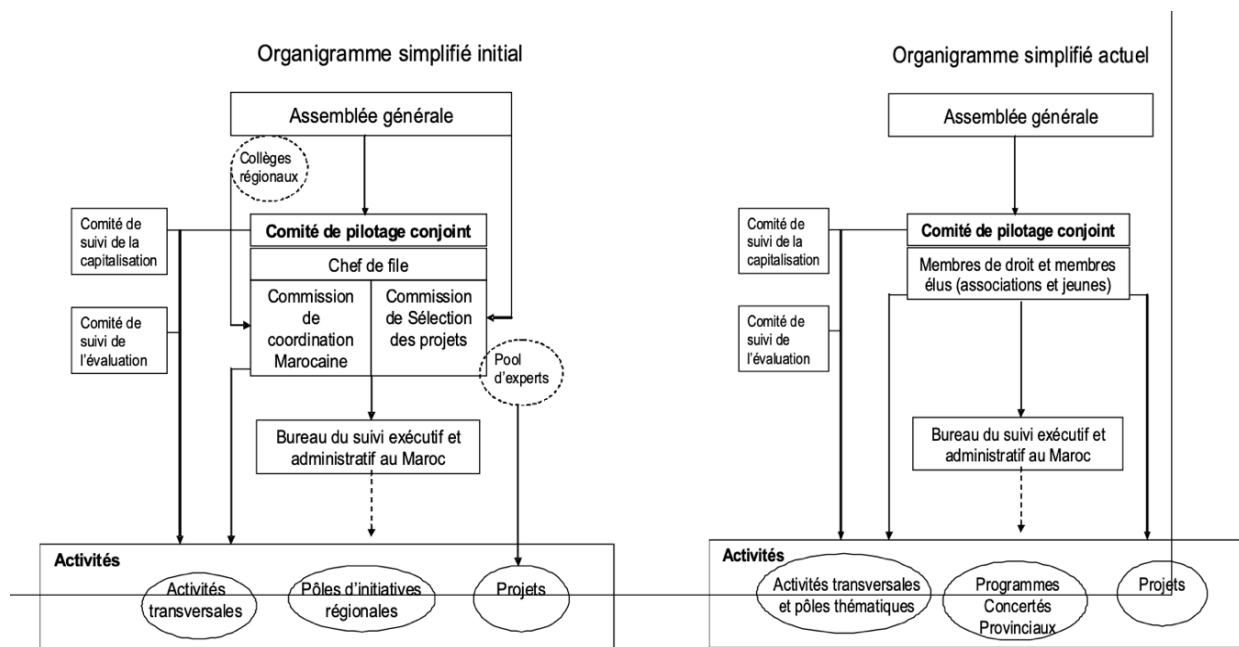


Figure 11 : Organigramme simplifié du PCM I et du PCM II (extrait du rapport d'évaluation 2005)

Cette problématique posée à l'usage donnera lieu à une définition de la « co-responsabilité » dans le cadre de la charte établie par le PCM II ; une définition qui vient plus en réaction à la situation précédente qu'en affirmation de valeurs, mais qui nous renseigne sur les errements dans la fabrique de la « bonne gouvernance ». Comme si l'injonction à la concertation multi-acteurs n'était plus suffisante pour gommer les rapports de force et écraser les organigrammes, on lui ajoute la co-responsabilité³³⁶.

Ces ajustements donnent raison à la critique sur le surinvestissement parfois dans l'analyse sur les dispositifs innovants et leurs pouvoirs transformatifs, alors qu'il s'agit souvent de réajustement budgétaires³³⁷ (Lascoumes, Legalès, 2007) ou de corrections tirées de l'expérience. La concertation agit avant tout comme un amortisseur des normes qui circulent. Cette dimension transactionnelle dans la méthode nous confirme l'effet d'apprentissage recherché par cette mise en scène de la « bonne gouvernance ».

La transparence

La transparence est une autre de ces valeurs transportées dans les bagages de la « bonne gouvernance » et se doit d'être détaillée. Dans la deuxième phase du PCM, la charte précisait ainsi : « Réciproque en tout, elle signifie la visibilité et la lisibilité des procédures de décision (financière, de régulation des conflits, etc.). De même, elle vise à la transparence budgétaire. Elle exigera de s'assurer de la bonne circulation d'une information de qualité sur le programme et les projets (notamment la transparence liée à l'état d'avancement des différents projets et des actions du programme) ».

« Procédure », « budget » et « information » viennent préciser l'objet de la transparence dans le même temps qu'ils traduisent les points de vigilance des acteurs sur la conduite d'un programme. Si cette transparence est réaffirmée, c'est qu'elle s'exerce tant sur le partage Nord/Sud de la décision (ou du « pilotage ») que sur les critères d'instruction des projets³³⁸. Mais cette question de la transparence n'est pas que le produit d'ajustement négocié au sein de l'instrument, ou affaire d'amélioration de la procédure. Elle relève en réalité 1/ d'éléments contextuels plus larges et 2/ d'éléments structurels plus profonds.

1/ Au cours des années 1990, la lutte contre la corruption, problème systémique global particulièrement mis en exergue dans les contextes africains, mais aussi dans le cadre du

³³⁶ Extrait de la charte du PCM

« f. La co-responsabilité :

C'est la définition partagée des responsabilités (champs de compétence de chaque partenaire) Elle implique par conséquent le partage réel des pouvoirs (système de gouvernance, modalités et gestion des décisions transparents), le fait d'assumer ensemble les difficultés rencontrées de même que de valoriser ensemble les réussites ; elle suppose par conséquent l'élaboration en commun des projets, leur montage, leur rédaction et leur dépôt (avec la connaissance et la signature de toutes les parties prenantes). »

³³⁷ ou sous-estiment l'inertie des pratiques et les formes anciennes de représentations des intérêts (comme nous le verrons plus en détail dans le chapitre 3).

³³⁸ La première phase de « tâtonnement » du PCM a mis en exergue l'effet « guichet » des premiers Fonds d'Appui aux Projets (FAP).

rapport entre les lobbys et l'Union Européenne³³⁹, va entraîner la promotion d'une solution globale autour de la notion de transparence. Le Greco, Groupes d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe est lancé en 1999. La convention des Nations Unies contre la corruption est adoptée en 2003 (Uncac, 2003). Une série d'autres initiatives va ainsi marquer le paysage de la coopération multilatérale du sceau de la transparence, ou de lutte contre la corruption, au début des années 2000, et va contribuer à la circulation du concept dans les différents instruments de la coopération. Ici, la transparence a autant à voir avec les critères d'éligibilité des projets qu'avec la manière dont les décisions sont prises au sein du programme, et s'inscrit ainsi dans l'évolution du cadre cognitif de la « bonne gouvernance » du moment.

2/ La notion de transparence est également enracinée plus profondément dans le « puzzle doctrinal du New Public Management » (Bezes, 2005 ; Bouckaert, 2004), puisqu'elle cherche à l'origine à régulariser, voire à moraliser la pratique des lobbys dans le cadre de la construction européenne (Robert, 2017). Elle vise à la fois à rendre compte de dérives individuelles et d'en faire une pratique acceptable sur le plan éthique. Dans le cas présent, elle cherche à la fois à dénoncer les modalités d'action publique en place (jugées discrétionnaires et/ou clientélistes) et réguler des modes de financement reposant sur des « valeurs ». Dans le petit monde du développement, la transparence se construit comme un message, un contre-pied aux pratiques de corruption que l'on pourrait trouver entre autres dans l'administration des pays concernés.

Mais la transparence ne doit pas avoir des effets d'éviction trop importants sur des acteurs qui apprennent progressivement à changer leurs pratiques. En effet, les acteurs associatifs qui s'agrègent autour de ces programmes de coopération, surtout pour les moins organisés ou les moins aguerris à ces espaces, le font souvent avec pour motivation légitime le financement de leur projet³⁴⁰. Les programmes s'organisent donc aussi pour répondre à cette demande première. « Joursour va vers les petites associations, vers les régions les plus démunies, avec des petits financements... mais l'objectif d'autonomisation a-t-il été respecté ? Ne sont-elles pas dépendantes aussi du PCPA finalement ? », nous interroge ainsi un membre du programme. La transparence conduit en effet à instruire une certaine égalité de traitement entre les acteurs, à mettre en place des critères objectifs d'appréciation des projets, là où la demande sociale est parfois pressante. Autrement dit, « il faut se former à la transparence », comme en témoignait un membre algérien du programme au sens où il faut comprendre les mécanismes d'instruction des projets, les adopter et enfin être en capacité d'y répondre ; un coût d'entrée qui passe parfois l'envie à

³³⁹ Robert, Cécile. « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du *lobbying*. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, no. 1, 2017, pp. 9-32.

³⁴⁰ C'est un réflexe classique face à une coopération qui a pour représentation lointaine et réductrice d'organiser une forme de redistribution financière ; fonction qu'elle exerce par ailleurs.

des acteurs plus habitués à des logiques de don contre don. Cette injonction à la transparence freine ainsi les « logiques de guichets » que l'on peut observer. La transparence est présentement affaire d'apprentissage, sa mise en œuvre dans le programme est affaire de formation, de transmission, de pédagogie et donc de « public cible » comme le résumerait le vocable des ONG. En conséquence, l'injonction à la transparence modélise un programme qui va vers des « petites associations » à même d'être en demande de formation, d'apprentissage et d'accès au financement. Si tout est question de méthode d'apprentissage, une question demeure : que reste-t-il des valeurs ? Transitons-nous vers une forme de démocratie participative à l'échelle d'un programme ?

Une démocratie participative ?

Joussour indique dans sa charte se fonder sur un principe de « démocratie participative ». Il est intéressant de noter que la question au centre du programme est celle de la « participation » qui confine plus dans sa mise en œuvre à des formes d'expérimentation démocratique qu'à des visions classiques de la démocratie représentative (Sebel et Zeitlin, 2010 ; Fung et al., 2003). Au niveau opérationnel, le processus de concertation est ainsi jalonné par des réunions formelles, étayées en amont par des ordres du jour précis, en aval par des comptes-rendus et des relevés de décisions, tout un appareillage administratif qui permettrait de suivre une sorte de fil d'Ariane de la décision. Pour expliquer l'agencement du programme, l'accent est mis sur les procédures, les cadrages, les interactions entre les différentes instances et les moments clés (type assemblée plénière ou générale) comme un miroir pour donner à voir l'évolution possible des modes d'action publique, et *in fine* des politiques publiques (Bevir, 2010). À chaque étape, dans chaque instance, la question de la participation et de la transparence est posée, soit par la question de la représentation (élection de membres du programme au Copil), soit par le mode de décision qui s'exerce le plus souvent au consensus (et non par vote).

« Il nous arrive souvent lors des réunions du comité d'attribution des projets d'être en désaccord avec les points de vue d'autres membres, mais à chaque fois, nous arrivons à rapprocher nos points de vue au cours de la discussion et de trouver des consensus. Il faut reconnaître que les auditions favorisent grandement les rapprochements des positions, car elles permettent aux membres d'avoir des clarifications sur les questions en lien avec les points de divergence et de faciliter ainsi la construction des consensus³⁴¹. »

À l'observation sur le terrain, aussi bien au Maroc qu'en Algérie, les personnes interrogées soulignent que les formes endogènes de gouvernance associative tendent à favoriser la

³⁴¹ Membre d'un comité d'attribution FAIL, Extrait du rapport de capitalisation 2006-2010.

position du « président-fondateur » et/ou « président-décideur ». Nous reviendrons sur les origines socio-historiques des formes d'actions collectives organisées, mais à ce niveau de l'analyse, il faut noter que le fait même d'avoir des commissions, comités de pilotage, etc., c'est-à-dire tout un appareillage administratif qui met en scène la procédure de décision, favorise structurellement une appropriation collective de la gouvernance à différentes échelles et prend volontairement le contre-pied des pratiques associatives courantes ; même si, à l'instar des analyses sur la fabrique des politiques publiques, les acteurs du programme confient « il y a le Copil et après il y a la réalité », cherchant toujours à imputer une décision ou une orientation au poids, réel ou supposé, de tel ou tel acteur dans le processus décisionnel (Alison, 1971). Le jeu de la rationalité limitée joue alors à plein (Simon, 1945 ; March et Simon, 1958) et les acteurs comblent à leurs échelles les manquements d'informations dont ils disposent par toute une gamme « d'explications réflexes », souvent sourcées par la rumeur : « la France ne veut pas », « les pouvoirs publics savent/ne veulent pas/se méfient/désapprouvent », « le programme a été créé pour répondre au printemps arabe », autant d'explications très généralisées pour expliquer *a posteriori* les ressorts d'une décision du programme.

Au sortir de cette analyse, loin de faire la démonstration théorique d'une parfaite gouvernance, le programme crée surtout les conditions d'une régularité dans le processus décisionnel (Kingdon, 1995). Le programme se comporte comme une carrière de solutions financières, techniques, organisationnelles, décisionnelles. C'est une entreprise de l'offre qui attend une demande, celle du « terrain ». Le processus participatif permet de réaccorder l'instrument qui, sous l'effet itératif de l'offre et de la demande et à mesure des opportunités/contraintes, doit se réajuster à différentes échelles : dans sa gouvernance, dans les modes d'attribution des projets, dans sa communication, etc. C'est aussi cette « souplesse » que tous les rapports et les entretiens viennent souligner. Derrière la « concertation » et la « transparence », les mécanismes de la gouvernance dévoilent bien plus les habits de l'appropriation, de l'apprentissage, du dialogue et des vertus du consensus que ceux de l'efficacité de l'action. Les PCPA se révèlent être des « fabriques de sens » de l'action publique, bien moins portées sur *ce qui doit être fait*, que sur le *comment cela doit être fait*. Un transfert de valeurs et de méthodes qui nous interroge dans son fonctionnement.

3.1.2. Une entreprise d'import-export ? De l'intérêt de mobiliser la littérature sur les *Policy transfer studies*

Les acteurs de la configuration développementiste « agissent comme des entrepreneurs d'import-export de « bonnes pratiques » dans différents domaines (démocratisation, bonne gouvernance, développement durable, participation citoyenne) et proposent aux gouvernements avec lesquels ils coopèrent des réformes types destinées à moderniser les différents secteurs de l'État, depuis l'enseignement supérieur jusqu'à la décentralisation administrative³⁴². » Cette analyse portée par Amin Allal, dans son article sur les configurations développementistes, inspire ici notre réflexion sur un cadre théorique qui concourrait à expliquer ces phénomènes de transferts de « bonnes pratiques » ; un cadre théorique à confronter à notre cas d'étude ici. Les PCPA s'organisent-ils comme des entreprises d'import-export ?

Éléments de définition et premières limites

Les programmes PCPA s'apparentent à une greffe de politiques publiques grâce à un transfert de méthode et de ressources partiellement naturalisées dans le paysage de l'action publique locale. L'idée de transfert est séduisante. Dans le cas du développement, elle l'est d'autant plus qu'elle réfère à une fonction première de l'aide, quoiqu'en elle-même réductrice, que sont les transferts sociaux et financiers. La littérature sur les transferts s'est développée dans l'analyse des politiques publiques depuis le début des années 1990 en s'inscrivant dans les travaux de recherche sur les phénomènes associés à la mondialisation et aux convergences de politiques publiques dans des contextes différents. Il nous intéresse ici dans l'idée que l'aide au développement concourt par ces mécanismes de mise en œuvre à une certaine convergence des modes d'action publique. Parler de transfert de politiques publiques, c'est organiser la pensée autour d'une dynamique qui partirait d'un « système modèle » vers un « système client ». Dans cet interstice théorique, des mécanismes sont à l'œuvre pour organiser des « transferts », et font l'objet de recherches documentées. Il ne s'agit pas tant d'un passage d'un point A à un point B mais d'un mimétisme d'éléments de nature différente (idées, normes, cadre juridique, documents, etc.) d'un contexte vers un autre. Pour assurer ce qui relève plus d'une « greffe », des stratégies d'acteurs se mettent en place pour assurer les échanges, développer des pédagogies autour des référentiels en circulation, organiser des leviers incitatifs et surtout opérer des ajustements (Mény, 1993). Dans les différents courants d'analyse sur les

³⁴² Allal, Amin, *op.cit.*

transferts, d'aucun insistent sur l'aspect formel ou institutionnel du processus (Watson, 1993 ; Jacoby, 2000 ; Jong, Lalenis et Mamadouh, 2002), mais nous nous attarderons ici moins sur le transfert « classique » d'une politique publique sectorielle (éducation, urbanisme, fiscalité, etc.) que sur le transfert d'un mode d'action publique. Ainsi, le *lesson drawing* (Rose, 1993) ou le *policy learning* (Bennett et Howlett, 1992) tels qu'ils ont pu être théorisés, nous amènent à réfléchir ici d'avantage sur l'aspect volontariste et intentionnel du transfert.

Dans ce schéma de transfert par l'apprentissage, il n'y aurait pas de « modèle » source. Le processus de transfert a prétendument la capacité d'absorber, par sa « souplesse », les contraintes des contextes locaux, les interactions complexes à différents niveaux d'acteurs de nature différente, l'émergence de nouveaux acteurs, etc. Différentes catégories de transferts ont ainsi été proposées (Dolowitz, 2000) : de la copie conforme à la simple inspiration, en passant par des modes combinatoires de différents dispositifs, aucun ne nous paraît suffisamment complet à ce stade de l'analyse pour éclairer les logiques de transfert réalisées dans le cadre des politiques de coopération. En effet, dans le cadre de relations postcoloniales, eu égard à la complexité de la construction des relations bilatérales entre la France et les pays anciennement colonisés, l'aide au développement ne peut être totalement promue intentionnellement ni ouvertement comme le vecteur d'un modèle à promouvoir. Car la perception du « modèle » à importer tient une place essentielle dans les stratégies des acteurs (Dolowitz, 2000 ; Mény, 1993) pour faciliter ou mettre en échec « l'importation » des valeurs, des idées, des dispositifs, etc. Sans « modèle » de départ, peut-on alors parler de transfert ?

Ainsi au cours des années 1990, cette idée qu'il y aurait une circulation des bonnes recettes de l'action publique sous l'effet conjoint de la globalisation économique et des processus d'harmonisation liés à l'intégration régionale dans les sous-ensembles économiques de cette globalisation (notamment l'eupéanisation étudiée plus haute), trace un sillon académique rassemblant plusieurs courants d'études sociopolitiques : les *Policy Transfer Studies* (PTS). Les PTS ont en commun de s'intéresser à la dimension exogène de la fabrique d'action publique, et par extension à en retirer des éléments précis d'analyse sur les mécanismes d'imposition, d'imitation, d'inspiration, d'influence qui président à qualifier, dans le cadre de relations bilatérales, une certaine géopolitique. C'est ce cadre théorique qui éclaire la réflexion menée ici.

Vers une typologie des transferts

S'essayer à une typologie des transferts de politique publique est risqué tant il existe des critères et des facteurs qui remettent en cause jusqu'à l'idée même de transfert. Dans son *panorama des policy transfer studies*³⁴³, Thierry Delpech s'essaye à l'exercice, nous donnant matière à réflexion pour l'analyse développée ici. Un premier critère de différenciation à opérer pour construire cette typologie serait d'identifier « la nature des entités mises en circulation » (qu'est-ce qui circule ?). Des éléments que l'auteur rassemble sous le vocable que nous reprenons ici à notre compte de « solutions d'action publique ». Il y aurait pêle-mêle des éléments d'orientation générale, des savoirs sur les problèmes publics, sur des contenus de politiques publiques, sur des instruments de gestion, etc. Pourraient être ajoutés à cela des éléments de différenciation entre des transferts de solutions concrètes très localisées et ciblées, de solutions plus théoriques et générales, laissées à l'appréciation de multiples acteurs intervenant dans le processus.

Le deuxième critère serait de qualifier un ordre de grandeur dans l'imposition du modèle transféré (avec quelle intensité ?). Sur un curseur, on aurait à une extrémité les actions entreprises par des acteurs importateurs pour s'inspirer d'un modèle (notion de *lesson drawing*). C'est une démarche volontaire des importateurs qui sont à la recherche de ressources intellectuelles, financières ou même symboliques pour répondre à des problèmes. L'autre extrémité, c'est l'imposition par « l'exportateur » d'un certain nombre de mesures d'action publique ; cette imposition peut venir de certaines mesures exigées par des organisations internationales (réforme sectorielle ; libéralisation du marché, etc.) en échange d'allocation de ressources. Mais là encore, la qualification du degré d'imposition tient aussi à la capacité transactionnelle du modèle importateur. Par ailleurs, pris à l'échelle des acteurs, il est plus difficile de distinguer dans l'analyse ceux qui relèveraient d'une défense des intérêts à l'export de ceux à l'import. La sociologie des élites transnationales montre qu'il y a souvent des stratégies d'alliance et de légitimité croisée³⁴⁴ entre ces entrepreneurs d'import-export. Autrement dit, il n'y aurait jamais « imposition » à la mesure qu'on peut lui donner au sens militaire ou du système colonial. Mais le soupçon n'est jamais loin.

Un autre critère de différenciation serait de considérer la « morphologie sociale des flux d'import-export » (sous quelle forme ?) qui offrirait une grille d'analyse pertinente. À quels secteurs ces flux s'adressent-ils en particulier ? À quelles échelles ? À quelles séquences

³⁴³ Delpeuch, Thierry. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », *Critique internationale*, vol. 43, no. 2, 2009, pp. 153-165.

³⁴⁴ John Ikenberry, « The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and "Policy Band Wagonning" », dans Ezra Suleiman, John Waterbury (eds) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview, 1990, p. 88-110.

de la fabrique de la politique publique interviennent-ils ? Dans quels réseaux circulent-ils exactement ? Ces questions de *policy design* que nous avons abordées par ailleurs nous confirment l'intérêt de l'approche par les instruments d'action publique comme angle d'analyse pertinent. Cela permet de porter l'intérêt autant sur la matière circulante (valeurs, sens, personnes, etc.) que sur l'organisation des canaux de circulation de l'aide en eux-mêmes dans des maillages complexes.

Ce raisonnement nous conduit à la quatrième clé de répartition pour une typologie des transferts (quelle acceptation/adaptation ?). Pour R. Rose, dans son article sur le *Lesson Drawing*³⁴⁵, il suffirait de mesurer l'écart entre le modèle et sa transposition, et d'étalonner les résultats de « l'imitation » à « l'inspiration » pour analyser ensuite les formes d'adaptation, les degrés d'hybridité, etc. Cette entrée par l'hybridation nous semble correspondre d'autant mieux à l'étude de cas ici qu'elle permet de nous attarder sur les mécanismes précis d'un transfert dans la morphologie singulière des systèmes de l'aide au développement. Reste un même problème théorique à résoudre : s'il n'y a pas de « modèle » à l'export, qu'est-ce qui « inspire » les acteurs ?

De la « solution » à « l'offre » d'action publique

Le concept même de transfert dans l'analyse des politiques publiques est lié à la littérature sur les institutions. Il apporte une touche particulière en puisant dans la sociologie des élites pour remettre au centre la place des acteurs dans leur capacité à favoriser ou au contraire à faire échec à cette dynamique d'import-export. Ces « passeurs », « acteurs intermédiaires » ou encore « entrepreneurs de causes » jouent un rôle essentiel dans la fabrique du développement, puisqu'ils font voyager des « solutions d'actions publiques » (Mény, 1993) ou plus précisément des offres alternatives d'actions publiques capables de répondre à une demande restée insatisfaite dans les pays récepteurs.

Les programmes PCPA se présentent comme une offre parmi d'autres : une alternative dont la portée systémique est à interroger. En effet, il ne s'agit pas d'implanter un modèle par le biais d'acteurs qui en feraient la promotion, et d'autres qui en assureraient l'appropriation. Pour schématiser cela ainsi, les PTS prennent appui sur la littérature sur les institutions. Dans un contexte de relations bilatérales postcoloniales, difficile d'imaginer une intentionnalité d'ordre institutionnel. Si on laisse de côté les approches macro-

³⁴⁵ Richard Rose, « What is Lesson-Drawing? », *Journal of Public policy*, 11 (1), 1991, p. 3-30.

théoriques³⁴⁶ sur le rôle des recherches sur les transferts et les échanges institutionnels (Dolowitz et Marsh, 1996) pour se concentrer sur les acteurs, une lecture plus fine des mécanismes apparaît. Il est bien plus question de faire circuler une solution dans le courant des solutions offertes par le système d'action publique alors en place, que de se mettre en compétition avec les courants dominants de l'action publique dans les pays concernés. Cet effet de dilution, ou de non-affrontement avec les pouvoirs publics notamment, fait partie aussi de la méthode comme il a été démontré plus haut.

La compétition existe cependant dans d'autres espaces. En effet, l'aide au développement voit s'affronter des bailleurs de fonds internationaux, à travers des instruments différenciables dans leurs méthodologies³⁴⁷, dans lesquels les acteurs de la société civile vont naviguer et puiser leurs références : « C'est plus facile avec les Américains, ils paient sur facture » entendra-t-on à la fin d'une formation à la GCP organisée par l'ambassade de France³⁴⁸. Progressivement, se forge une offre internationale dans les instruments des « bailleurs de fonds de l'étranger », qui, à bien regarder, se révèle plutôt transnationale, de par l'hybridité des solutions, l'expertise et les réseaux mobilisés (Dolowitz, 2005 ; Debonneville et Diaz, 2013). En effet, les acteurs apprennent d'un programme d'aide au développement, réinvestissent les acquis de l'expérience dans un autre, se légitiment progressivement par la capacité à mener une action publique organisée, compétence demandée par un troisième bailleur, et ainsi de suite. Ce cercle vertueux du développement de la société civile dans certains secteurs de politique publique (par exemple les acteurs agissant dans la prise en charge du handicap) est rendu possible parce que les acteurs peuvent naviguer aisément d'un bailleur à un autre, d'un référentiel d'action à un autre, d'une manière d'agir à une autre, car il existe un substrat commun. De cela, il résulte un angle d'analyse jusque-là ignoré dans notre approche socio-institutionnelle : si la politique d'aide au développement d'un pays est rarement mono-instrument, un instrument d'action publique comme le PCPA n'est pas mono-politique ; les acteurs « traversent » le PCPA, apprennent en son sein et servent dans le même mouvement d'autres politiques d'aide au développement portées par d'autres bailleurs. Finalement, alors que les rapports d'évaluation ou de capitalisation cherchent, à travers le discours de la « redevabilité », ce qui serait imputable à la mise en place d'un instrument d'aide au développement (et par effet d'induction, à un bailleur, à une politique et finalement, à un pays³⁴⁹), l'analyse se

³⁴⁶ Considérant les contraintes structurelles de la société d'implantation, certains auteurs considèrent le transfert de politiques comme étant une opération de mimétisme institutionnel pouvant être abordée à travers trois approches macro-théoriques (Dolowitz et Marsh, 1996) : le néo-institutionnalisme, la théorie du *public choice* et le néomarxisme.

³⁴⁷ bien plus que dans les paradigmes qu'ils promeuvent puisqu'ils puisent dans le même substrat ; dans les arènes de l'OCDE, de l'ONU, dans les forums sur l'efficacité de l'aide, etc.

³⁴⁸ Entretien à Timimoun, décembre 2017.

³⁴⁹ Ce que l'on retrouve dans les pratiques discursives de type « la France a permis de soutenir la société civile ».

confronte à cette réalité d'une circulation par le bas qui contraint fortement toute stratégie de « copyright ». Ce nouvel effet de dilution de l'imputabilité des résultats de l'aide comme produit de la compétition de l'offre internationale d'action publique nous conforte dans l'idée que c'est, toutes choses égales par ailleurs, le brassage des « offres » d'action publique qui conduit à des « solutions » d'action publique originales.

Ceci considéré, il s'agit pour des programmes comme les PCPA de construire et de préserver les espaces de circulation des concepts et des méthodes. Le rôle des organismes internationaux dans la fabrique de politiques publiques nationales (Dolowitz, 2000 ; Radaelli, 2000) a été de plus en plus mis en avant pour assurer un niveau d'analyse intermédiaire entre les théories fixées sur le mimétisme institutionnel et l'approche par les acteurs. En effet, les processus de transfert seraient des construits sociaux à appréhender dans des espaces transnationaux, dans lesquels s'opèrent des microprocessus d'apprentissage, d'hybridation, de mise en réseau, de formation de coalitions d'intérêt, de routines (*path dependence*) qui participent de l'élaboration d'une action publique organisée et identifiable par sa méthode. Celle-ci permet d'assurer les critères de définition des problèmes, d'organiser l'entrepreneuriat des solutions, d'ouvrir l'offre d'action publique, et surtout, d'assurer la légitimité de ses porteurs dans leur environnement institutionnel.

Le recours à une socio-histoire de l'instrument PCPA nous permet de replacer dans le temps, 1/ les contingences et leur exercice, 2/ les interactions et donc l'évolution des configurations d'acteurs agissant sur le cadre (et en dehors !) et 3/ la circulation des savoirs et leur consolidation. Tout ceci conduit à définir l'instrument PCPA non plus uniquement comme un dispositif de mise en œuvre de l'action publique, mais comme « un espace de circulation » (Saunier, 2006) ou plus précisément comme une « configuration circulatoire » (Payre, 2016). En préservant dans le temps cet espace, le programme PCPA installe une offre d'action publique dans le maillage d'autres offres d'action publique. Si l'espace se stabilise, les acteurs qui le traversent font circuler les idées, les méthodes, les savoirs vers d'autres offres d'action publique. C'est ce mimétisme-là qui est intentionnellement recherché par le programme.

3.1.3. Médiateurs et acteurs intermédiaires : qui entreprend, promeut, concilie, freine, sort du processus ? Pourquoi ?

Cette logique de circulation des idées, des normes, des méthodes n'est évidemment pas un processus désincarné. Il faut toujours ces passeurs, porte-paroles, intermédiaires pour faire voyager des modèles, pas dans un seul sens (du bailleur au destinataire par exemple), mais dans plusieurs arènes où ces modèles s'hybrident, se conjuguent avec d'autres, etc. Ce sont ces voyageurs dont il est question ici. Les travaux de Bruno Jobert et Pierre Muller (1987) ont permis de théoriser la notion de « médiateurs » comme étant des personnes en capacité de faire voyager des « mythes » ou des référentiels d'action à travers des espaces politiques, administratifs et sociaux. Autrement dit, ces personnes incarnent les processus de diffusion.

« Européaniser l'aide », « promouvoir l'efficacité », « mieux inclure les ONG » sont des idées et des méthodes qui doivent beaucoup aux directeurs de la DGCID. Dans des administrations fragmentées, le rôle des agents pour faire circuler une idée d'une arène à une autre est une clé d'analyse essentielle pour comprendre la réussite ou non d'un modèle voyageur. Dans les entretiens réalisés, une personne est ainsi régulièrement citée comme ayant « eu un rôle essentiel » dans cette circulation des paradigmes et sur la conception des instruments : Philippe Etienne. Son parcours illustre à lui seul les passerelles qui s'opèrent entre les différentes arènes de débat sur l'aide. Directeur adjoint du cabinet du ministre des Affaires étrangères Hervé de Charrette de 1995 à 1997, il occupe le poste de premier conseiller puis ministre-conseiller à la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles de 1997 à 2002. Nommé Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire à Bucarest, de septembre 2002 à décembre 2004, il participe activement à la mise en place du PROCOPIL, un des premiers PCM, avant d'assurer la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du MAE à partir de 2005. Son expérience européenne, comme celle de son prédécesseur à ce poste, Monsieur Claude Blanchemaison, permet de créer un pont entre le tout nouveau consensus européen pour le développement de 2005 (qui inclut très clairement le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et la révision de l'accord de Cotonou) et la DGCID qui peine à trouver sa doctrine³⁵⁰ (Meimon, 2007). En effet, comme nous l'avons étudié dans le premier chapitre, la DGCID est le produit de la réforme de 1998, et de la disparition du ministère de la Coopération. Disparition ou fusion pourrait-on dire, car si la

³⁵⁰ Meimon, Julien, *op.cit.*

doctrine « françafricaine » disparaît dans sa forme institutionnelle, force est de constater que la France peine à fournir une nouvelle doctrine lisible, pendant que perdurent les pratiques anciennes. Au sortir de l'analyse, un constat : « Malgré quelques principes fondamentaux [...] la politique française en matière de développement ne projette pas de vision unifiée », déclare la CAD de l'OCDE³⁵¹ en 2004. Ainsi, à sa prise de fonction en 2005, Philippe Etienne est auditionné par la Commission des finances du Sénat (octobre), commission qui questionne autant qu'elle bouscule le financement opéré par la MCNG via les ONG françaises et *in fine* les PCPA. Les éléments de réponses apportés par Philippe Etienne nous renseignent sur la stabilisation de la doctrine et des configurations d'acteurs.

« Premièrement, en ce qui concerne la place des ONG dans notre coopération, comme Monsieur le Président Pichon l'a rappelé, les ONG françaises œuvrant dans la coopération internationale au développement sont relativement plus faibles, souvent plus nombreuses et, en tout cas, de taille inférieure à leurs consœurs européennes. C'est l'une des causes des problèmes existants. [...] En effet, nous estimons que nous devons mieux valoriser et utiliser, à l'instar d'autres pays mieux organisés, la contribution spécifique des ONG, notamment dans la mobilisation des opinions publiques. Rappelons le rôle qu'ont joué les ONG et leurs plates-formes françaises, en relais avec d'autres ONG internationales en faveur des propositions françaises pour les financements innovants du développement, propositions qui ont connu, au cours des derniers mois, des progrès spectaculaires. [...] On pourrait se demander pourquoi il est pertinent de travailler avec les ONG dans le domaine de la coopération. De même, quels sont les domaines où nous avons intérêt à collaborer avec ces organisations ? Parmi ces axes d'action, nous citerons le renforcement des sociétés civiles dans les pays partenaires, le développement d'une coopération de proximité au plus près des populations défavorisées, l'accompagnement des thèmes sur lesquels nous souhaitons exercer une influence dans le cadre du débat international, l'aide à l'éducation au développement et à la solidarité internationale et la proposition d'actions et de projets innovants. Il ne s'agit donc pas de faire appel aux ONG « pour le plaisir ». Il s'agit de faire appel aux ONG uniquement quand elles apportent une plus-value véritable. »

La place des ONG et de la « société civile », même s'il faut toujours en apporter la justification, est au cœur du paysage de l'aide tel qu'il est dessiné par le directeur du DGCID. L'ambition d'exercer une influence à travers l'aide au développement est clairement revendiquée, mais l'inscription dans « le cadre du débat international » l'est également. Cependant, la motivation même de la Commission des finances à auditionner le nouveau directeur de la DGCID relève surtout des critiques sur l'usage des fonds par les ONG et l'efficacité de ces dernières dans les dispositifs d'aide. La réponse de Philippe

³⁵¹ OCDE, *La France (2004), examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations.*

Etienne nous éclaire là encore sur la circulation des idées, des méthodes et leurs processus de stabilisation :

« Au regard du grand nombre d'ONG bénéficiaires de subventions publiques et de la variété des domaines dans lesquels celles-ci interviennent dans les nombreux pays éligibles à l'aide au développement, il nous est apparu que le ministère des Affaires étrangères, et plus spécifiquement la MCNG (qui relève de la DGCID), ne maîtrisait pas réellement la définition des objectifs et des moyens consacrés par l'État à cette forme d'aide extérieure. Outre le fait que certaines ONG à vocation médicale ou technique (qui sont souvent les plus importantes par la taille et par la notoriété) échappent à sa compétence, celles qui relèvent de son champ d'intervention ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux, ce qui obère toute possibilité d'évaluation réelle par les services du ministère de l'usage des fonds publics qui y sont affectés. »

Un aveu de faiblesse sur une doctrine qui cherche la définition des « objectifs et moyens consacrés par l'État » et une méthode de « suivi rigoureux ». Philippe Etienne en vient à conclure ainsi :

« Notre conclusion est qu'une stratégie en termes d'objectifs et de performances au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) reste sans doute à clarifier et à mettre en œuvre en matière d'ONG. Certes, la France peut s'appuyer sur un réseau d'ONG où le dévouement à la cause de l'aide au développement est indéniable, même si ce réseau s'exprime parfois de façon un peu dispersée, sans comparaison avec ceux des pays anglo-saxons qui sont plus puissants et mieux organisés. En revanche, la clarté comptable, la rigueur de gestion, le souci de rendre compte des objectifs poursuivis, l'obligation de justifier de l'emploi de tout argent public reçu et enfin la démarche d'évaluation des résultats obtenus restent encore très perfectibles, dans les mentalités comme dans les structures. »

Certes, ces propos sont tenus devant une Commission des finances visant à rendre compte de l'usage de l'argent public, mais ils traduisent également le retard et donc la nécessaire évolution vers un meilleur appareillage gestionnaire des ONG et de la relation de l'État avec ces dernières. Si Philippe Etienne doit rendre compte de l'organisation et de la gestion de la MCNG, c'est aussi que cette dernière a eu du mal sur certains programmes à rendre compte des problématiques rencontrées sur le terrain, au Maroc notamment comme nous l'avons vu. Ces tâtonnements du début tant dans la doctrine que dans la méthode, auraient pu avoir raison des instruments PCPA, si ces derniers n'étaient alors défendus par Philippe Etienne pour les avoir observés sur le terrain :

« J'étais moi-même jusqu'en janvier dernier ambassadeur en Roumanie et j'ai dans ce cadre grandement apprécié le travail accompli avec la plate-forme des ONG³⁵² qui a été initiée par les pouvoirs publics français et qui travaillait notamment sur le thème de la protection de l'enfance. »

Cette allusion au PCPA Roumanie (PROCOFIL) lors de son audition nous renseigne aussi sur la façon dont le parcours d'une personne amène aussi à défendre, autant qu'à justifier, un parti pris dans la circulation des idées. Si les instruments mis en œuvre par une fragile³⁵³ Mission de Coopération Non-Gouvernementale peuvent alors perdurer au-delà de la réforme, c'est aussi parce « qu'il y croit » comme nous l'entendrons dans les entretiens sur le rôle de Philippe Etienne durant cette période.

Alors qu'en 1999, un premier rapport sur la réforme³⁵⁴ de la coopération pointait la nécessité de garder un canal bilatéral fort face à une aide communautaire qui procéderait à une dilution du rôle de la France dans l'aide au développement (entendons ici de son influence à travers ladite aide), en 2005, c'est du côté de l'aide communautaire que la France cherche en partie sa légitimité. Yves Gounin, dans son livre sur *La France et l'Afrique, Le combat des Anciens et des Modernes*, décrit la lutte d'influence entre « afro-conservateurs » et « réformateurs » au sein de l'exécutif français au moment de la réforme et dans les années qui suivirent. Il met ainsi en avant que la coopération française, malgré la persistance de certaines pratiques bilatérales, évolue alors au profit de la relation transitant par le canal européen et multilatéral. Une preuve socio-institutionnelle de cela nous est apportée par le fait qu'aucun des directeurs de la DGCID de 1998 à 2009³⁵⁵ ne peut se prévaloir d'une grande expérience africaine, mais bien plus d'une carrière européenne.

En 2005, une première stabilisation s'opère sous l'action de personnes clés dans le dispositif institutionnel, comme c'est le cas de Philippe Etienne présenté ici. Elle s'opère par un faisceau de facteurs concomitant ; l'eupéanisation de l'aide, la référence à la déclaration de Paris, ou plus directement l'audit de la Cour des Comptes, viennent ainsi clore un premier chapitre de la réforme. Désormais, les ONG, et les « sociétés civiles » auxquelles on les rattache, sont parties prenantes des dispositifs institutionnels. Elles doivent savoir rendre des comptes, et « apporter une plus-value véritable » ; autrement dit,

³⁵² Solidarité Laïque.

³⁵³ Fragile au sens où la réforme de 1998 amène à des changements institutionnels majeurs et que le service est alors très récent.

³⁵⁴ Yves Tavernier, la coopération française au développement, rapport au premier ministre, 1999, La documentation française. Extrait : « *L'Europe n'est pas à la hauteur de ses engagements et de ses responsabilités. Son cadre fonctionnel, sa bureaucratie centralisée, ses lourdeurs procédurières et ses contradictions limitent son influence dans le débat sur les valeurs, les objectifs et les moyens. La France, premier contributeur au FED, est en droit de s'interroger sur la lisibilité et l'efficacité de sa dotation* ».

³⁵⁵ Francois Nicoullaud (décembre 1998), Bruno Delaye (juillet 2000), Claude Blanchemaison (juillet 2003), Philippe Etienne (novembre 2004), Anne Gazeau-Secret (juillet 2007-mai 2009).

participer de l'efficacité de l'aide. La reconnaissance de leur singularité s'accompagnera ainsi de la disparition de la MCNG, au profit de la création de deux divisions distinctes : la DAECT et la MAAIONG³⁵⁶. « Les deux types de coopération seront confiés à deux structures différentes : le délégué à l'action extérieure des collectivités locales pour la coopération décentralisée et une nouvelle mission d'appui à la coopération internationale des ONG, dont les objectifs seront l'amélioration du suivi des ONG et de l'efficacité des subventions au sein de notre ministère », sont ainsi les derniers mots de recommandation à la Commission du directeur de la DGCID. À partir de 2006, la MAAIONG se chargera de suivre les PCPA.

Inclure la société civile du Sud, démocratiser l'aide, promouvoir l'instrument PCPA

« Avec cette réforme, nous avons voulu adapter les moyens de la France aux dimensions nouvelles de l'action internationale [...] La société civile est diverse, vous vous en ferez les porte-paroles³⁵⁷ ». Cet extrait du discours nous inspire par le pluriel qu'il laisse entendre : une « société civile » qui masque en réalité des stratégies d'acteurs et leur circulation dans les différentes arènes du développement à la française. Leurs parcours individuels et collectifs retiennent notre attention ici.

Le Haut Conseil à la Coopération Internationale, installé à la fin de l'année 1999, est créé dans l'esprit de Stéphane Hessel (président du CFSI) comme une structure de démocratisation de l'aide et de représentation de la société civile. Son président, Jean-Louis Bianco, ancien secrétaire général de l'Élysée, est notoirement en froid avec le Premier ministre Lionel Jospin. Cela n'empêche pas le HCCI de s'installer dans le paysage de l'aide comme une arène de débats, émettrice de rapports thématiques et d'avis consultatifs grâce à la participation de ses membres qui comptent toutes les ONG de taille significative de l'époque. Il faut dire que le Haut Conseil est en réalité le produit des Assises de la Coopération et de la Solidarité Internationale organisées en 1997 par Jacques Pelletier, président du comité de pilotage préparatoire et présidées par Charles Josselin³⁵⁸, secrétaire d'État à la Coopération. On y constate l'urgence d'un « lieu de concertation entre tous les acteurs à propos de la politique de coopération, rôle qui pourrait être assuré par

³⁵⁶ Direction à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales, et la Mission d'Appui à l'Action Internationale des ONG.

³⁵⁷ Extrait de l'allocution prononcée par M. Lionel Jospin, Premier ministre, le 26 novembre 1999 devant le Haut Conseil de la coopération internationale.

³⁵⁸ « Au mois de juin 1997, Hubert Védrine, Ministre des Affaires Etrangères et Charles Josselin, Secrétaire d'État à la Coopération, ont confirmé ce soutien au processus engagé en précisant qu'il concourrait efficacement à la réflexion qu'ils engageaient eux-mêmes - sous l'autorité du Premier Ministre -, en vue d'une refondation de notre politique de coopération, qui devra porter aussi bien sur ses objectifs et ses méthodes que sur les instruments de sa mise en œuvre. » Extrait du Livre Blanc.

une instance nouvelle », dans un livre blanc qui pose les bases d'une réforme du secteur du point de vue des ONG françaises³⁵⁹.

Le coordinateur du livre blanc n'est autre que Jean-Louis Vielajus, sous la houlette des organisateurs que sont le CFSI, Coordination SUD, le Comité de Liaison des Organisations de Solidarité Internationale (CLOSI), Cités Unies France (CUF), l'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux (APCG), « cinq réseaux représentant l'ensemble des acteurs de la coopération non gouvernementale et décentralisée ». Le parcours de Jean-Louis Vielajus nous intéresse ici puisque ce dernier est tour à tour secrétaire général de la Commission coopération développement (1995), Délégué général du Comité français pour la solidarité internationale en 1999, vice-président de Coordination Sud (2003) puis président à partir de 2008 (jusqu'en 2014), puis au conseil d'administration de l'AFD aujourd'hui. En qualité de délégué général du CFSI, ONG garante de deux PCPA, en Algérie et au Congo, il opère véritablement la fonction de médiateur entre les espaces de réflexion (Assises, HCCI) sur l'évolution des paradigmes, les arènes où ils sont mis en débats (Coordination Sud, CICID) jusqu'à leur incarnation en instruments d'action publique, tels que les PCPA, dont il assurera la mise en œuvre et la défense, notamment dans les phases de méta-évaluations sur lesquelles nous reviendrons.

Nous retrouvons ainsi différents acteurs clés pour l'évolution des PCPA au sein du HCCI, et notamment Roland Biache, délégué général de Solidarité Laïque de 1998 à 2016. Dans les entretiens que nous avons pu mener, il est souvent désigné comme un des « fondateurs des PCPA » pour les avoir promus et portés très tôt au sein de Solidarité Laïque ; dès 2002 avec le PROCOPIL en Roumanie, dès 2005 avec le PCM II au Maroc (après avoir activement participé à la première phase), et Soyons actifs/actives, le PCPA Tunisie depuis 2012. C'est Roland Biache qui fait principalement le pont avec les services de la MCNG, puis de la MAAIONG après les difficultés rencontrées par le CCFD sur la première phase du PCM (1999-2005). Solidarité Laïque et le CFSI sont les deux ONG, fonctionnant comme des réseaux, qui vont dominer³⁶⁰ l'instrumentation des PCPA. Un des chargés de mission à la MAIIONG, Alain Canonne, alors impliqué dans le suivi du PROCOPIL, deviendra délégué général de Solidarité Laïque en 2016, et sera particulièrement actif dans les phases de méta-évaluation des programmes PCPA. Au sein de Solidarité Laïque, il faut citer également le rôle clé joué par Philippe Jahshan qui est engagé dans cette ONG à partir de 2002 en tant que chef de projet Maghreb et Moyen-Orient. Parallèlement, Philippe Jahshan exerce plusieurs mandats dans des collectifs de la solidarité internationale

³⁵⁹ Le rapport de M. Yves Tavernier, député, sur la réforme de la coopération française, remis au Premier ministre en décembre 1998, ira dans le même sens.

³⁶⁰ Il faut noter qu'une troisième ONG garante est également présente ; il s'agit d'Aide et Action qui pilote le PROJEG, PCPA en Guinée depuis 2007.

(notamment la présidence du F3E de 2006 à 2012) et devient membre du bureau de Coordination Sud en 2012, avant d'en être élu président en janvier 2015³⁶¹. Avec une expérience de plus de onze ans à Solidarité Laïque où il évoluera en qualité de *Responsable géographique pour le Bassin méditerranéen*, puis de *Directeur des programmes internationaux* à partir de 2009, Philippe Jahshan va ainsi circuler dans les différents espaces précédemment cités jusqu'à en exercer la responsabilité. Son expérience initiale dans le suivi du PCM va le qualifier également de promoteur « à l'origine des PCPA » dans nos entretiens. Assurément, son parcours permet de socialiser son expérience dans différentes arènes de l'aide au développement, et il n'aura de cesse d'être mobilisé dans les phases de bilan ou d'évaluation, en particulier du PCM, pour expliquer l'intérêt « du renforcement des sociétés civiles » et du « dialogue citoyen ». En cela, il reste un promoteur des fondements paradigmatiques des PCPA, qu'il socialise dans les espaces cités et dans des temps donnés (capitalisation, évaluation), en étant de moins en moins impliqué dans leur mise en œuvre.

Ces acteurs vont prendre part activement aux débats menés dans l'enceinte du HCCI qui reprend à son compte la configuration du tour de table multi-acteurs des Assises de 1997 avec des « personnalités » morales et physiques de la coopération, des sociétés civiles, des ONG, des associations comme des syndicats, des acteurs de la coopération décentralisée, etc. À y regarder de plus près, cette arène joue surtout le rôle de courroie d'entraînement pour les associations et les ONG dans le processus de réforme. Les ONG connues pour leur critique à l'égard de la coopération française sont présentes, au début. En participant aux assemblées plénières du HCCI, elles sont dans une zone tampon entre d'un côté, l'institutionnalisation de la société civile désormais promue par le MAE dans le cadre de la « nouvelle contractualisation » (1994) et de l'autre, le rejet d'une participation quelconque aux politiques d'aide publique au développement, comme héritage des combats menés contre la politique incarnée par le ministère de la Coopération. Dans cet espace intermédiaire, maintenant que la réforme administrative de 1998 semble avoir balayé le ministère de la rue Monsieur, le champ est libre pour des « ONG réformistes » qui souhaitent participer à la définition des rouages d'un processus de réforme qui ne fait en réalité que commencer.

Le HCCI devient à l'usage une plateforme d'organisations, plus ou moins en réseau, avec des commissions qui produisent des avis dont l'impact sur les orientations du gouvernement est difficilement mesurable. Le HCCI est confiné à un rôle consultatif auprès

³⁶¹ En parallèle, Philippe Jahshan exerce plusieurs mandats : administrateur de l'AFD et depuis 2015, membre du CÉSE dont il a été rapporteur de l'avis sur les ODD et la coopération internationale. En octobre 2016, il est élu président du Mouvement associatif où il représente Coordination Sud.

du Premier ministre, maintenant toujours³⁶² une sorte de mise à l'écart d'une politique qui reste le sous-segment d'une politique internationale. Jamais totalement intégrée dans le débat démocratique (le HCCI ne rend pas de comptes devant le Parlement), l'aide au développement se singularise à travers des espaces de dialogue dans lesquels transitent des acteurs qui vont promouvoir les instruments PCPA.

« Faire atterrir » le PCPA dans les pays concernés

L'image d'un instrument qui serait parachuté n'est pas totalement juste, mais c'est l'expression entendue dans un entretien qui nous amène à l'utiliser. En effet, s'il se trouve des personnes pour faire circuler l'instrument PCPA dans les espaces parisiens de l'aide, il se trouve aussi des partenaires au Sud capables d'accueillir techniquement le programme, d'être force de proposition en son sein, et surtout en capacité de le promouvoir auprès d'autres acteurs, car l'objectif du programme reste d'organiser un fonctionnement en réseau d'une partie de la société civile.

Au Maroc, la stratégie était de s'arrimer à des structures historiques. L'association AMSED³⁶³ jouit depuis le milieu des années 1990 d'une solide réputation et entretient des partenariats avec le PNUD, la Fondation de France, USAid, la Banque Mondiale ou encore le CCFD. Son origine et sa composition le connectent directement aux mouvements chrétiens de solidarité internationale. À sa tête au début des années 2000 se trouve Fatima Chahid en qualité de présidente. Alors qu'elle entretient des liens avec le CCFD, la perspective d'organiser un programme de concertation avec la société civile (ce qui n'est pas encore bien défini comme un PCPA) apparaît comme une nouvelle opportunité de développement. Mais c'est avec l'étiquette de présidente du Réseau Carrefour Associatif³⁶⁴ nouvellement créé qu'elle participera à organiser les premiers développements du PCM sur la première phase. Fatima Chahid a fait carrière jusqu'en 2002 dans la fonction publique, principalement comme chargée d'étude dans des cabinets ministériels, à l'instar de nombreux membres du Conseil d'administration d'ASMED souvent issus de la haute fonction publique. Sans étiquette politique, elle se rapproche des mouvements altermondialistes en plein essor au Maroc également au tournant du millénaire. Elle va ainsi connecter le PCM aux réseaux d'acteurs associatifs existants, qui ont, pour la majorité d'entre eux, déjà des liens avec des partenaires français. Si c'est bien l'association Carrefour Associatif qui est impliquée dans la mise en œuvre du PCM, en la personne de

³⁶² comme du temps du ministère de la Coopération.

³⁶³ l'AMSED (Association marocaine de solidarité et de développement), créée en 1993 par d'anciens employés marocains du Catholic Relief Service (CRS).

³⁶⁴ réseau marocain, créé le 16 décembre 2000, composé de 7 associations actives dans le domaine du développement socioéconomique.

Mohamed Moudenne, c'est bien le parapluie et l'expérience d'ASMED qui permettent de faire le lien avec les pouvoirs publics.

Un autre acteur clé intervient dans cette entreprise d'implantation du PCM au Maroc en la personne de Driss Ajjouti. Arrivé sur la deuxième phase du programme en qualité de directeur exécutif du PCM, il se fait surtout connaître lors de la première phase pour son implication dans l'association Twiza en sa qualité de président. Cette association, dont la création remonte à 1985, particulièrement investie dans le champ de la formation et de l'accompagnement des jeunes, fait partie de ce tissu associatif historique, reconnu par les pouvoirs publics, participant à de nombreux collectifs³⁶⁵. Il va véritablement incarner le programme à la manière des présidents-fondateurs de certaines associations, et les entretiens nous redirigeront sans cesse vers lui. « Le PCM, c'était une belle aventure mais c'était difficile », nous confiera-t-il en référence aux nombreuses critiques d'un programme qui aura eu du mal à s'implanter autrement que comme un « programme français », ou un « programme parmi d'autres ». Avec Fatima Chahid et Driss Ajjouti, le PCM s'amarre à des réseaux associatifs anciens, qui font le lien avec les pouvoirs publics, mais aussi avec les nouvelles formes de mobilisation sociale provenant de la montée des mouvements altermondialistes.

En Algérie, la stratégie consiste à s'installer « sous le parapluie » d'une ONG parapublique. S'organisent assez rapidement des prises de contact avec A. Arar, président du réseau NADA, Réseau Algérien pour la Défense des Droits de l'Enfant, et membre des Scouts Musulmans Algériens. Cette dernière précision dans son mandat est importante car elle permet au programme de s'allier indirectement à des organisations qui sont très liées à l'administration algérienne et qui bénéficient d'un soutien et d'une reconnaissance du gouvernement. De la même façon, le PCPA bénéficie à ses débuts d'un portage logistique par d'autres ONG étrangères qui permettent au réseau de fonctionner, « abrité » par des ONG dont l'activité est reconnue ou tolérée par le gouvernement. Le PCPA Algérie s'amarre donc avant tout à des structures en capacité de « protéger le programme » comme nous l'entendrons dans les entretiens, qui viennent là aussi faire le lien avec les pouvoirs publics. Contrairement au Maroc, le mouvement associatif en Algérie au début du PCPA est alors très faiblement structuré et s'il constitue une base sociale à conquérir, il n'a pas la capacité d'influer sur la construction de l'instrument PCPA.

³⁶⁵ Fondateur de l'Union Marocaine des Associations de Chantiers (UMAC), l'Espace associatif (EA), le Réseau Carrefour associatif (CA).

Sur scène, il n'y a pas de « modèle » à exporter, pas de solutions à « importer », mais une offre d'action publique à construire.

Comment les décisions sont-elles prises ? Voilà une question qui a animé notre réflexion dans toute l'ambiguïté que la réponse suppose. En effet, il pourrait être tentant d'y répondre pour justifier du rapport décision/résultat, ou bien s'attarder sur la méthode même qui préside à la décision. Nous avons montré que c'est ce dernier aspect de réponse qui structure le programme de développement étudié ici.

Aborder la fabrique du développement sous l'angle de la « bonne gouvernance » nous a permis de mieux comprendre comment les programmes d'aide au développement appréhendaient méthodologiquement l'action publique. Dans le cas présent, il s'agit moins de donner un cadre de gestion qui présiderait à l'efficacité de l'action, que de se lancer dans un questionnement continu sur les transformations et l'articulation du rôle de l'État et de la société civile dans l'action publique, mais aussi sur les relations Nord/Sud. En d'autres termes, la « bonne gouvernance » permet de formuler des questions plus que d'apporter des réponses « toutes faites », ce qui est particulièrement moteur lorsqu'il s'agit de faire circuler à bas bruit des idées et des normes. En posant des questions de nature organisationnelle (comment configurer la « bonne gouvernance » ?), il s'agit à la fois d'instiller une analyse des limites du cadre existant (« les pouvoirs publics ne prennent pas en compte la société civile »), de suggérer des modifications de comportement et des liens entre les variables (« si nous sommes transparents dans la démarche, alors les pouvoirs publics nous écouteront ») et d'esquisser des lignes de réponse à partir d'exemples empiriques (« tel projet, telle expérience montre que »). Cette mise en scène de la « bonne gouvernance » nourrit donc en réalité une « gouvernance des conduites » qui s'attache particulièrement à travailler de l'échelon individuel à l'échelon collectif. Qualifiées à juste titre parfois « d'usine à gaz », ces architectures complexes masquent en réalité un travail d'apprentissage individuel, « dépolitisé », où l'individu gagne en technicité pour mener des projets en même temps qu'il gagne en reconnaissance par son implication dans le programme, microcosme d'une citoyenneté exercée « autrement³⁶⁶ ». La « bonne gouvernance » n'est pas la rationalisation de la décision à la recherche d'efficacité dans l'action, ni l'interprétation quelque peu naïve d'une horizontalisation des jeux de pouvoirs, elle est en quelque sorte une fabrique du développement mise en scène où l'on est invité à jouer un rôle qui n'est pas figé, sans être totalement improvisé. Cette « anarchie organisée » (Cohen, March, Olsen, ; 1972) a inspiré le « modèle de la poubelle » pour expliquer les circuits de décisions. Dans un contexte où les objectifs sont flous, la connaissance des institutions et du contexte limitée, et la participation des acteurs au processus décisionnel variable, il y aurait pêle-mêle des problèmes, des solutions et des acteurs dans un même sac, dont l'interaction quelque peu hasardeuse produirait des

³⁶⁶ Référence à la publication vidéo du programme Joussour « Citoyen Autrement ».

configurations d'action publique. À cette logique interactionniste, nous lui préférons l'image métaphorique plus analytique de la « mise en scène » pour illustrer d'une part la place des scenarii (normes), de leur apprentissage comme de leurs interprétations par les acteurs, et d'autre part l'importance des coulisses qui opèrent des ajustements permanents, à l'écoute des réactions de la salle face aux messages véhiculés. La scène est à la fois un espace de reconnaissance, et donc de légitimation de ses acteurs à mesure que les scenarii se déroulent, et de mise en invisibilité du caractère intentionnel (en coulisses) de la pièce qui se joue. Mais n'y aurait-il alors que des acteurs et des spectateurs ? Des transferts de messages des acteurs vers les spectateurs, dont on mesurerait la pertinence à l'applaudimètre ? Rien n'est moins sûr.

L'idée même de « transfert », nous l'avons étudiée dans ses ressorts théoriques car elle nous semblait particulièrement adaptée à cette fabrique du développement qui tente de faire circuler des normes, des valeurs, des personnes dans des canaux complexes. Pour organiser un transfert, il faudrait à la fois prendre en compte l'objet en circulation, l'intensité avec laquelle il est mis en mouvement, la forme que prend cette dynamique et sa réception. Si l'on imagine faire transiter les normes d'une « transition démocratique », il faut d'abord pouvoir les mettre en bagage, savoir à quelle vitesse les faire circuler dans des régimes politiques plus ou moins réceptifs, l'organiser différemment selon les canaux (conditionnalité de l'aide, aide budgétaire, allègement de la dette, aide par projet, etc.) et surtout pouvoir s'adapter à l'accueil qui en sera fait dans les pays récipiendaires. Ce dernier point est particulièrement important car très sensible, selon « l'ouverture » des régimes politiques certes, mais surtout selon l'histoire qu'entretiennent ces pays avec l'ancienne puissance colonisatrice, et dont les flux d'aide au développement peuvent, à tort ou raison, être perçus comme des formes nouvelles d'imposition politique. Difficile alors de promouvoir ouvertement un « modèle » à exporter ; c'est toute la limite théorique des PTS qui s'appuient sur une intentionnalité d'ordre institutionnel pour organiser le transfert. Comme pour contourner la symbolique d'un « modèle » pourvu de « solutions » à exporter, l'instrument PCPA organise dans une approche par le bas une offre d'action publique. Cette approche par « l'offre » est plus proche de la réalité observée sur le terrain et tient davantage compte des mécanismes d'appropriation et d'acceptabilité par les acteurs récipiendaires de l'aide. Dilué dans le marché de l'offre internationale de l'aide, mais aussi et surtout dans le contexte d'organisation endogène de l'action publique, l'instrument PCPA cherche surtout à perdurer dans le temps comme un « espace » permettant d'organiser une des formes de l'action publique. Pour les acteurs, c'est donc une scène à jouer dans la grande pièce de la coopération internationale, dans le théâtre général de l'action publique au Maroc ou en Algérie. Ces acteurs vont agir ainsi en qualité d'interprètes, de médiateurs, d'intermédiaires pour assurer, de la conception des scenarii à leur réalisation, la diffusion d'offres d'action publique qui peu à peu se modélisent.

À l'observer au travers des mécanismes de l'aide, la gouvernance n'est ni « bonne » ni « mauvaise » comme l'auraient souhaité les concepteurs de la Banque mondiale. Elle permet une mise en scène d'acteurs, plus ou moins attachés à jouer le scénario qui s'offre à eux. Elle n'est ni question d'efficacité, ni de solution miracle mais s'attache à une offre alternative d'action publique dont elle vient organiser le caractère inspirant, l'interprétation possible, l'hybridation nécessaire avec les contingences de l'action publique dans les pays concernés. Pour aller au-delà des mécanismes organisationnels généraux sur ces « transferts », c'est de cette offre d'action publique dont il nous faut parler plus en détail à présent.

3.2. Les « bonnes pratiques » : l'aide par projet, laboratoire de l'action publique.

La première partie de notre analyse s'est attardée sur la circulation des idées, leur incarnation dans un instrument d'action publique, les tâtonnements méthodologiques, mais s'est finalement peu intéressée à ce qui circulait « en bout de ligne », dans les projets mis en œuvre par les membres du programme ; ce que les évaluateurs appelleraient « les impacts » et ce que les tenants de la capitalisation chercheraient dans « les apprentissages partagés » autour des projets. Dans cette partie, nous chercherons à montrer que les « projets » peuvent constituer des unités, des espaces à dimension réduite mais adaptée, pour faire apprendre des pratiques d'organisation de l'action publique. Dans cette circulation par le bas, au plus proche de la relation entre le citoyen et l'action publique, se joue tout autre chose que l'efficacité de l'aide : une dynamique sociale, à bas régime, qui s'outille de projets sans grande influence pour l'heure sur les politiques sectorielles auxquelles elles prétendent contribuer. L'aide par projet devient ainsi un laboratoire de l'action publique, moins affaire de rationalité gestionnaire que d'expérimentation et d'apprentissage.

Après 1/ un examen de l'approche projet comme mode de livraison privilégié de l'aide, de ses croyances, de ses outils comme de ses limites, il s'agit 2/ de montrer comment le « projet » constitue le substrat commun, objet d'activités de formation (renforcement de capacité), d'instructions financières (FAIL, FAP) et de discours normatifs (développer les « bonnes pratiques », la « culture de l'évaluation », etc.), dans lequel 3/ circulent de puissants vecteurs de transformation de l'action publique.

3.2.1. Renforcer les capacités... à faire des projets.

Un peu plus haut dans le texte, nous évoquions la bonne gouvernance comme mythe, représentation et injonction, plus ou moins liés à l'imaginaire démocratique. Débute alors une deuxième réflexion, corolaire de celle posée plus haut, au concret : comment diffuser des normes ? des pratiques ? des configurations d'action qui illustrent en même temps qu'elles construisent « la bonne gouvernance » ? En bref, qu'est-ce qui occupe ces professionnels porteurs des logiques de transfert ?

Dans un monde du développement fragmenté, le mode projet constitue un substrat commun. Les contours de ce système « développementaliste » sont sans nul doute moins à trouver dans les divergences idéologiques que dans ses modalités d'action. Pour le qualifier ou l'orienter, les tenants du développement « économique » le disputent aux défenseurs du développement « humain », et aujourd'hui du développement « durable », mais tous s'accordent sur un sens que l'on qualifiera de « positif » ou de « meilleur ». C'est un poncif sur la fresque de l'Histoire de l'humanité. Penser le Développement, c'est penser le progrès. Faire du Développement, c'est faire un projet. Peut-on se réclamer acteur du développement sans agir ? Agir sans « projet » ? Agir à l'international sans « partenariat » ? Ne pas se réclamer d'un « programme » qui fait la part belle à « l'inclusion », la « participation », « l'appropriation », etc. ? Tous ces mots du « projet » nous interrogent sur la réalité des modalités d'action et les concepts et les normes qui circulent dans ce que nous considérerons ici comme un « espace projet ».

Parler de projet de coopération internationale, c'est en réalité parler de l'aide au développement par son mode de livraison, c'est-à-dire d'un espace technique où circulent les normes et les acteurs. L'intérêt ici est donc d'étudier la problématique de la fabrique du développement mais dans l'espace particulier que représente l'unité projet, espace construit et régi par des normes et du savoir. L'idée même de projet doit être considérée comme une vision technique et instrumentale d'un mode d'action publique qui tend à se répandre sous les effets du *New Public Management*, mais également comme des espaces sociaux faits de réseaux en interaction (Boltanski, Chiapello ; 1999). Ainsi le « projet rassemble temporairement des personnes très disparates et se présente comme un bout de réseau fortement activé pendant une période relativement courte, mais qui permet de forger des liens plus durables qui seront ensuite mis en sommeil tout en restant disponibles. Les projets permettent la production et l'accumulation dans un monde qui, s'il était purement connexionniste, ne connaîtrait que des flux sans que rien ne puisse se stabiliser, s'accumuler ou prendre forme [...]. Le projet est précisément un amas de connexions actives propre à faire naître des formes, c'est-à-dire à faire exister des objets et des sujets en stabilisant et en rendant irréversibles des liens. » Cette définition originale nous permet

de dépasser l'approche techniciste des projets pour lui préférer ces « bouts de réseaux » qui figent à un moment donné des relations autour d'objet précis et constituant en soi un capital pour la suite. Le projet devient en quelque sorte le prétexte en même temps que le ciment de liens sociaux. Une telle approche par la stabilisation des flux, une capitalisation des savoirs et des pratiques, semble bien éloignée de l'approche par les résultats.

Cause ou conséquence, cette gestion de projet est venue renforcer deux phénomènes transversaux à l'aide internationale que sont la professionnalisation et l'efficacité, deux puissants vecteurs dans la construction normative : « ces impératifs d'efficacité, d'efficience, de durabilité des projets et des programmes orientés vers l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes, n'en finissent plus de produire des normes à portée universelle de bonnes pratiques développeuses³⁶⁷ ». Le cadre méthodologique mis en place par l'Union Européenne traduit cette approche ; la « Gestion du Cycle de Projet » (GCP) s'aborde par un schéma directeur, des mots-clés structurants l'action (analyse, intervention, vérification), des déterminants à ne pas manquer (qualité, cohérence, logique), des méthodes (indicateurs, sources), etc.

En somme, tout un cadre normatif - qui se qualifie de « logique³⁶⁸ » - n'est-il pas en réalité le théâtre d'une interaction, plus complexe que le rapport bailleur/opérateur, entre des forces internes et externes ? Dans « l'espace projet » préalablement mentionné, des courants d'idées, des controverses, des considérations géopolitiques s'exercent, même s'ils s'expriment avec une intensité différente. Loin de la critique réductrice d'un mode projet qui aurait perdu son âme dans la culture managériale empruntée au secteur privé, il s'agit de s'interroger sur cette approche projet comme processus : s'agit-il tant de produire des résultats que d'engager les acteurs vers le changement (*process projects*) ? Empruntons la réflexion à Jean-Jacques Néré³⁶⁹ : « Le management de projet, outre le fait de comporter un outillage technique, est donc en lui-même un vecteur de transformations fortes dans les pratiques managériales. Généralisé aux grands projets nationaux et internationaux, il s'impose comme norme de réflexion et d'action, ciment du développement dirigé et financé par nos sociétés occidentales » [et d'ajouter que] « il s'agit dès lors moins d'atteindre un résultat matériel tangible que d'amener les acteurs du projet à vivre un processus de changement ».

Le « projet », tic langagier des acteurs du développement, par la charge positive qu'il transporte, afficherait une mécanique normative d'interaction (projet-outil) entre acteurs

³⁶⁷ *Participations citoyennes à la coopération internationale. Nouvelles pratiques solidaires ou populisme développeur ?* n°161, Bruxelles, De Boeck Supérieur « Mondes en développement », 2013, 170 p.12.

³⁶⁸ Giovalucchi, François, et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op.cit.*

³⁶⁹ Jean-Jacques Néré *Le management de projet*, P.U.F. « Que sais-je ? », 2012 (3e éd.), p. 3-8.

autant qu'il occulterait une réalité complexe (projet-processus) où les acteurs, à la fois produits et agents des normes et des comportements, vont façonner des trajectoires singulières qui sont le fruit des multiples rapports de force internes et externes.

3.2.2. Qu'est-ce qui circule ?

« C'est en se frottant aux ONG internationales (HI, Association des paralysés de France APF, etc.) que l'on a gagné une connaissance des modes opératoires. C'est nous qui avons ouvert les portes des ministères à ces ONG. On s'attendait à ce que les ONG internationales comprennent toutes seules la situation... puis on nous a dit d'écrire « un projet ». Alors qu'on ne savait pas du tout comment faire... on parlait de « plan d'action », mais écrire un projet avec un objectif général, spécifique, des activités, etc., on n'avait aucune notion ! Après la formation GCP, cela a été une révélation. Les projets jusqu'à aujourd'hui sont co-écrits avec des ONG comme HI.³⁷⁰ » De ce témoignage nous vient la réflexion principale menée ici : qu'est-ce qui circule en se frottant aux ONG internationales ? Arrive dans leurs bagages chargés de méthodes sur l'efficacité de l'aide la réflexion inhérente aux renforcements des capacités gestionnaires des acteurs en charge des programmes ou des projets. L'efficacité de l'aide marche de pair, jusqu'à la confusion, avec la démarche qualité des projets. Qu'est-ce qu'un projet de qualité si ce n'est un projet dont on peut vérifier les résultats, ou plus précisément l'écart entre la situation de départ et celle obtenue après l'intervention ? Au-delà des principes déclarés qui oscillent entre le poncif et le vertueux, qu'est-ce qui circule dans cet espace projet ?

Un langage commun

Un bon projet, c'est un projet qui s'administre bien ; et non qui puisse faire l'analyse des contextes mouvants, des rapports de force politiques, des trajectoires socio-historiques différentes, ou gérer l'imprévu. La priorité du travail du CCFD, chef de file du PCM entre 1999 et 2005, a été ainsi de renforcer les procédures comptables³⁷¹ des projets, quitte à enfermer le programme dans ce que certains ont perçu comme une lourdeur administrative. Ce que d'aucuns dénonce comme une « dérive gestionnaire » ou « bureaucratique » n'est pas que le seul fait d'une victoire de l'approche managériale sur toutes les autres approches. Mais comme le mentionne l'extrait, elle vient répondre à cette nécessité de trouver un langage commun entre des partenaires qui évoluent dans des contextes

³⁷⁰ Entretien avec une association membre du PCPA Algérie, juin 2015, Alger.

³⁷¹ Le CCFD a eu pour priorité 1/ de créer et former l'ensemble des partenaires Nord (ainsi que son partenaire Sud) à l'utilisation d'un manuel de comptabilité, ainsi que 2/ de créer et renforcer des outils de gestion mis en place pour l'utilisation des fonds régionaux.

différents (« On s'attendait à ce que les ONG internationales comprennent toutes seules la situation... puis on nous a dit d'écrire « un projet ».). En effet, la gestion de projet a pour principal bénéfice pour les parties prenantes d'organiser le langage autour de l'action ; on parlera désormais de bénéficiaires, de bailleurs, de parties prenantes, d'objectifs, d'activités, de résultats, de diagnostic, d'évaluation... autant de mots qui, même s'ils peuvent parfois prêter à confusion ou entraîner des différences d'interprétation (le bailleur est-il un partenaire ?) vont servir au dialogue entre les acteurs. Ainsi, les acteurs adoptent d'abord pour des raisons pratiques ce langage commun qui leur permet de s'amarrer aux réseaux internationaux de la coopération et potentiellement de se faire financer. Ainsi témoigne une association membre du programme Joussour³⁷² : « On fait partie de plusieurs réseaux, Joussour, Ana Linth, Nada... on adhère parce qu'on veut plus de formations, plus de responsables. On cherche des projets, des financements. [...] Il y a trois membres du bureau qui ont été formés à la GCP. Ils écrivent maintenant les dossiers de subventions [...] ». Écrire un projet devient alors un processus pratique d'argumentation standardisée (Fischer et Forester, 1993) auquel les acteurs se livrent à travers un langage codifié. Un projet, comme une politique publique, est aussi faite de langage, c'est-à-dire de mots et de concepts chargés de sens qui vont peser à chaque étape de la fabrique du sens à donner à l'action.

Un récit de politique publique

Un bon projet est un projet dont les acteurs maîtrisent la GCP. La Gestion du Cycle de Projet apparaît ainsi très massivement dans les programmes de formation et d'accompagnement des différents PCPA. C'est la formation clé, toujours programmée dans chaque phase, avec des formations corollaires sur la gestion budgétaire ou le respect des cadres juridiques. Bien entendu, il existe d'autres formations programmées autour de ce socle : la gestion de conflit, la gestion de partenariat, les questions de genre, etc. Chaque fois, ces formations visent à mettre les associations en capacité de se développer... mais avant tout de pouvoir répondre aux différents fonds du programme eux-mêmes qui agissent alors comme un exercice de mise en pratique des connaissances. Autrement dit, il faut faire des projets pour bénéficier d'un renforcement des capacités.

Dans les fonds FAP, FAIL ou autres mis en place par les PCPA, il est toujours question de déposer administrativement des projets qui respectent un cadre d'expression plus ou moins simplifié de la gestion de projet. Ce cadre administratif a souvent pour outil central le cadre logique qui vient organiser dans une suite linéaire, causale (et lisible rapidement par l'instructeur !) le rapport entre l'objectif général, les objectifs spécifiques, les résultats,

³⁷² Entretien avec un membre du PCPA Algérie en janvier 2016 à Oran.

l'activité et les indicateurs de mesure de l'ensemble. On reviendra sur la critique de l'outil, mais il nous faut constater comme Jean-Pierre Olivier de Sardan et François Giovalucchi dans leur article paru en 2009 que : « le cadre logique offre deux particularités remarquables : il est adopté par tous, et il est en place depuis plus de 30 ans ». Le programme ONG I et ONG II mis en place par la délégation de l'Union Européenne avant le programme Jousour était déjà bâti sur un programme de renforcement des capacités des associations par la formation à la GCP³⁷³. Le cadre logique devient donc l'expression rationalisée de l'action publique que choisissent d'entreprendre un ou plusieurs acteurs à travers un projet. En transportant dans le même mouvement (et dans un même tableau) des cadres cognitifs contextuels, une définition des problèmes, des outils pour y répondre, des moyens d'opérer, le tout résumé dans un « cadre logique » facilement lisible par des bailleurs pressés (ou tout du moins qui doivent décider en situation de « rationalité limitée »), le « projet » incarne alors parfaitement la définition d'un instrument d'action publique.

Les projets soutenus par les fonds susmentionnés sont donc à leur tour des instruments d'action publique sectoriels et localisés qui circulent en réseau dans un instrument d'action publique plus global (le PCPA). Si l'on poursuit notre examen de la méthode projet à travers la matrice du cadre logique, l'incitation est faite de pouvoir inscrire l'action publique (ou le projet) dans les objectifs généraux de l'aide au développement. Autrement dit, le référentiel du Développement, comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000-2015) par exemple, devient le référentiel de l'action publique pour les acteurs. Le PCM (1999-2005) prend ainsi pour objectif général la lutte contre la pauvreté, et les projets financés en son sein sont censés converger vers cet objectif. Cet aspect méthodologique, loin d'être anecdotique, dépasse les conventions d'écriture ou la simple rationalité gestionnaire puisqu'il permet paradoxalement de s'extraire du couple moyens/objectifs pour alimenter une forme de symbolisme politique ; la politique d'aide au développement de la France contribue à réduire la pauvreté au Maroc, ou « à accompagner la jeunesse marocaine à être actrice d'un développement humain solidaire³⁷⁴ », bien qu'il y ait manifestement disproportion entre les enjeux et les moyens engagés.

Les projets des acteurs du PCPA s'inscrivent dans un cadre logique, le PCPA s'inscrit dans un cadre logique et les OMD peuvent être décrits comme un vaste cadre logique. Les OMD jouent le rôle de finalités, les projets et programmes de l'aide internationale tiennent lieu d'activités et de réalisations, et la volonté des pays donateurs de consentir à fournir les ressources nécessaires sert d'hypothèse critique³⁷⁵. » Cette approche rationnelle permet

³⁷³ qui permettra de fournir les premières associations structurées et les premiers cadres du programme au niveau de la cellule technique d'animation du programme à Alger.

³⁷⁴ Extrait du cadre logique du PCM II (2006-2010).

³⁷⁵ JPOD.

de tout emboîter dans un ensemble cohérent, des « petits récits » comme le cadre logique ou des « grands récits » comme les OMD (EGIL, 2005), dont l'observateur attentif remarquera les faiblesses dans ce qui est bien la forme la plus aboutie de l'imaginaire positiviste et planificateur des bailleurs de fonds.

Plus que de développer la critique ancienne et abondante sur la méthode³⁷⁶, nous en retiendrons les effets ici, d'une part sur la configuration de l'action publique que cette approche projet permet d'offrir, en marge ou en complément des politiques publiques locales, mais également et d'autre part sur le discours de légitimation (les petits et grands récits) des politiques d'aide au développement dans des environnements complexes. Ce qui circule, c'est donc une offre alternative d'action publique, légitimée par le haut avec des référentiels conformes aux croyances dominantes relatives à l'intérêt général (Ambrosseti, 2000) et par le bas avec des acteurs formés à livrer le récit de la demande sociale. Cette offre répond ainsi à des configurations d'action publique spécifique. Comment mobiliser cette offre d'action publique ? C'est ce que nous nous sommes efforcés de traduire dans le tableau suivant :

³⁷⁶ « Le chemin entre l'objectif et l'existant ne peut être prévu et planifié, au nom de la rationalité ou de l'économie de moyens. Il est le résultat de changements de comportements, de leçons d'expériences, de tâtonnements, de succès et d'échecs successifs » (NAUDET, 1999, p. 159).

Tableau 1 : Type d'offre de solutions

Qu'est-ce qui circule ?			
Type d'offre de solution	Technique / méthodologique	Réseau	Discursive
Ressources	Conceptuelles, Financières	Financières, mobilisation d'acteurs intermédiaires	Concept du programme, accord internationaux, droits humains, etc.
Mode d'expression	Guide écrit, rapport de capitalisation, formation / accompagnement des porteurs de projet	Base de données, Annuaire, financement de rencontres	Récit, Média, Plaidoyer
Mode de socialisation	Promotion des solutions, Diffusion des bonnes pratiques, Valorisation des activités innovantes	Intéressement, Cooptation, Mobilisation de personnes-ressources, Développement de communautés de pratiques	Interventions publiques en assemblée, Critique des autres solutions/modes d'action publique
Configuration d'action	Formation et mise en application	Rencontres, capitalisation	Assemblée plénière, ateliers d'échanges, université d'été du programme, etc.
Échelle	Projet	Programme	Programme et espace public

De manière contre-intuitive, la première ressource de l'aide telle qu'incarnée dans les programmes PCPA n'est pas de nature financière. Les programmes offrent en réalité de multiples possibilités pour construire l'action publique. Nous distinguons de manière non-exhaustive les solutions proposées en 3 catégories : celles qui relèvent d'un appui méthodologique ou technique, celles qui font appel à une mise en lien entre acteurs et enfin les logiques narratives qui viennent légitimer l'action. Chacune de ces catégories se déroulent selon un mode, une configuration ou une échelle différente, mais participent

toutes à offrir des ressources pour agir. Cette circulation de ressources représente autant de fenêtres d'opportunités pour les porteurs de projets, et permet de former une communauté de pratiques qui, quelles que soient les ressources mobilisées, se retrouvent autour à promouvoir des configurations d'action publique bien spécifiques.

Des configurations d'action publique

Un « bon » projet serait un projet dont on peut assurer la redevabilité par l'évaluation. Nous avons insisté auparavant sur l'obsession comptable de certains bailleurs afin de contrôler les flux financiers et *in fine* sur la critique du « gaspillage » ou du « saupoudrage » de l'aide. Mais la redevabilité n'est pas qu'un outil de reddition de comptes, c'est aussi un rapport à la responsabilité, à la transparence, à l'égalité... en somme aux vertus que l'on attribue à un système démocratique et que nous avons étudié à travers la bonne gouvernance. Ainsi en une association membre de PCPA Algérie³⁷⁷ témoigne : « C'est surtout un esprit et une culture. C'est un instrument de changement des mentalités. [...] Sur le plan des associations, ils ont introduit la redevabilité... Le mot, je l'ai connu au PCPA. ». Le témoignage est intéressant en ce sens qu'il introduit l'idée d'un changement des comportements derrière les termes un peu trop galvaudés du développement. La redevabilité, c'est-à-dire cette idée simple de rendre des comptes, introduit un rapport entre les acteurs qui, sous couvert de technicité, se pare d'une certaine moralisation de l'action publique. C'est un principe directeur pour les configurations d'action publique : les acteurs se lient entre eux par l'obligation de rendre compte, ouvrant la voie à la question de la responsabilité dans l'action publique.

On soulignera, non sans une certaine ironie, que la responsabilité démocratique est elle-même absente de manière systémique de l'aide internationale. À un niveau macro, les « bénéficiaires » ne sont pas représentés dans les grandes agences d'aide, et donc n'exercent qu'un retour intermédié, via des rapports d'évaluation ou leurs partenaires Nord, sur les orientations de ces mêmes agences. À un niveau micro, les formules passives du cadre logique (les « objectifs sont atteints », les « résultats sont mesurés », etc.) ne sont pas que des conventions d'écriture mais la volonté de mettre l'accent sur une action, un projet désincarné des acteurs qui l'animent ou interfèrent. L'écriture du projet, c'est l'action sans les acteurs. Outre ce paradoxe qu'on réinterrogera plus loin dans l'analyse, la redevabilité introduit l'idée que les actions publiques sont vérifiables par des tiers, et donc se doivent d'être transparentes dans leur construction. Il ne s'agit pas seulement de « rendre des comptes » aux financeurs, mais « de rendre compte » de son action auprès des pouvoirs publics, des bénéficiaires, des partenaires du projet, etc. La redevabilité

³⁷⁷ Entretien avec un membre du PCPA à Alger en avril 2016.

développe l'idée de co-responsabilité de l'action publique, d'une responsabilité partagée (à échelle et à intensité différentes) entre les différentes parties prenantes du projet. Regarder cela de manière intrinsèque nous fait tomber facilement du côté de la critique sur le contrôle et le rapport à l'imprévu. Mais s'agit-il d'observer la rigidité de la méthode ou le changement de culture dans l'action publique ?

Observer cela dans un contexte où l'action publique se fait de manière discrétionnaire, clientéliste et/ou sans système de contrôle apparent nous amène à voir cela comme un processus d'apprentissage où l'enjeu est moins le résultat du projet que le processus de construction d'une alternative d'action publique. Un témoignage intéressant nous illustre ce changement relationnel induit par l'approche projet : « Les associations « moustaches », c'est-à-dire les assos du ministère, elles font les trucs les plus simples avec des gros budgets ; ce qui les intéresse, c'est les rapports, pas la jeunesse. Nous, on essaie de responsabiliser les jeunes à travers les projets. [...] Les modèles européens [ndlr : canevas administratifs de projets] sont les meilleurs mais les plus difficiles. La DJS, ça fait trois feuilles ! La décision n'a rien à voir avec les trois feuilles mais elle est plus par rapport aux relations. [...] On a appris par nous-mêmes... mais les formations à la gestion des conflits ou à l'écriture des projets avec le SCAC, etc. ont changé beaucoup l'association³⁷⁸. » Qu'une association puisse mettre ainsi en points de comparaison les apprentissages réalisés dans le giron de la coopération et les modes d'action publique « classiques » en Algérie est un effet inattendu de la formation à la GCP mais qui illustre un nécessaire dépassement de la critique.

En effet, dans le sillage des critiques faites à la GCP, certains (Naudet, 1999 ; JPODS, 2009), nous l'avons vu, ont fortement insisté sur le caractère rigide de la méthode, braquant leur regard sur les bailleurs-planificateurs, oubliant par là-même du côté des bénéficiaires les phénomènes d'appropriation qui président à toute circulation de normes et de standards. Posons l'hypothèse un instant de considérer la démarche sur l'efficacité comme un prétexte à l'obtention d'autres résultats que ceux rédigés dans les cadres vertueux de la gestion rationalisée. Dans les exemples discutés ici, a-t-on vraiment des différences significatives entre le réalisé et le prévisionnel, les résultats mesurés et les objectifs annoncés qui fassent l'objet d'une décision brutale (arrêt du projet, dénonciation du partenaire, retrait du programme, etc.) ? Premier exemple, la phase I du PCM (1999-2005) se conclut par une évaluation qui pose un tel écart entre les intentions du programme et son déroulement (absence des pouvoirs, clientélisme sur l'attribution des fonds, conflits idéologiques marqués) que le lecteur attend à chaque instant la conclusion sanctionnant la relance d'une deuxième phase. En lieu et place de cela, l'évaluation rappelle : « La souplesse et l'adaptabilité dont a fait preuve le dispositif de direction du programme, et en

³⁷⁸ Entretien avec un membre du PCPA à Alger en avril 2016.

particulier le MAE sur le plan de la gestion administrative et financière, sont à souligner comme un facteur déterminant pour l'évolution et le succès du programme. ». Cette question de la souplesse de l'instrument va être une qualité souvent énoncée pour parler de l'originalité du programme par rapport à « d'autres bailleurs plus rigides ». Cette souplesse, on la retrouve à d'autres niveaux, celui des sous-instruments notamment tels que les FAIL (Fonds d'Appui aux Initiatives Locales) dans le programme Jousour qui servent d'abord de « porte d'entrée » à de nouveaux adhérents qui cherchent de manière prosaïque « des financements » ; ensuite à initier des actions localisées sur des territoires afin d'attirer l'attention et la participation des pouvoirs publics locaux ; enfin, comme « tremplin » pour des fonds plus importants par la suite (FAP, etc.).

Cette souplesse, que l'on retrouve dès le vade-mecum, mais également dans les décisions du MAE sur la poursuite d'un programme qui ne tient pas ses promesses, jusqu'à l'usage des sous-instruments du financement du programme, tranche avec la littérature académique que l'on a pu avoir sur la méthode projet. Dès lors, « ces méthodologies constituent un système de contrôle qui constate les dérapages mais ne les évite pas » (Jolivet, 1998). Allons plus loin. Plus que des dérapages, ces méthodologies créent des effets inattendus, ou des effets corolaires qui sont presque aussi importants que le résultat direct de l'action sur laquelle elles sont prétendument orientées. On pourrait même affirmer que le résultat d'un projet importe plus sur le processus d'apprentissage dans lequel les acteurs de ce projet se sont engagés que sur les résultats de l'action dudit projet.

Cette « approche processuelle » théorisée par David Mosse (*process-oriented approach*) nous aide à comprendre les rétroactions que les projets peuvent avoir sur les dynamiques sociales et les configurations de l'action publique. Dans cette approche, le projet est considéré comme évolutif, ses acteurs capables de réagir aux changements de contexte, les variables comme des opportunités ou des contraintes à intégrer (et non des hypothèses à externaliser), les bailleurs de considérer non plus simplement les résultats, mais le processus d'apprentissage (qui peut être une forme de résultat indirect).

Au-delà des critiques de l'outil projet (et de son cadre logique), il n'y aurait d'efficacité de l'aide que dans l'apprentissage et l'organisation originale de configuration de l'action publique. Qu'est-ce que l'apprentissage si ce n'est une forme de circulation et d'appropriation des idées ? « Il y a eu des formations à la GCP notamment, mais on transmet surtout des comportements³⁷⁹. ». Explorons alors cette dimension du changement des comportement par l'action ; le *learning by doing*.

³⁷⁹ Entretien avec un membre du PCPA à Alger en avril 2016.

Des solutions : *learning by doing*.

Un bon projet est un projet qui capitalise des « bonnes pratiques », nouvelle forme de plaidoyer par l'exemple pour infléchir les politiques publiques. En effet, lors des entretiens réalisés en Algérie, la stratégie énoncée par de nombreuses associations dans le travail avec les pouvoirs publics revenait sans cesse sur le leitmotiv de « se faire reconnaître », « par un travail de qualité », de « faire la preuve par les faits ». Cette reconnaissance « il faut la gagner sur le terrain » car elle n'existe pas ex nihilo, ni de manière globale (le rôle de la « société civile »), ni sectorielle. Il faut amener les pouvoirs publics « à sortir de la méfiance » par des exemples de projets, par la démonstration de la capacité des associations à les réaliser. « Nous sommes une toute petite association d'une localité perdue qui n'est même pas chef-lieu de commune ; avant Joussour, on était invisible ; aujourd'hui, grâce aux projets réalisés, nous avons eu une subvention et le wali en personne nous a rendu visite ! », déclare un des membres de Joussour. Les PCPA défendent leur originalité dans le fait qu'ils promeuvent « la concertation avec les pouvoirs publics ». Critiquée dans les rapports d'évaluation pour son absence ou sa trop grande présence (dépendant de l'arène dont on parle), c'est sur les modalités de cette concertation qu'il faut nous arrêter quelques instants. En effet, la « concertation » requiert d'abord une vaste gamme de « mises en relation » que l'on pourrait, au sortir des entretiens avec les membres des PCPA, classer de la manière suivante :

- 1/ L'interface réglementaire : « On est tenu par les autorisations », résumait une association algérienne pour expliquer sa relation aux pouvoirs publics.
- 2/ L'interface logistique : les associations se voient prêter souvent à titre gracieux des salles de réunion ou du matériel pour un événement.
- 3/ L'interface événementielle : les pouvoirs publics manifestent leur présence à une manifestation organisée par l'association par exemple, peuvent y prendre la parole, par exemple le ministre de la Jeunesse à l'assemblée plénière de Joussour en avril 2016.
- 4/ L'interface des échanges formels : il s'agit de la présence des pouvoirs publics dans les comités de pilotage du programme, lors de la planification d'une activité, dans un comité d'attribution, etc.

Ce sont ces points de contact qui permettent une mise en dialogue entre société civile et pouvoirs publics. C'est l'effet souvent combinatoire de ces différentes interfaces qui amène progressivement à l'ouverture de canaux de concertation par lesquels transite une forme de plaidoyer par l'exemple.

Il faut nous arrêter un instant sur le rôle du plaidoyer, que nous appellerons plutôt ici argumentaire, dans la fabrique des politiques publiques. Dans le sillage des travaux de Giandomenico Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process* (1989) et de ceux dirigés par Frank Fischer et John Forester, *The Argumentative Turn in Public*

Policy and Planning (1993), on s'intéresse ici aux argumentaires qui circulent dans ces espaces de concertation, même à faible intensité ou en creux. Par exemple, le fait même de désamorcer cette approche classique du rapport de force entre société civile et pouvoirs publics (plaidoyer) au sein des PCPA, crée les conditions d'une acceptation des règles : « on joue le jeu des autorisations et la méfiance baisse », confie une association algérienne du programme Joussour. Cela permet par la suite le développement d'autres interfaces de reconnaissance et de concertation. Cette logique incrémentale est aussi une façon de faire circuler des idées et de persuader à l'usage.

On reprend ainsi cette approche développée par Majone : l'analyse des politiques publiques n'est pas tant affaire d'ajustement problème/solution, de technicité et de rapport de force entre acteurs, mais à comprendre comme une construction intellectuelle qui s'appuie sur des arguments. Dans un système de « gouvernement par discussion », il s'agit de persuader dans un échange discursif dans lequel les acteurs ajustent leur vision pour arriver au consensus. Il n'existe pas de « gouvernement par discussion » en dehors de moments ou de situations de dialogue comme les interfaces que nous avons identifiées. La capacité à argumenter dans des interfaces restreintes se résume, voire se réduit, à la démonstration « par les faits ». Ainsi en témoigne une association algérienne membre du programme³⁸⁰ :

« Notre réseau permet d'avoir des statistiques et des détails. Un observatoire a été créé en 2011 permettant d'avoir une vision plus globale du sujet des violences faites aux femmes que l'approche par les droits... et plus globale que celle des centres d'écoute [organisés par les pouvoirs publics]. Finalement, nous avons fait 8 publications et un « annuaire statistique des femmes algériennes » en chiffres pour mesurer l'évolution de la place des femmes en Algérie » avant de continuer « Le pouvoir n'est pas contre les femmes... il y a d'énormes avancées. C'est juste une question de temporalité ; c'est la lutte entre progressistes et conservateurs. Il y a une série de lois qui a été passée. De toutes façons, s'il n'y a pas de volonté politique, le plaidoyer ne sert à rien ; on suscite une idée et on prend le temps que les gens s'imprègnent de l'idée ; il faut que l'idée germe parfois au bout de 10 ans. On est sûr des changements sociétaux ; il ne faut pas être pressé. Finalement, vous serez perdant dans un rapport de force. »

Loin d'une approche un peu techniciste par l'instrument, ou d'une explication par la politique sur les intérêts dominants, cet extrait montre bien comment les acteurs aménagent des espaces de persuasion basés sur les faits, l'expérience et une temporalité longue (qui au passage n'est pas celle de l'approche projet). Loin de l'attente sur une fenêtre d'opportunités, l'action publique s'exprime plus comme une course de fond vers la reconnaissance des pouvoirs publics, et donc une participation à la fabrique de la politique

³⁸⁰ Entretien avec un membre du PCPA à Alger de juillet 2017.

publique sectorielle. Fischer et Forester énoncent ainsi que les acteurs se positionnant en « analystes » du secteur effectuent un travail d'argumentaire en conciliant à la fois la pertinence de leur contenu, mais aussi leur capacité à convaincre et donc à participer à des espaces de dialogue et de socialisation de leur contenu. Il ne s'agit plus simplement de montrer l'efficacité d'un projet (approche rationnelle), mais également de convaincre de la véracité de la démarche dans tel ou tel secteur. On retrouve également dans l'extrait une dimension descriptive (« 8 publications et un annuaire ») de l'action et une dimension prescriptive (« on suscite l'idée ») : c'est ce type d'activités qui président à la fabrique des politiques publiques par la persuasion. C'est la capacité à allier la cohérence interne et la conviction externe qu'on retrouve dans le noyau dur des programmes. Lorsque dans les entretiens, nous examinons cette dynamique de dialogue qui repose sur l'idée préalable qu'une association doit « faire ses preuves », il ne s'agit pas tant là d'approcher la question par la légitimité, par la qualité ou le rapport de force, mais plus par la dynamique de l'argumentaire. « Faire des projets », c'est donc aussi faire la promotion d'une action publique pour en partager la pertinence vis-à-vis des interlocuteurs. C'est de cette approche que témoigne le rapport de capitalisation (2006-2010) :

« Joussour est une véritable école de la citoyenneté, un espace où on apprend le vivre ensemble, où l'on pose de façon concrète la problématique des relations entre OSC et pouvoirs publics. Si tu penses les trucs de ton côté et qu'après tu vas chercher les autorités publiques, là, c'est sûr, ça ne marchera pas »

Le PCPA vient ainsi donner un répertoire d'arguments à disposition des acteurs pour qu'ils puissent les aménager ensuite en fonction de leurs locuteurs. La mutation de ces propositions représente un coût transactionnel dans l'appropriation par les parties prenantes ; un coût en temps de persuasion. Si le partenariat avec les ONG internationales est source de légitimité, il est aussi source de répertoire d'argumentaire de persuasion sur le mode d'action et/ou la thématique. Progressivement, par effet diffus, cet apprentissage par l'expérience, cette persuasion par les faits et les argumentaires mis à disposition dans le programme PCPA, contribuent à une forme de standardisation à bas bruit de « ce que devrait être » l'action publique.

3.2.3. Standardiser l'action publique par le bas

Les projets soutenus dans le cadre des PCPA constituent en quelque sorte des petites unités d'action publique localisées. Elles ont vocation à faire « tache d'huile » comme nous le confiait un responsable du programme Jousour, mais pas tant sur une politique sectorielle spécifique (handicap, sport, jeunesse, culture, économie sociale et solidaire, environnement) que sur les modes d'action publique. Si l'on suit cette trajectoire, la question se pose : s'agit-il de standardiser l'action publique ?

L'approche par l'offre d'action publique

La plupart des travaux sur les *policy transfers* ont d'abord cherché à analyser le comportement des acteurs qui adoptent des normes et des pratiques, plus que les stratégies de ceux qui cherchent à les exporter. Comme nous l'avons vu précédemment, il y a eu un travail en amont pour laisser une souplesse à l'instrument afin qu'il puisse s'adapter aux différents contextes dans lesquels il est déployé. Une fois implanté au Maroc ou en Algérie, le programme PCPA participe d'une offre d'action publique à la fois singulière et pour partie standardisée.

« Faire des projets » se révèle être une base neutre de diffusion des bonnes pratiques. Comme nous l'avons vu plus tôt, l'instrument PCPA pourrait être qualifié d'instrument mixte fait de « normes et d'incitation aux bonnes pratiques (*best practices*) ». Les normes sont celles basiquement données par l'approche gestionnaire des projets ; sorte de standardisation par le haut de la manière dont l'action doit être gérée, sans préjuger de son sens ou de sa pertinence. Le « modèle standard » qui s'installe est celui d'une action publique par projet. Chemin faisant, elle devient l'unité sur laquelle les pratiques sont évaluées. C'est une étape difficile car la technicité requise pour gérer un projet dans « les standards internationaux » demande nécessairement d'abaisser le niveau d'exigences, en même temps que de rehausser la formation des acteurs du secteur. D'où l'inflation, puis la systématisation des formations GCP dans les différentes phases du programme pour préserver une certaine densité des normes en partage. Garder ainsi le financement des « petits » projets à travers des sous-dispositifs adaptés à la thématique, à la taille ou la maturité technique des projets permet de favoriser la coordination et la coopération autour du programme-réseau (Grewal, 2008). Il faut ainsi « faire des projets » pour participer au programme PCPA ; faire des projets pour renforcer ses capacités, pour acquérir des « bonnes pratiques », pour participer d'une action publique standardisée, ou tout du moins reconnue comme telle dans l'espace du PCPA.

Évidemment, d'autres standardisations de l'action publique coexistent et pour certaines, dominant le champ de l'action publique dans lequel les instruments de la coopération n'opèrent qu'une faible part, en Algérie plus qu'au Maroc encore. Or, pour qu'une norme ou une pratique puisse se diffuser, il faut qu'elle puisse faire autorité dans un secteur ou être portée par des acteurs qui ont la capacité de la faire circuler, ce qui suppose d'examiner les configurations et les schémas relationnels dans la durée (Mahoney, 2001). En d'autres termes, la diffusion des bonnes pratiques par le programme est structurellement trop petite (*to small to succeed*) pour prétendre standardiser l'action publique. Cependant, dans le temps long, la diffusion se fait avec une certaine inertie, les acteurs ont adopté des méthodes et des pratiques, revendiquant une meilleure transparence dans l'action publique, critiquant les décisions discrétionnaires, les phénomènes de favoritisme ou de clientélisme dans les politiques publiques, en oubliant presque l'impulsion initiale, c'est-à-dire où et comment ils ont appris à penser et à agir autrement. C'est pourquoi nous préférons parler du programme PCPA comme d'une offre d'action publique partiellement standardisée, dont les effets sont diffus, difficilement mesurables et imputables au seul programme mais qui participent d'une certaine standardisation de l'action publique.

Dans leurs travaux³⁸¹ sur la *standardisation et les mécanismes du transfert transnational*, Ancelovici, Marcos et Jane Jenson identifient ainsi trois mécanismes à l'œuvre dans le processus de standardisation : la certification, la décontextualisation et le cadrage.

1/ La certification « survient lorsqu'une instance extérieure (...) signale qu'elle est prête à reconnaître un acteur politique et ses revendications. (...) [Ce qui] modifie donc à la fois la position stratégique du nouvel acteur et ses relations avec d'autres acteurs susceptibles de devenir ses oppresseurs, ses rivaux ou ses alliés » (Tilly et Tarrow, 2008, p. 68, 132). Dans le cas présent, les entretiens montrent que les acteurs considèrent aussi le programme comme un « label » et font preuve d'un sentiment d'appartenance à une communauté de pratiques et de valeurs. Il faut dire que les modalités d'intégration au programme, à l'instar du programme PCPA en Algérie, font l'objet de procédures renforçant ce sentiment d'appartenance. En s'adressant majoritairement à des porteurs de petits projets, les PCPA ont attiré à eux nombre d'acteurs peu structurés à la recherche de financement et/ou de reconnaissance de leurs actions. Pour éviter cet effet d'entonnoir qui conduit à un « goulot » dont la taille dépendrait des capacités notamment financières du programme, le programme Jousour en Algérie a mis en place des critères et un système de cooptation qui permettent de juguler les entrées dans le programme. Ce système conçu

³⁸¹ Ancelovici, Marcos, et Jane Jenson. « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, no. 1, 2012, pp. 37-58.

avant tout pour mettre en adéquation les moyens du programme avec ses capacités d'action vis-à-vis des membres a eu pour effet de renforcer l'effet de communauté et de labellisation des activités. La réputation du programme est ainsi fortement associée aux pratiques diffusées par les acteurs du programme : « L'esprit de Joussour » sera ainsi évoqué dans les entretiens pour traduire ces « manières de faire ». Et inversement, dans le cas du Maroc, les problèmes rencontrés sur la première phase du PCM I conduisant à une captation des ressources financières par un petit nombre, un « effet club », ont conduit beaucoup d'acteurs dans les entretiens à exprimer leur « participation » au PCM plus que leur « appartenance » au programme.

2/ La décontextualisation est la volonté de créer un référentiel de pratiques en un modèle abstrait « allégué et doté de propriétés modulaires », comme le permettent les différents sous-dispositifs que nous étudierons ensuite. Mais ce « désencastrement » vis-à-vis du milieu dans lequel se déploie le référentiel ne peut-être absolu. Il faut nécessairement qu'il ait des exemples endogènes à pouvoir généraliser pour faire école. Les PCPA vont ainsi rapidement adopter les outils de la capitalisation pour mettre en avant les recettes originales portées par les acteurs associatifs pour répondre à telle ou telle problématique. Plus qu'un exercice de communication comme le rappellent ses théoriciens, la capitalisation joue à plein régime la logique d'essaimage des pratiques, dans un exercice de réactivation des référentiels de bonnes pratiques comme « masquées » par un exercice d'exemplification endogène au programme. Nous allons plus loin que la condition de « décontextualisation » décrite par les auteurs, en lui ajoutant la nécessaire recontextualisation des exemples pour œuvrer alors à des formes de standardisation. La capitalisation devient alors, toutes choses égales par ailleurs, la méthodologie privilégiée de « standardisation par le bas » de l'action publique.

3/ L'effort de cadrage, nous l'avons déjà grandement étudié. Il s'agit des mécanismes discursifs réalisés par les acteurs pour présenter les problèmes, le contexte, la méthodologie d'action, le tout dans un effort reliant des enjeux parfois très distincts dans un cadre cohérent. Par exemple, le discours de cadrage sur la « transition démocratique », enjeu plus entendable dans un contexte marocain de réforme, va se muer en Algérie en un discours « pour appuyer la société civile » dans sa sortie de la décennie noire. Il s'agit ainsi bien souvent d'un cadrage qui s'élargit et se reconfigure dans les discours à mesure des intérêts et des appuis potentiels en capacité de le relayer (Snow et al., 1986).

Les programmes PCPA tendent ainsi, modestement et par effet diffus, à standardiser une offre d'action publique. Il s'agit d'un processus de stabilisation, plus qu'une série d'injonctions normatives, rendu possible par des mécanismes plus fins encore qui nous amènent à explorer les dessous d'une mise en critères de l'instrument.

Recomposer la standardisation

La sociologie de l'action publique est ainsi d'un grand secours dans les contextes où l'aide internationale charrie ainsi dans ses bagages une multitude d'acteurs et d'idées qui vont impacter des politiques publiques, plus ou moins fortement selon le régime politique des pays concernés. Nous avons pu voir que les PCPA sont dans des approches processuelles qui permettent de faire circuler des idées et des modes d'action publique, en prenant en compte, plus ou moins habilement, les contingences données par le cadre historique, politique, institutionnel, et bilatéral : Au-delà de l'approche processuelle du programme qui tend à une certaine standardisation des pratiques, on peut observer les mécanismes avec précision à travers les critères utilisés dans les sous-dispositifs financiers notamment : « la distinction entre mécanisme et processus (...) dépend du niveau de détail auquel se place l'observateur. On peut toujours scruter à la loupe un mécanisme donné et y trouver des mécanismes plus petits » (Tilly et Tarrow, 2008, p. 351-352). Ainsi, dans les projets soutenus par ces PCPA, nous ouvrons l'horlogerie d'une mécanique plus fine encore sur les sous-dispositifs de soutien.

Sur sa deuxième phase (2006-2010) par exemple, le PCM renforce ses outils financiers en les distinguant selon les enjeux auxquels ils prétendent répondre. On trouve ainsi : 1/ le Fonds d'Appui aux Projets (FAP) destiné à cofinancer les actions de consortium portées par les membres. Les porteurs de projets se voient bénéficier d'un accompagnement méthodologique ; le 2/ Fonds d'Appui aux Initiatives Régionales (FAIR) destiné à traduire l'appui aux dynamiques pluri-acteurs à l'échelle locale, dans les provinces du Royaume; 3/ un appui qui doit permettre de déboucher sur des Programmes Concertés Provinciaux (PCP). FAP, FAIR et PCP sont ainsi des instruments subsidiaires de l'instrument PCPA. Cette mise à l'échelle thématique et géographique permet de mieux réguler « la pluie fine » du financement en l'associant à des critères d'éligibilité (la qualité, l'efficacité) ou de regroupement (principe du consortium) qui permettent de faire circuler à nouveau des idées et des modes d'organisation dans les espaces adéquats.

De manière schématique, le FAP répond au renforcement de capacités, le FAIR à la logique pluri-acteurs et le PCP à la dimension territoriale.

Si une politique publique est rarement mono-instrument, un instrument couvre également une palette d'outils pour répondre aux différents objectifs qu'il charrie depuis le consensus de départ. Maintenir ce consensus, c'est hériter³⁸² et s'adapter, sans que la tension entre les deux logiques ne puisse créer un effet d'éviction sur les acteurs du programme qui en attendent telle ou telle dimension, comme nous le verrons dans le chapitre 3. Si la mise à

³⁸² « Gouverner, c'est hériter ». Lascoumes, Legales, *op. cit.*

l'écart des acteurs bloquants n'est jamais intentionnelle, en revanche, les facteurs ou critères excluants font l'objet d'une attention particulière.

La décontextualisation est porteuse d'un nécessaire allègement des référentiels de départ. Dans les programmes PCPA, il ne s'agit pas de « critériser » l'aide à la manière des programmes d'appui budgétaire ou des grands projets d'infrastructure, mais bien plus d'accompagner le changement comme nous venons de l'analyser. Certes, mais à l'heure d'un paradigme de l'efficacité de l'aide de plus en plus prégnant, comment trouver alors un équilibre entre d'un côté l'intérêt des professionnels de l'aide porté, par la méthode et/ou par l'injonction des bailleurs, sur « l'efficacité », et de l'autre une situation d'action publique, avec un secteur associatif souvent infra-structuré, qui oblige à s'adapter dans la méthode ? Une révision qui peut aller par rétroaction jusqu'aux objectifs eux-mêmes. En effet, peut-on imaginer agir de manière transectorielle sur une thématique large (par exemple « la jeunesse ») avec les moyens modestes d'un programme de coopération³⁸³, et obtenir des résultats probants et spécifiques sur des politiques publiques sectorielles ? « C'est une goutte d'eau dans un océan », comme nous le confiait un chargé de mission de l'ambassade de France au Maroc. Les débats sur l'efficacité et l'approche par les résultats sont-ils clos pour autant ?

La mise à l'écart de certaines « conditionnalités³⁸⁴ », le développement de missions d'accompagnement et de suivi au niveau des « cellules techniques » des programmes vont permettre d'alléger la méthode de l'approche gestionnaire des projets et donner le temps de l'appropriation de la méthode par les acteurs. La mise en place de sous-dispositifs va permettre également d'orienter le programme, mais également d'inclure des acteurs par discrimination territoriale, ou par association à d'autres acteurs souvent plus structurés (principe du consortium). Ainsi dans le PCM II (2006-2010), « l'outil FAP est destiné à co-financer des projets développant une approche innovante en matière d'accompagnement de la jeunesse. Les projets doivent être soumis par des consortiums portés par des membres du PCM II. Les projets sont choisis par un comité de sélection sur la base de critères transparents et après instruction de l'opérateur délégué, l'association DIA. »³⁸⁵. L'évaluateur de cette deuxième phase vient illustrer notre propos en rendant compte de cet outil de la façon suivante :

« Les projets FAP sont très divers et sont issus de deux procédures différentes. Dans un premier temps, une procédure « classique » d'appel à projets a été lancée avec la nécessité

³⁸³ Un peu plus d'un million d'euros par an pour le PCM et le PCPA Algérie.

³⁸⁴ Ancelovici, Marcos, et Jane Jenson. « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, no. 1, 2012, pp. 37-58.

³⁸⁵ Extrait de l'évaluation externe finale du Programme Concerté Maroc Phase II – Rapport final – Septembre 2010, p. 42.

de fournir un dossier de présentation très structuré. Il faisait l'objet d'une instruction selon des critères de sélection prédéterminés et validés par le COPIL. Cette procédure a été jugée trop complexe et exigeante et a été réformée pour lancer un deuxième appel à projets.

La deuxième procédure s'est déroulée sur la base de notes d'intention (*concept notes*) qui faisaient l'objet d'un temps de sélection, puis d'un accompagnement à la conception du projet et de son document de présentation. L'accord de co-financement faisait suite à l'ensemble de ce processus. »

Pour le PCM, les FAP représentent environ une quinzaine de projets par phase du programme. Idem pour les FAIR ou les PCT sur chaque phase. Il faut donc compter sur une cinquantaine de projets financés et accompagnés par phase (de 3 à 4 ans chacune).

« Ces actions ont alimenté la mise en place des pôles thématiques destinés à échanger, formaliser et diffuser les pratiques développées par les membres et partenaires du PCM. Pour le PCM III, on dénombre 5 000 participations de jeunes à ces activités. Cent cinquante organisations de la société civile et trente acteurs publics en ont été membres ou partenaires. »

« À la fin du PCM III, cent organisations de la société civile membres ou partenaires du PCM et 78 acteurs publics avaient été investis dans les PCT. On dénombre plus de 5 500 participations de jeunes aux activités des PCT, ces jeunes ayant organisé directement 46 % de ces activités³⁸⁶. »

Par cette approche quantitative, les bilans montrent le nombre de personnes touchées ou impliquées dans des projets ou actions financées par les programmes. Ils traduisent une réalité plus complexe et plus disparate de projets et de résultats qui laisseraient un peu perplexe tout observateur à la recherche d'impacts plus précis.

Pour le PCPA Algérie, sur une période de 2008 à 2015, la palette est similaire, quoique plus diversifiée. On compte ainsi environ 44 projets soutenus dans le cadre du FAP, 30 via le Fonds d'Appui aux Initiatives Jeunes (FAIJ), 56 pour les FAIL, et 16 pour les Fonds d'Initiatives Collectives de Rencontres (FICR) et Fonds d'appui aux Animations Thématiques (AT). Là aussi, le PCPA a appuyé une cinquantaine de projets sur chaque phase, à des échelles diverses de montage, d'organisation et de financement. Sur certains dispositifs comme les FAP, lors de la dernière phase, les critères ont été rehaussés, les

³⁸⁶ Rapport d'évaluation, 2002-2014, Programme Concerté Maroc, Synthèse de l'étude finale sur les changements auxquels le programme a contribué – p. 6.

porteurs de projets poussés à aller chercher plus de co-financement, pour une plus grande indépendance des organisations vis-à-vis du programme, et limiter ainsi l'effet guichet. Le rehaussement des critères a eu en revanche un effet plafond pour les plus petites organisations.

Les projets soutenus, disons-le, sont « inefficaces », du point de vue de la politique publique sectorielle à laquelle ils prétendent participer. Considérant leur taille souvent modeste et la sous-professionnalisation du secteur (ces micro-projets sont souvent animés par des bénévoles), tout juste constituent-ils des initiatives louables au profit de populations souvent à la marge ou insuffisamment prises en compte par les politiques publiques des pays concernés. Très souvent dans les entretiens, ces acteurs des micro-projets feront ainsi appel à une rhétorique sur la non-intervention de l'État qu'ils assurent combler « tant bien que mal ». Les « carences de l'État » expliqueraient alors l'émergence d'initiatives spontanées, en demande d'appui, extérieur ou non, structurant et légitimant leurs actions, en « attendant » que les pouvoirs publics puissent répondre à la situation.

Mais là encore, tout est question de focale. À l'échelle du programme, comme nous l'avons détaillé dans l'analyse, l'aide au développement se révèle efficace en ce sens qu'il permet de changer progressivement les comportements, les modes d'agir et les interactions multi-acteurs dans l'espace public. À considérer cet objectif intrinsèque de « structuration de la société civile », le programme est efficace. Mécaniquement, les dispositifs (FAP, FAIL, FICR, etc.) se tournent vers des porteurs de projets qu'il est possible de « modeler » dans l'idée d'une culture commune de l'action publique, et secondairement au profit de l'efficacité des projets qu'ils mènent.

« Pour les associations de développement marocaines, c'est une première de travailler dans un programme concerté pluri-acteurs franco-marocain. Le PCM crée une synergie de réseaux et permet simultanément de renforcer les capacités propres de chaque association. Tout cela a permis aux différentes structures de se renforcer mutuellement, de développer des synergies et de contribuer ainsi à la construction d'une société civile plus forte³⁸⁷ »

Il en résulte une sociologie des membres des PCPA sur laquelle nous reviendrons. Les programmes comptent ainsi pour membres majoritairement des associations de taille modeste, des pouvoirs publics (qu'il faut plus compter par la participation que l'adhésion) et quelques structures historiquement ancrées qui ne « bénéficient » pas du programme (en termes ni de formation ni de financement) mais y trouvent un moyen d'exercer une influence (réseau réputationnel ou exercice plus formel d'un mandat dans le Copil). C'est

³⁸⁷ Extrait des entretiens des membres du PCM I, novembre 2017.

ce segment de société civile qui fait alors l'apprentissage des passages à l'échelle, de l'individu au collectif, du collectif à l'action publique organisée, de cette dernière à un *uncertain something else*³⁸⁸.

3.2.4. Le programme pour fabrique, le projet pour atelier.

Mettre l'aide au développement à bonne échelle et régler l'efficacité sur la bonne focale, voilà l'enjeu d'un programme comme le PCPA. Décliné dans une matrice opérationnelle et ajusté à l'usage en fonction des pays d'intervention, il devient alors un instrument qui incarne (presque) parfaitement les changements de paradigmes qui s'opèrent alors dans le monde de l'aide ; une véritable fenêtre d'observation pour le chercheur. Au départ tous les ingrédients de la recette semblent se retrouver : de la « bonne gouvernance » aux « bonnes pratiques », cet instrument dans les *starting blocks* des relations bilatérales fait circuler méthodes et normes d'action d'abord dans des « projets », unité fondamentale d'apprentissage des pratiques de gestion à destination des « initiatives » portées par des acteurs locaux. Ce « bout de réseau », formé et financé un instant par le programme PCPA, permet de faire circuler nombre d'éléments (méthodologiques, conceptuels, financiers) en son sein qui se capitalisent en un tissu relationnel partageant, avec plus ou moins d'engouement, des pratiques communes. Chemin faisant, la fabrique d'une culture commune de l'action publique se met en place comme un effet escompté du programme sur la « structuration de la société civile ».

Bien entendu, cette standardisation par le bas de l'action publique que nous avons pu analyser en détail crée des effets d'éviction et construit surtout peu à peu sociologiquement une « certaine société civile » composée à la fois d'acteurs majoritairement peu structurés et de quelques « leaders³⁸⁹ » rompus aux arènes de l'aide et dans lesquels le PCPA offre un espace « de plus » pour assumer leur leadership sur ces mouvements composites de la société civile. Dans ce mouvement général de structuration, les projets représentent en quelque sorte des ateliers silencieux de transformation des « pratiques », mais aussi de diffusion des cadres cognitifs de l'action publique. Leur efficacité ne se mesure pas à ce qu'ils produisent mais dans l'apprentissage qu'ils génèrent. Mais il ne faudrait pas croire que ces laboratoires de l'action publique parviennent toujours à convaincre, et les promoteurs des PCPA se voient rappeler régulièrement l'importance des « modèles » de départ (ce paradigme de l'efficacité de l'aide qui monte en puissance au cours de la période), que leur exercice de désencastrement, d'allègement et de recontextualisation a

³⁸⁸ Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, 2013, p. 3.

³⁸⁹ Associations bénéficiant d'une légitimité historique, souvent transnationales dans leurs activités et leurs membres.

finalement contribué à éloigner. Cette tension « adaptative », ces ajustements permanents entre l'idée d'un modèle et sa recontextualisation, sont le moteur des mécanismes de transfert qui s'opèrent alors.

Conclusion : Concevoir un instrument d'action publique à l'export.

L'aide au développement est un secteur de politique publique à part entière. Il se fabrique en puisant dans un récit dominant sur le Développement les paradigmes qui forgent les éléments abstraits d'une métapolitique. Cette fabrique du sens doit ensuite composer avec les réalités institutionnelles, politiques et plus prosaïquement matérielles, qui permettent l'énoncé d'un instrument-programme. Première traduction opérationnelle d'une politique publique en action, les instruments incarnent cette méso-politique ballotée dans les ressorts généraux de la politique étrangère et les spécificités des relations bilatérales entre la France et les pays de mise en œuvre des programmes. Fabriquer une politique de développement, c'est lancer des programmes d'action dans cette trajectoire hasardeuse, faite de traduction à chaque échelle des « solutions » promues. Finalement, cette nécessaire appropriation par étapes s'apparente à une entreprise de traduction, reconfiguration, voire déconnexion des référentiels, qui éloigne progressivement les instruments des objectifs initiaux. C'est en cela que nous caractérisons le secteur « d'instrument à la dérive », servant plusieurs politiques publiques enchevêtrées, et se singularisant à mesure que le temps passe. Étudier l'aide au développement nous révèle ainsi les caractéristiques d'une politique publique « projetée », entièrement tournée dans son *policy design* vers l'export de solutions d'action publique. L'aide est à l'état « d'anarchie apparente » comme nous le pressentions dans notre propos introductif, mais révèle des analyses riches de sens si l'on accepte l'inconfort d'une lecture multi-niveaux et mouvante dans le temps.

Au tournant du millénaire, la fin de la guerre froide et l'horizon démocratique (ou selon un autre terme qui émerge alors ; « la mondialisation ») ont constitué à la fois le moteur d'un renouveau des relations internationales, et *in fine* celui de la politique étrangère de la France. La formulation des premiers outils de l'aide publique au développement par le ministère des Affaires étrangères à cette période nous offre un terrain d'observation de la circulation des idées, des rapports de force et des compromis qui se nouent dans la formulation de ces instruments d'action publique que sont notamment les PCPA. De la doctrine sur la transition démocratique, progressivement délaissée, au paradigme sur l'efficacité de l'aide, jamais totalement adopté, ces débats ne parviennent à pénétrer significativement les forums du développement en France (quelque peu coincés dans les

débats sur la Françafrique) qu'à la faveur de la réforme institutionnelle de 1998. Si progressivement on assiste à une reconfiguration du rôle des ONG dans leur rapport à l'État et à un recentrage de l'aide sur la « société civile au Sud » (vocabulaire arraché à la transitologie, et homogénéisant des réalités sociologiques contrastées), l'instrument PCPA peine encore à ses débuts à traduire ces changements pris dans le jeu classique (au sens de la trajectoire historique) des relations bilatérales. L'inertie des pratiques (*path dependency*) et les effets de résistance ont également une responsabilité importante dans cette synthèse parfois hasardeuse des différents référentiels qui traversent le PCPA. Nous y reviendrons dans un autre chapitre. Ces quelques éléments d'analyse nous amènent à discuter plus aisément le concept d'instrument qui a dominé notre présentation et la qualification de notre objet d'étude jusqu'à présent.

Il était important de montrer dans un premier temps les idées en circulation au moment d'énoncer l'instrument PCPA, car elles viennent émailler nos entretiens de justifications de manière parfois entremêlée et confuse. Ces motifs cognitifs, ce « pourquoi » pense-t-on que l'action est menée et que nous appelons la « fabrique du sens », finissent par former un cadre porteur de sens au sein de l'instrument. Par emprunt au vocabulaire du gestionnaire de l'aide, nous en ferions presque des « objectifs généraux ». Mais le ou les cadres cognitifs ont plus à voir avec un travail d'abstraction dont on a cherché à se saisir des spécificités (efficacité, transition, société civile), qu'avec leur matérialisation dans l'instrument PCPA. Lier les deux, cadre cognitif et instrument, nous a permis d'éviter le risque d'abstraction, une analyse « hors-sol » des idées, tout en ne les réduisant pas simplement à leur espace sociotechnique ou à leur degré de socialisation. Ce cadre cognitif évolue cependant, et l'instrument, que nous décrivons ici à ses débuts, n'est en réalité qu'une version stabilisée à un moment donné de plusieurs influences qui forment alors le paradigme de l'aide à la française : un référentiel bien peu identifiable ou « incohérent » selon les commentateurs³⁹⁰, tant il s'aventure à matérialiser dans le même mouvement plusieurs enjeux.

Plus un cadre cognitif gagne en consistance, comme c'est le cas ici pour l'efficacité de l'aide au cours de la décennie, plus il est mis en comparaison, voire en compétition, avec d'autres motifs qui président à la justification de l'action. Participe-t-on au rayonnement de la France, au renouveau diplomatique, à l'efficacité de l'action publique, à la transition démocratique du Maroc lorsqu'on agit au sein du PCM ? Peut-être tout à la fois, mais cela dépend de l'interlocuteur, comme nous l'avons observé dans nos entretiens. Le cadre cognitif n'adhère donc pas strictement et en permanence aux pratiques observées, à des intérêts particuliers ni à des configurations d'acteurs spécifiques. Dans les phases d'évaluation, le MAE pourra se faire défenseur de « l'efficacité de l'aide » quand l'AFD

³⁹⁰ La « dualité d'objectifs » évoquée plus haut.

plaidera l'influence de la France sur l'ouverture démocratique des sociétés civiles ; des rôles a priori à contre-emploi entre la tutelle et l'acteur pivot de l'aide au développement. Évidemment, tout ceci est étroitement lié à d'autres jeux stratégiques au sein d'un environnement institutionnel qui évolue fortement à partir de la réforme de 1998. Le cadre cognitif est aussi une ressource pour la persuasion (*policy advocacy*) comme nous l'avons vu. Dans le cas étudié ici, aucun motif cognitif n'est jamais « dominant » tout le temps. Chacun s'appréhende de manière combinatoire avec d'autres pour forger le cadre cognitif qui influence l'instrument. N'en déplaise aux évaluateurs, l'efficacité de l'aide ne peut justifier à elle seule le déploiement et la pérennité d'un PCPA, sans emprunter quelques éléments d'argumentaire aux relations bilatérales, aux relations historiques, à la marche globale du monde, etc.

L'entrée par les instruments nous a permis ici une déconstruction presque mécanique du processus d'action publique pour mieux en repérer les modalités d'assemblage. Nous nous sommes intéressés ainsi dans le même mouvement aux cadres cognitifs, aux facteurs du choix d'un dispositif par rapport à un autre, et aux effets de la mise en œuvre de ce dispositif. Alors qu'une lecture attentive de la construction des paradigmes de l'aide dans des cadres cognitifs renouvelés (transition démocratique, efficacité) nous offrait des premières pistes pour comprendre la fabrique de l'instrument, la réforme institutionnelle de 1998 amorce une « nouvelle révolution bureaucratique » (Le Galès et Scott, 2008) qui tente d'aménager progressivement ces différents référentiels. L'efficacité de l'aide, et l'approche gestionnaire, ne pèsent pas encore le même poids que le déterminisme donné par la politique étrangère de la France, qui se saisit de fenêtres d'opportunités dans ses relations bilatérales pour associer pêle-mêle des instruments économiques, financiers, « d'appui à la société civile », etc. ; une batterie d'instruments, dont le PCPA est une modeste contribution embarquée dans une dynamique de relations bilatérales souvent beaucoup plus large.

Cet intérêt pour l'étude précise des mécanismes, du « comment » (après le « pourquoi » donné par les motifs cognitifs), qui préside à l'analyse de la fabrique du développement, nous permet de raison garder sur la prégnance des paradigmes de l'aide sur les modalités d'action publique. En effet, l'évolution du paradigme néolibéral a incontestablement irrigué nombre de secteurs de l'action publique, et l'aide au développement, sans y échapper, dessine une trajectoire originale que l'instrument PCPA nous permet de révéler. Le PCPA est ainsi le fruit de plusieurs influences ; à la fois instrument de promotion d'une société civile en marche vers la démocratie, partie prenante d'une projection diplomatique, espace ouvert d'apprentissage de normes gestionnaires tournées vers l'efficacité, ciment de nouvelles configurations d'acteurs... Il en résulte une grande difficulté pour le chercheur à vouloir le rattacher à une politique publique en particulier. Nous avons débattu dans ce chapitre de politique étrangère, de politique bilatérale et de politique d'aide au

développement comme d'un ensemble intimement connecté. Mais cette absence de filiation entre politique et instrument préside aux errements méthodologiques parfois observés, et à une certaine surdétermination de l'interprétation des différents acteurs en scène, et différenciés selon les époques. « Nécessaires », « inefficaces », « souples », « lourds », les acteurs rencontrés lors des entretiens n'auront de cesse de qualifier les PCPA selon la filiation de politique publique qu'ils leur attribuent.

Les IAP seraient en quelque sorte des marqueurs du changement (réorientation politique, réforme institutionnelle, tournant historique, etc.) tout autant que des facteurs explicatifs des transformations à l'œuvre dans tel ou tel secteur de politique publique, produisant de nouvelles configurations d'acteurs, de nouvelles expertises, des espaces inédits de dialogue, etc. S'intéresser aux transformations dans le rapport entre gouvernants et gouvernés à travers des formes de pilotage parfois complexes s'avère une grille particulièrement opératoire pour notre cas d'étude, dans le même temps qu'un biais méthodologique. En effet, un présupposé existe à toutes ces lectures : il faut qu'il y ait un lien légitime et/ou de représentation entre gouvernants et gouvernés. Que dire d'un instrument pensé dans un cadre institutionnel pour « d'autres gouvernés » ? ou autrement dit, d'un « instrument à l'export » ? Quelle synthèse peut-on opérer en son sein pour intégrer (ou imposer ?) les cadres cognitifs (aux) des gouvernés ? Est-ce seulement possible ? Des questions qui feront tout l'intérêt et la spécificité de la deuxième partie de cette thèse.

Conclusion de la première partie : les multiples vies d'une politique de coopération

Nous nous demandions en introduction de cette thèse pourquoi un même instrument produisait des trajectoires de mise en œuvre différentes ? Qu'est-ce que l'étude de la construction de programmes tels que les PCPA nous révèle des politiques de coopération ?

Si incontestablement, les politiques de coopération permettent la construction de dispositifs de transfert de solutions d'action publique, elles naissent et se formulent à partir d'un tout autre cadre. À l'aune de l'analyse produite dans cette première partie, nous avons pu identifier les mécanismes afférents à cette « première vie » d'une politique de coopération. Nous retenons ainsi que ces programmes de développement sont au carrefour de plusieurs dynamiques.

Tout d'abord, comme nombre de politiques publiques, la politique de coopération qui est formulée progressivement à partir de 1998 répond à des enjeux internes³⁹¹. La réforme institutionnelle de 1998 ouvre ce moment où les flux chaotiques du modèle de Kingdon, précédemment décrits dans le cadre théorique, prennent un sens particulier. Dans les discours politiques, le problème structurel de la Coopération³⁹², c'est alors la « Françafrique » ; entendons par là cette persistance de réseaux postcoloniaux qui entretiennent des modes d'expression de la coopération française en dissonance avec les enjeux de l'aide au développement tels qu'ils sont traités dans les arènes internationales. La solution est apportée par une réforme institutionnelle qui doit trouver sa traduction dans une réorganisation des services ministériels, chargés eux de matérialiser par de nouveaux instruments l'ambition politique d'une coopération plus multilatérale que tournée vers les anciens pays colonisés. Est-ce la fin pour autant des politiques de coopération comme sous-secteur de la politique étrangère ? Rien n'est moins sûr. Si nous assistons à la fin du ministère de la Coopération, c'est pour assister à une refonte des fonctions au sein du ministère des Affaires Étrangères ; une fusion institutionnelle non démentie depuis. Après analyse, le dispositif PCPA nous offre l'image d'un secteur à la croisée des chemins entre les enjeux de politique étrangère, les déterminants des politiques de coopération bilatérale, l'influence de standards édictés dans le cadre de politiques multilatérales, au niveau européen ou dans les forums internationaux.

³⁹¹ « interne » au sens stato-centré et dans le contexte français.

³⁹² Avec un C majuscule car nous entendons par là le « ministère de la Coopération » qui symbolise pour certains à lui seul cette persistance d'une institution post-coloniale.

Ensuite, nous avons tenté de réduire l'abstraction de cette politique de coopération, pour faire le constat que l'instrument PCPA était plus traversé par les idées de son temps que par l'incarnation d'une rupture dans la manière de conduire les politiques de coopération. Formuler un dispositif de ce type, c'est en réalité hériter d'une série de paradigmes (rattrapage, redistribution, réforme, rationalisation) qu'il faut réagencer dans les contingences du présent. Là encore, même si les PCPA doivent répondre en premier lieu à des enjeux de réforme politique, ils restent attachés à divers emprunts que la sociologie historique de l'aide au développement nous permet d'éclairer. Au début des années 2000, l'heure est à l'efficacité de l'aide et aux enjeux de transition démocratique. La dualité État/ONG laisse place à une méthodologie plus large qui reconnaît et encourage la logique pluri-acteurs dans les programmes de développement. Les « bénéficiaires » de l'aide deviennent des « partenaires », qui dans leur ensemble, forment des « sociétés civiles » qu'il faut renforcer à grands coups de projets. Ces idées vont en quelque sorte venir pénétrer la définition de l'instrument, avec plus ou moins de succès dans leur concrétisation. Si nous soulignons le caractère aléatoire dans l'appropriation de ces idées clés, c'est que nous constatons que la dimension cognitive des changements joue une part importante dans les premières interprétations que l'on peut donner des objectifs de ces programmes. Si la coopération française se dote d'un nouveau récit, son interprétation et sa traduction opérationnelle reste muées par l'habitude des agents qui doivent mettre en œuvre ces nouveaux concepts. Autrement dit, les chemins empruntés dans l'évolution du dispositif dépendent moins alors de la force intrinsèque des concepts que de leur perception et leur appropriation par les acteurs.

Enfin, dans ces séquences problème/solution/mise en œuvre, s'ouvrent des espaces de recomposition des rapports de force entre les acteurs du paysage de l'aide. Si la centralité de l'État reste importante pour définir la pondération entre les différents enjeux précédemment cités, les autres acteurs, notamment les ONG, entrent dans le jeu de la définition de l'instrument. Ces organisations participent à ce jeu d'équilibre entre renouveau des cadres d'action, gestion des héritages et habitudes des agents. Ainsi, de manière surprenante, ce sont elles qui ont pu par exemple se montrer moins ouvertes dans le processus d'inclusion des partenaires du Sud (cas du PCM). Par ailleurs, tous ces acteurs participent aussi à des jeux d'allers-retours entre les différentes phases. Nous avons bien vu que le dispositif PCPA n'était pas vraiment encore tout à fait défini que déjà il est mis en œuvre au Maroc. À partir des premiers retours sur cette mise en œuvre, se définit l'instrument PCPA dans un vade-mecum (2002). Ce sont peut-être ces jeux d'allers-retours permis par la méthode qui nous permettent de dessiner un instrument de coopération chargé moins d'imposer des concepts que d'expérimenter des solutions. La formulation même d'un PCPA permet à la fois de mettre exergue des formes de standardisation des relations entre les parties prenantes d'un programme de développement, mais aussi

d'ouvrir des espaces d'expérimentation. C'est tout le *policy design* de ces politiques de coopération que d'organiser des possibilités de traduction et de reformulation en cascade des concepts initiaux. C'est une souplesse d'autant plus nécessaire que les contextes de mise en œuvre en Algérie et au Maroc conditionnent fortement la pénétration et la circulation des idées. Un PCPA, c'est une politique de l'offre ouverte à la négociation ; une « offre d'action publique » qui traduit la volonté de faire naître des politiques de coopération fondées sur le consensus et l'incitation (*policy style*). Dans cette idée de fabrique qui domine nos travaux, nous avons montré l'outillage conceptuel mis en avant, les bricolages à l'usage, les héritages avec lesquels composer, etc. Chemin faisant, le dispositif entame ce qu'il est convenu d'appeler la « carrière d'un instrument »³⁹³ avec un certain détachement par rapport aux conditions qui l'ont vu naître. La première vie de cette politique de coopération aura donc été en quelque sorte de répondre à des enjeux internes de redéfinition de la doctrine et de réorganisation du paysage de l'aide (français) au développement.

La deuxième vie porte moins sur la définition des objectifs de cette politique que sur la méthode. Il s'agit alors de dessiner un instrument pour l'export de solutions d'action publique : bonne gouvernance, travail en pluri-acteurs, normes d'efficacité de gestion, etc. sont toujours au cœur de la réflexion. Mais c'est une politique de transfert qui s'organise : transfert financier, transfert de concepts, transfert d'outils mais aussi de cadres cognitifs qui permettent de diffuser progressivement une certaine idée de l'action publique et des modes de gouvernement afférents. Circulent alors pêle-mêle au sein d'un espace-programme qui s'institutionnalise des récits de projets, des actions valorisées comme des « bonnes pratiques », des acteurs qui se forment à la méthode ou en font la promotion, des réseaux qui se tissent ou se défont, des ressources financières et de légitimité, etc. En allant plus profondément dans l'analyse de l'instrument PCPA, nous avons pu montrer comment des sous-dispositifs venaient ainsi finement régler la mécanique entourant les projets de coopération. Ces projets deviennent alors les unités d'action financées, accompagnées et abritées³⁹⁴ par le programme. Pour les acteurs agissant à cette échelle, nous sommes bien loin des paradigmes internationaux de l'aide, des réformes ministérielles françaises, des luttes d'influence entre les acteurs professionnels de l'aide, et pourtant circulent des ressources qui sont autant d'offres alternatives d'action publique qui leur sont accessibles. C'est une approche pas le bas qui s'installe, à bas bruit, dans la modestie d'un programme qui ne peut par ses moyens avoir d'effet systémique sur un secteur de politique publique aussi large que la jeunesse. Avec le temps, cette approche fait en quelque sorte

³⁹³ Halpern, Charlotte, Pierre Lascombes, et Patrick Le Galès, « Instrument », *op. cit.*

³⁹⁴ abrités dans le sens où les projets financés sont portés par des membres du programme qui forment alors une communauté de pratiques qui se reconnaît en tant que telle, s'entraide, se protège ou encore se défend dans son expression publique.

dériver l'instrument de ses ambitions initiales, cette « première vie » que nous analysons plus haut. Bien sûr, il est toujours possible de réactiver dans un registre discursif les objectifs de la politique de coopération et de relier les résultats du programme à une intentionnalité de départ. Mais dans les deux cas, au Maroc comme en Algérie, l'instrument semble progressivement se déconnecter du registre des politiques de coopération pour aller vers une certaine autosuffisance ; une institutionnalisation de l'instrument qui peut étonner l'observateur. Dans le cas du Maroc, l'instrument PCM s'arrête au moment où il pourrait peut-être le mieux incarner une politique de coopération sur la jeunesse entre les deux pays ; dans le cas de l'Algérie, le programme n'apparaît pas dans les accords mêmes de coopération. Il y a des facteurs singuliers d'explication à cela sur lesquels nous reviendrons, mais notons en conclusion de cette première partie que la forte adaptation des PCPA à leur contexte a conduit à une certaine autonomie de l'instrument par rapport aux enjeux des politiques de coopération. C'est en quelque sorte la troisième vie des politiques de coopération que de dériver dans leur contexte de mise en œuvre, dans l'attente d'une fenêtre d'opportunités pour être mises en exergue ou au contraire s'éteindre à la fin d'un cycle de financement.

2^{ème} Partie : Mise en œuvre des uns, mise à l'agenda des autres.

« Pour nous, c'est plus le changement de la posture de l'État sur le développement territorial que les instruments ou l'évolution des bailleurs de fonds qui structurent l'histoire du développement au Maroc. On avait beaucoup de coopération internationale dans les zones enclavées, notamment parce qu'il y a 20 ans, l'État était absent de certains secteurs ou zones géographiques. L'État était préoccupé par sa sécurité, par la sécurité publique, plus que par le développement. Ce vide a permis, poussé, fait en sorte que les bailleurs de fonds se déploient. Les fonds du développement venaient à 100 % de l'extérieur. L'État s'est repositionné et les bailleurs de fonds se sont calés sur cet agenda³⁹⁵ ». Cet extrait d'un entretien avec une ONG marocaine (non-membre du PCM) nous a permis de décentrer l'analyse de la première partie de cette thèse consacrée à la fabrique d'un instrument à l'export, pour observer ici les conditions d'accueil de ces programmes de développement ; conditions qui, dans une perspective wébérienne, sont éminemment liées à la manière dont l'État domine la fabrique de l'action publique.

Nous quittons quelque peu la formulation des politiques de coopération (Gay, 2016 ; Hugon, 2016) pour nous intéresser à « la fabrique opportuniste de l'action publique sous régime d'aide » (Nakanabo Diallo, 2013). Dans cette partie, nous nous interrogerons donc sur la sociologie historique de l'État (Payre, Gilles ; 2013), entendue comme les trajectoires originales de formation de l'État marocain et algérien, et la façon dont celles-ci conditionnent le rapport entre l'État et la société civile. Sur quoi se fonde la nature du régime (légal-rationnel, traditionnel, charismatique ; Weber, 1995) ? Quels modes de gouvernement se déploient selon les périodes ? Quels acteurs, et dans quelles configurations peuvent-ils participer à la production de l'action publique ? Quels répertoires d'actions collectives (Tilly, 1986) dans les configurations développementistes ? Il faut noter que notre ambition n'est pas ici d'établir d'une sociogenèse complète de l'État algérien ou marocain dans le temps long (Elias, 1984), mais d'en apprécier la matérialité et les contraintes dans les cas spécifiques où l'action publique est influencée par l'aide extérieure. Le rapport à la société civile et le degré d'extraversion deviennent alors nos champs d'investigation de cette sociologie historique de l'État. Dans quels environnements législatifs et socio-historiques évolue le droit des associations ? Peut-on parler d'extraversion des politiques publiques ? Le cas échéant, comment s'organise cette perméabilité vers « l'extérieur » ? En prenant ces trois angles d'approche, il peut être pertinent de montrer les ressorts dont dispose l'État pour participer, contourner,

³⁹⁵ Entretien avec une ONG marocaine reconnue, en septembre 2015, à Rabat.

s'approprier ou non, tout ou partie des mécanismes de l'aide comme de ses résultats. Dans la complexité de ces configurations développementistes (Allal, 2010), notre problématique sera alors de nous demander ce qui conditionne la trajectoire des instruments PCPA au moment de leur mise en œuvre.

L'idée principale défendue ici est que les conditions de fabrique de l'action publique dans les pays récipiendaires de l'aide déterminent fortement la carrière des programmes d'aide au développement. Loin de l'instrument théorique défini à Paris, l'instrument PCPA s'avère polymorphe, impacté dans sa mise en œuvre par les contingences locales, et contraint de se fondre dans les déterminants des relations entre État et société civile. Il révèle ainsi la part de modelage qu'il subit et qu'il exerce sur la fabrique de l'action publique localement. Servant de multiples initiatives (en mode projet), les PCPA sont en quelque sorte conditionnés par les déterminants de la production de l'action publique : une analyse qui se veut donc circonscrite sur l'influence de la sociologie historique de l'État sur la « carrière d'un instrument ». Pour démontrer cela, il faut partir de l'idée que d'une part, les projets de développement sont porteurs de techniques et de sens à donner à l'action publique et à ses modes d'organisation (Halpern, Lascoumes, Le Galès ; 2014) et d'autre part, ils provoquent inmanquablement des effets d'adaptation ou de résistance. Ils se révèlent intrinsèquement au moment de leur mise en œuvre comme des tentatives de mise à l'agenda, ou dit autrement des « moyens » pour « interpeller les pouvoirs publics » comme nous l'entendrons dans les entretiens³⁹⁶. C'est donc cette dialectique de mise à l'agenda et mise en œuvre décrite dans la littérature (Jones, 1970) qui nous mobilise ici pour comprendre les trajectoires différenciées de l'instrument PCPA au Maroc et en Algérie.

Pour baliser cette idée de « carrière » de l'instrument PCPA, nous nous appuyerons dans un premier temps sur la littérature en sociologie de l'action publique pour comprendre le séquençage des politiques publiques et leur instrumentation. Appliqué au cas particulier du secteur de l'aide au développement, il nous faut également éclairer notre propos par la littérature sur les transferts qui nous guide dans cette idée que les programmes de développement transportent des concepts, des méthodes, des valeurs, avant de les négocier dans leur mise en œuvre. Les projets de développement financés par les programmes PCPA ne sont alors plus étudiés simplement pour ce qu'ils font (approche par les résultats et l'efficacité), mais pour ce qu'ils sont : des configurations d'action publique originales, à mi-chemin entre la mise en œuvre des politiques de coopération qu'ils prétendent incarner, et l'entreprise de mise à l'agenda des politiques publiques qu'ils prétendent interpeller.

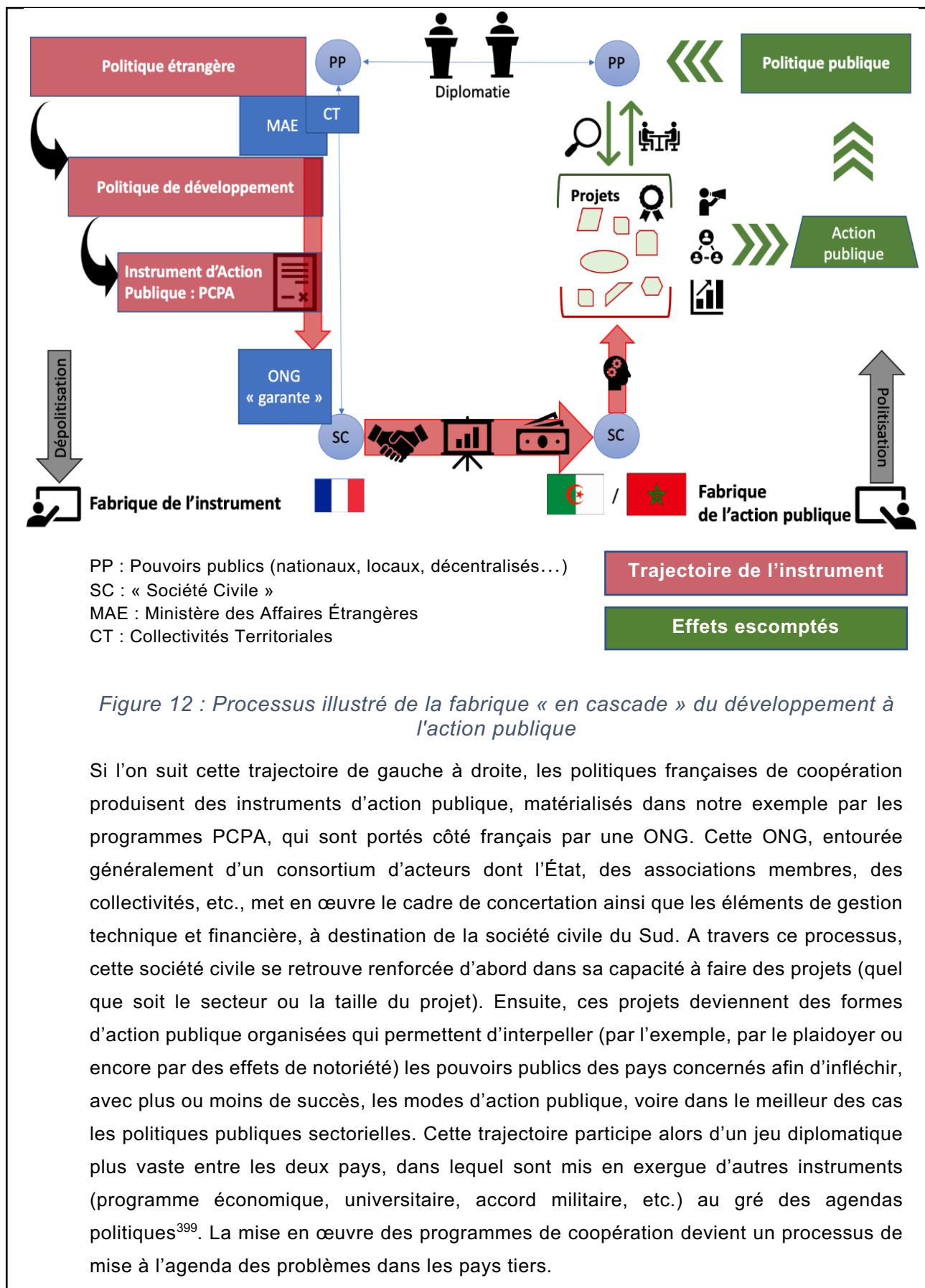
³⁹⁶ Nous entendons souvent que les programmes de coopération sont un moyen (ressource et légitimité) pour arriver à d'autres fins que le simple exercice de mise en œuvre du projet. Ces remarques nous ont aiguillé sur l'imbrication des programmes d'aide avec des dynamiques sociopolitiques en cours.

Nous montrerons dans un deuxième temps que les conditions de cette interpellation et le succès de sa transformation sont fortement dépendants de la sociologie historique de l'État. Loin des enjeux de définition et de traduction des référentiels de l'aide, et pris dans les contingences locales de l'action publique, les projets deviennent des moments particuliers, des connexions inédites entre différentes catégories d'acteurs d'horizons culturels et/ou professionnels différents, qui vont permettre de faire émerger avec plus ou moins de succès des sujets. Pour comprendre les conditions de cette émergence, il ne faudrait pas simplement tout mettre au crédit de la force de persuasion³⁹⁷ (ou d'imposition) des référentiels de l'aide. Alors que le Maroc semble donner les gages d'une action publique ouverte, en capacité de négocier l'influence de l'aide sur ses politiques, l'Algérie se présente par contraste comme un espace fermé, très hostile aux « apports » de l'extérieur. Il s'agit donc d'étudier les rapports socio-historiques qu'entretient l'État avec sa société civile, pour déterminer comment l'aide s'infiltré avec plus ou moins de succès dans cette relation.

Nous analyserons enfin le PCPA comme une trajectoire dynamique d'idées et de pratiques qui viennent bousculer ce rapport État/Société Civile. Dès lors, les mouvements de friction, de contestation et d'adaptation de l'instrument à son contexte sont guidés par les particularismes de la production de l'action publique au Maroc ou en Algérie : l'occasion de nombreux débats sur les enjeux d'adaptation et le règlement des contradictions « par le bas » entre énoncé et mise en œuvre³⁹⁸ (Olivier de Sardan, 2014). Ces débats nous renseignent finement sur la carrière de l'instrument PCPA, dans son jeu d'influence sur les configurations d'action publique, dans ses inflexions par rapport à la doctrine, comme dans ses abandons.

³⁹⁷ La littérature évoque souvent cette pénétration des idées extérieures par le degré « d'extraversion des politiques publiques » (Bayart, 1999), là où nous préférons l'idée de sociologie historique de l'État. En effet, si des normes, des valeurs, des modes de faire l'action publique arrivent dans les bagages de l'aide, les modalités de fabrication de l'action publique dans les pays conditionnent fortement les jeux d'influence que cette aide peut exercer.

³⁹⁸ Le règlement « par le bas » dans les instances de gouvernance du programme (comité de pilotage, comité d'attribution, etc.) tranche avec le potentiel règlement « par le haut » via l'évaluation qui détermine à partir du découplage objectifs/résultats (ou formulation/mise en œuvre) l'efficacité de l'action ou du programme.



³⁹⁹ En effet, dans la construction de l'agenda de la coopération bilatérale au sein des chancelleries, la multiplicité des programmes et la diversité des secteurs concernés (du militaire à la lutte contre la pauvreté) entraînent parfois la publicité ou au contraire la mise en invisibilité d'un programme au profit d'un autre ; un accord de

Chapitre 1. La sociologique de l'action publique au secours de l'articulation entre aide au développement et politique publique locale.

Pour chercher à comprendre ce qui conditionne la carrière d'un instrument tel que les PCPA, nous nous intéressons dans un court chapitre à la littérature sur la sociologie de l'action publique appliquée au cas spécifique de l'aide. En effet, il n'est pas possible d'analyser un programme de développement sans prendre en compte ce que nous dit la littérature sur la fabrique des politiques publiques et des instruments d'action publique. Il s'agit d'établir ici une sorte de trajectoire théorique qui devrait nous aider à baliser des étapes, des séquences, des configurations d'acteurs pour révéler, le cas échéant, le caractère atypique des programmes de coopération. La réflexion porte ici essentiellement sur les décalages entre formulation et mise en œuvre d'une politique de coopération, à travers les programmes PCPA. Dans la première partie de cette thèse, nous nous sommes intéressés essentiellement à la formulation, considérant, certainement de manière quelque peu abusive, qu'il y avait un moment pour cette formulation que nous avons volontairement positionné à la date d'édition du vade-mecum. En réalité, il s'agit d'un énoncé temporaire, le *design* même d'un instrument à l'export, puisque les PCPA nourrissent à la fois l'ambition de se réajuster à mesure de leur mise en œuvre, et de provoquer des configurations d'action publique spécifiques qui permettront aux acteurs locaux de promouvoir des solutions à leurs problèmes. La mise en œuvre des politiques de coopération, serait-elle alors une entreprise de mise à l'agenda des problèmes dans les pays du Sud ? Quels cadres théoriques permettent de nourrir cette réflexion ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons dans un premier temps le cadre théorique de l'analyse des politiques publiques, et la manière dont nous pouvons séquencer la fabrique du développement. Puis nous verrons les caractéristiques sectorielles des politiques de développement à travers la littérature sur les *policy transfers* qui vient nous éclairer sur la circulation des cadres normatifs (Delpeuch, 2009), mais aussi sur les cadres de négociation possibles (Mény, 1993 ; Griffiths, 2003 ; Darbon 2009). Nous verrons ainsi comment les programmes et projets de développement ne se constituent pas en parallèle des politiques publiques locales, mais font partie intégrante de l'action publique.

coopération avec un volet économique à plusieurs centaines de millions d'euros masque parfois le volet « renforcement de la société civile », portion congrue sur le plan financier, ou inversement. Pour des raisons politiques, la « société civile » peut tout à fait faire l'objet d'une publicité excessive.

1.1. Utiliser le cadre théorique de l'analyse des politiques publiques pour séquencer la fabrique du développement

« On assiste aujourd'hui à une déconnexion entre l'étude des concepts-clés du développement — souvent marqués par des postures critiques et déconstructivistes de l'idéologie du développement comme source de l'hégémonie du Nord sur le Sud (Escobar 1995) — et l'étude des configurations développementistes centrée sur des arènes locales et des jeux d'acteurs locaux⁴⁰⁰. » C'est à partir de ce constat formulé ainsi par Gauthier Pirotte dans un article de 2011 consacré à la sociologie du développement que nous avons souhaité trouver les moyens de « reconnecter » les concepts et leurs usages sur le terrain. Il existerait une sorte de « chaînon manquant » entre la formulation des politiques de développement, qu'incarnent les discours parés de nouveaux concepts et d'intentions vertueuses, et leur traduction opérationnelle sur le terrain qui apparaît beaucoup plus chaotique, et peu efficace, ou tout du moins ne répondant pas aux « promesses » du développement. Une des voies utilisées pour éclairer en détail ce phénomène est celle de la construction, en séquences théoriques⁴⁰¹, des politiques publiques. L'analyse des politiques publiques qui s'est développée depuis les années 1950, sa structuration en sous-discipline de la science politique est bien documentée dans la littérature académique, ce qui nous permet de faire l'économie d'une présentation exhaustive pour lui préférer un ciblage sur l'appareillage conceptuel mobilisé dans notre analyse. Ainsi, à partir de nos lectures des auteurs de références sur l'analyse des politiques, nous retenons deux matrices conceptuelles éclairantes pour la suite de notre analyse.

1.1.1. Des flux chaotiques (modèle de Kingdon)

Tout d'abord, le modèle de Kingdon développe dans *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984) une métaphore intéressante pour expliquer le passage d'un problème public (par exemple ici, la lutte contre la pauvreté) à une politique publique ; autrement dit, ce que les politistes définissent comme « la mise à l'agenda ». Kingdon compare ainsi l'émergence d'une politique publique à une « soupe primaire » faite de flux d'acteurs, de perceptions des problèmes à résoudre, de solutions en attente d'être promues. Ces flux trouvent une dynamique spécifique lorsque s'ouvrent des « fenêtres d'opportunités » qui 1/ permettent de mettre en mouvement (voire en compétition) des coalitions de causes (c'est-à-dire des

⁴⁰⁰ Gauthier Pirotte, *op. cit.*

⁴⁰¹ Harold Lasswell, qui a élaboré la première version du modèle séquentiel, est considéré comme le père fondateur des *policy sciences*. LASSWELL, Harold, *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.

façons de traiter le problème et des acteurs pour les promouvoir), et 2/ qui cristallisent une idéologie dominante (c'est-à-dire des façons de voir le problème et de le traiter à travers des concepts qui vont désormais baliser les discours politiques notamment), jusqu'à 3/ leur incarnation dans des dispositifs techniques (comme ici les instruments-programmes qui nous étudions), des lois, des votes budgétaires, etc. C'est en quelque sorte la première vie d'une politique publique, avec pour figure principale « l'entrepreneur de cause » (ici les développeurs, les courtiers du développement, les porteurs de projets), personne ou groupement de personnes capable d'agencer ces flux d'apparence chaotique, pour se saisir des fenêtres d'opportunités et promouvoir des couples problèmes/solutions, avant que ne commencent les ajustements liés à la « mise en œuvre ». Ce modèle, qui cherche à se saisir du chaos apparent dans la fabrique d'une politique publique, nous intéresse vivement, puisqu'il vient éclairer nos premières interrogations sur la manière de déchiffrer la complexité du système de l'aide. Cette lecture modélisée nous permet de voir les porteurs de projets au Sud comme des personnes cherchant à promouvoir des solutions d'action publique, qui se saisissent de l'opportunité offerte par les programmes de développement pour mettre en œuvre leurs projets, en les façonnant avec tout le cadre normatif (idéologie dominante) transporté dans les bagages de l'aide. Ce modèle se heurte cependant à la profondeur de champ de nos exemples, puisque nos instruments PCPA sont déjà l'expression de la mise en œuvre des politiques de coopération au moment où ils arrivent sur le terrain, avant de devenir des entreprises de mise à l'agenda « à coups de projets » ; politique de coopération et politique publique locale s'entremêlent au sein de l'instrument PCPA.

1.1.2. au séquençage des politiques publiques (modèle de Jones)

Il faut considérer alors ce qui constitue désormais un classique dans la littérature sur les politiques publiques, le manuel de Charles O. Jones *An Introduction to the Study of Public Policy* (1970) dans lequel sont identifiées des séquences de construction d'une politique publique : l'identification d'un problème, le développement d'un programme ou d'une réponse à ce programme⁴⁰², la mise en œuvre d'une solution (incarnée par exemple ici par un dispositif administrativo-financier, les PCPA), l'évaluation du programme ou des mesures prises, et enfin la clôture du programme (ou le *phasing-out* comme cela se dit dans le jargon des ONG). Ces séquences sont à apprécier plus sous forme de phasage ; elles s'entremêlent parfois plus qu'elles ne se succèdent. L'originalité du modèle de Jones est de rattacher un système spécifique d'action à chacune d'entre elles (Grawitz et Leca, 1985), ce qui permet de traiter de la fabrique d'une politique publique sous un angle plus

⁴⁰² Avec une mise en compétition des coalitions d'acteurs, une légitimation progressive des concepts qui vont formater l'action, l'apparition d'un cadre normatif, etc.

sociologique que juridique ou légaliste comme la littérature avait souvent tendance à le faire. Pour notre analyse, cela nous offre la possibilité d'étudier l'environnement complexe de l'aide avec une boîte à outils qui nous aide à démêler la façon dont se fabrique le développement, dans un premier temps en France, dans un deuxième temps dans les pays récipiendaires. Il s'agira pour nous de repeupler cette approche théorique de personnes, d'événements, de paradoxes pour requestionner plus généralement ce séquençage des politiques de développement. Ce modèle nous permet de « baliser » (Thoenig, dans Grawitz et Leca, 1985) cette mécanique, de sérier nos questions, catégoriser les acteurs, les moments de basculement, etc. Cela nous permet de définir une trajectoire théorique aux instruments PCPA.

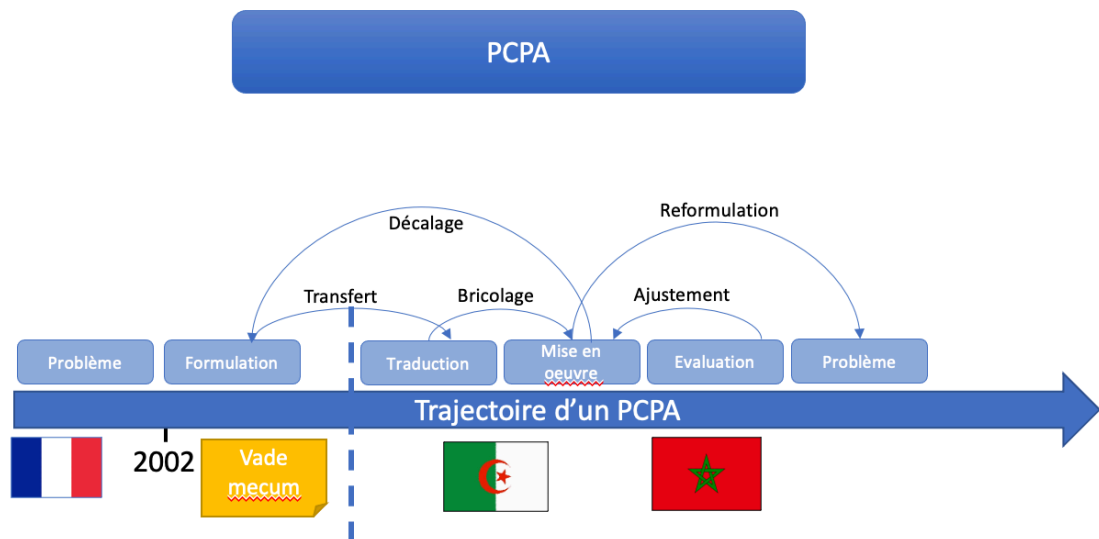


Figure 13 : Trajectoire théorique de l'instrument PCPA

Bien sûr, nous n'ignorons pas les limites d'un tel modèle. L'approche trop scolaire des outils proposés (Robert Nakamura, 1987), la lecture schématique, linéaire et déterministe de phénomènes enchevêtrés et incertains, et de manière générale l'influence certainement trop forte sur la discipline, ont amené certains auteurs à lui préférer des approches plus axées sur les processus politiques (Sabatier, 1999). Nous avons pleinement conscience du biais méthodologique introduit par l'usage d'une grille de lecture qui n'a de sens dans l'analyse que si nous ne prétendons pas reconstruire *a posteriori* une trajectoire certainement plus anarchique qu'ordonnée de la fabrique des programmes étudiés. Ce n'est pas tant la logique de cette trajectoire qui nous occupe que l'éclairage des aspects aléatoires et bricolés du processus. En prenant dans notre propos introductif ces points de repère, nous accentuerons ainsi notre analyse sur le caractère processuel (*policy process*) de la mise en œuvre d'un programme de développement, sur le chevauchement des

phases, et surtout sur l'intégration des effets-retours dans la trajectoire de l'instrument PCPA.

Comme nous l'avons entrevu, l'approche séquentielle des politiques publiques, et la critique qui l'accompagne, nous ont permis d'avoir une première grille de lecture « par le haut » sur le processus de fabrique d'une politique publique ; à la nuance près que, dans notre cas, l'aide au développement s'apparente à une politique publique projetée en dehors du cadre stato-centrée, pour aiguillonner d'autres politiques publiques dans les pays récipiendaires de l'aide. Nous avons pu éclairer quelque peu la force et les modalités de cette projection en fonction des périodes, ou plus exactement en fonction de l'appréciation des contraintes macro-économiques, de la perception par les acteurs de leur responsabilité, des visions de justice associées, etc. Avec l'internationalisation croissante des politiques de développement, ces « politiques publiques globales » s'avèrent déterritorialisées, usant de solutions universelles et de dispositifs associés dont l'acclimatation aux contextes locaux n'apparaît que dans une « seconde vie » de cette politique publique. C'est celle-ci que nous souhaitons éclairer ici. Il s'agit donc de quitter ce champ macro-économique et politique pour se consacrer à une approche « par le bas » de l'action publique dans les configurations développementistes, au carrefour entre ce que *sont* ces programmes et ce qu'ils *font* sur le terrain⁴⁰³.

⁴⁰³ « Il y a plusieurs façons d'appréhender le changement dans les organisations internationales. On peut s'intéresser certes à ce qu'elles *font* – et donc à l'évolution de leurs activités, ce qui inclut les politiques publiques au nom desquelles elles agissent – mais aussi à ce qu'elles *sont* – c'est-à-dire à leur forme institutionnelle. » dans Nay, Olivier, et Franck Petiteville. « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 53, no. 4, 2011, pp. 9-20.

1.2. Repenser les politiques de développement à partir de leur instrumentation et de leur mise en œuvre.

La crise supposée de l'État dans les années 1980 n'a pas eu d'effet que sur les grands paradigmes du développement. Elle a dynamisé l'intérêt de la science politique pour la construction de l'État, en particulier dans les contextes subsahariens (Badie, 1992 ; Bayart, 1989). L'échec des « greffes d'État modernes » (Meny, 1993) à grands renforts de plans d'ajustements structurels, a ainsi motivé l'intérêt pour l'étude des « modes populaires d'action publique », c'est-à-dire à se saisir de l'État au concret (Jobert, 1994), pour arriver à une double conclusion. L'État n'est pas ou plus le seul acteur régissant l'espace public ; sous l'effet de la mondialisation, du poids des agences internationales, et du degré d'extraversion de ses politiques publiques, on assiste à une fragmentation de l'action publique. Celle-ci se caractérise par la multiplication des acteurs intervenant de manière plus ou moins autonome par rapport à l'État. Le système de l'aide participe ainsi pleinement de ce phénomène, en encourageant comme dans notre cas le « pluri-acteurs » dans la construction même des programmes, ce qui a donné lieu à une littérature abondante en socio-anthropologie du développement consacrée aux « configurations développementistes » (Allal, 2010), c'est-à-dire « cet univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain qui vivent en quelque sorte du développement des autres et mobilisent ou gèrent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables » (Olivier de Sardan, 1995). Cette approche empirique de la socio-anthropologie se débarrasse ainsi des pesanteurs structuralistes, du surdéterminisme des paradigmes orientant les politiques de développement, pour étudier les jeux d'acteurs sur le terrain en mettant en avant le rôle des arènes locales dans les processus d'adaptation ou le contournement des injonctions de l'aide. Cet apport de la littérature nous permet de rééquilibrer le schéma analytique précédent en prenant « au sérieux les pratiques des développeurs » (Philippe Lavigne-Delville, 2003) sur le terrain. Reprenant le fil de l'analyse des politiques publiques, nous nous intéressons donc à la phase de mise en œuvre des politiques de développement et à leurs impacts sur les configurations d'action publique dans les pays concernés. L'instrumentation, c'est-à-dire dans le cas présent la mise en place d'un programme de développement, procède de cette première étape entre formulation et mise en œuvre et se révèle être une fenêtre particulièrement féconde des ajustements opérés et des rétroactions permettant d'analyser la trajectoire des programmes de développement à fois pour ce qu'ils *sont* et ce qu'ils *font*.

C'est un chantier particulièrement stimulant, nous semble-t-il, que d'interroger ainsi la fabrique du développement tant à partir de ces conditions de production que de mise en œuvre, d'adaptation et de réajustement. Il s'agit d'emprunter à la socio-anthropologie du

développement les apports conceptuels nous permettant 1/ de mieux décortiquer ce moment de la mise en œuvre d'une politique de développement, et surtout 2/ de penser son articulation avec les arènes locales de production de l'action publique. Cela nous permet de mener plus largement une entreprise intellectuelle de reconnexion entre la matrice conceptuelle du développement et la réappropriation de ces concepts lors de leur mise en œuvre ; une manière d'aborder de manière holistique la fabrique du développement dans toute la complexité d'une lecture à de multiples échelles. Ainsi, il s'agit pour nous de ne pas opposer « l'approche par le haut » et ses pesanteurs structuralistes inhérentes (l'aide au développement telle qu'elle est), à une « approche par le bas », avec sa surdétermination du local⁴⁰⁴ (l'aide au développement telle qu'elle se fait), pour travailler au mieux à la jonction des deux approches.

1.2.1. L'action publique sous régime d'aide pour penser le transfert de politiques publiques

Les politiques publiques cristallisent des ensembles de croyances, de normes, de réseaux d'acteurs, de pratiques, de modes d'action publique qui sont en mutation permanente dans les contextes développementistes. Le moment de la mise en œuvre à travers un programme de développement participe d'une logique souhaitée de transfert de référentiels, de normes et de pratiques. Ainsi au cours des années 1990, cette idée qu'il y aurait une circulation des bonnes recettes de l'action publique, sous l'effet conjoint de la globalisation économique et des processus d'harmonisation liés à l'intégration régionale dans les sous-ensembles économiques de cette globalisation (notamment dans le cadre de l'europanisation), trace un sillon académique (Delpeuch, 2009 ; Hassenteufel et de Maillard, 2013) rassemblant plusieurs courants d'études sociopolitiques : les *Policy Transfer Studies* (PTS). Les PTS ont en commun de s'intéresser à la dimension exogène de la fabrique d'action publique, et par extension à en retirer des éléments précis d'analyse sur les mécanismes d'imposition, d'imitation, d'inspiration, d'influence qui président à qualifier, dans le cadre de relations bilatérales, une certaine géopolitique. C'est ce cadre théorique qui éclaire la réflexion menée ici. En effet, comme nous l'avons vu, les politiques d'aide au développement transportent une dimension réformiste, que nous pourrions considérer comme une « entreprise d'export » de politiques publiques. Il existe ainsi de nombreux concepts qui accompagnent cette littérature sur les transferts explicitant plus en

⁴⁰⁴ « En voulant insister sur les représentations et rationalités d'acteurs pour se dégager des biais altruistes et technicistes, l'approche socio-anthropologique met l'accent sur le local et peut peiner à connecter ces multiples arènes locales entre elles (provoquant une plongée dans un local irréductible). Elle peut également peiner à percevoir une amorce de cohérence là où les grandes politiques du développement, se dissimulant le plus souvent sous des « slogans-programmes » (« le développement c'est lutter contre la pauvreté ») ou des buzzwords des plus vagues (bonne gouvernance, société civile, appropriation, participation, etc.), ont une prétention à dépasser tout localisme. » (Gautier Pirotte, 2011 : 473-490).

détail les mécanismes « d'apprentissage », « de diffusion », ou encore de « coercition » qui les animent.

Il y a deux approches possibles de la compréhension de ces logiques de transfert. La première tient aux effets de la mondialisation, qui créent une émulation entre États, enclins à faire converger des solutions d'action publique « par mimétisme⁴⁰⁵ ». La deuxième réside plus dans les processus d'harmonisation produits dans le cadre d'intégration régionale⁴⁰⁶ (par l'exemple l'eupéanisation des politiques publiques⁴⁰⁷), ou sous l'influence d'agences internationales pourvoyeuses de recettes d'action publique (par exemple à travers les rapports de la Banque Mondiale), comme c'est le cas étudié ici. Les PTS s'intéressent ainsi fortement à la dimension exogène de la fabrique de l'action publique, ce qui en fait un cadre théorique très éclairant pour soutenir l'analyse menée ici. Plus qu'une approche linéaire d'export-import, la littérature nous amène à considérer une certaine sociologie de la « circulation des politiques publiques » et à bousculer l'idée de transfert de modèle et d'appropriation (Chartier, 2016). Les travaux de David Dolowitz et David Marsh⁴⁰⁸ ont ainsi marqué le cadre théorique des transferts institutionnels. L'intérêt pour notre étude est l'analyse multi-niveaux qu'ils font de cette circulation (*multi-level governance*) permettant d'apprécier la place des acteurs dans le jeu de transfert institutionnel. Cela nous permet également de ne pas positionner nos travaux dans un choix entre le cadre national ou international, intérieur ou extérieur de la production des politiques publiques, mais bien d'apprécier des dynamiques transnationales qui circulent. C'est pourquoi cette thèse n'est pas stato-centrée « sur l'Algérie » ou « sur le Maroc » comme on nous pousse parfois à la définir de manière trop rapide. Elle porte sur ces politiques à cheval entre plusieurs espaces de formulation et de mise en œuvre. Cette grille de lecture éclaire ainsi notre analyse sur les trajectoires de circulation des normes et des acteurs au sein de l'instrument PCPA ; qu'est-ce qui circule ? qui le fait circuler ? quels mécanismes d'appropriation ? de blocage ? et pourquoi ?

Nous sommes également conscients des limites de cet apport théorique qui amènent à tout regarder à travers un « prisme circulatoire⁴⁰⁹ », qui laisserait à penser qu'il n'y a pas de sens à cette circulation, de limitations d'accès ou de blocages structurels dans les effets de réciprocité. Dans son article de 2013, Antoine Vauchez nous rappelle ainsi que « Yves Dezalay et Bryant Garth, sur les stratégies d'internationalisation des « guerres de palais », ont mis ainsi l'accent sur les conditions sociales de la circulation, c'est-à-dire les

⁴⁰⁵ MENY, Yves (dir.), Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet, Paris, L'Harmattan, 1993.

⁴⁰⁶ DELPEUCH, Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies », Critique internationale, 2009, vol. 2, n° 43, p. 153.

⁴⁰⁷ SAURUGGER, Sabine et SUREL, Yves, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », Revue internationale de politique comparée, 2006, vol. 13, n° 2.

⁴⁰⁸ DOLOWITZ, David et MARSH, David, « Who Learns What from Whom ? A Review of the Policy Transfer Literature », Political Studies, 1996, n° 44, p. 343-357 et DOLOWITZ, David et MARSH, David, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », Governance, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-24.

⁴⁰⁹ VAUCHEZ, Antoine, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », Critique internationale, 2013, vol. 2, n° 59, p. 9-16.

formes d'asymétrie qui en sont le principe, qu'il s'agisse de la sélectivité sociale de l'accès aux espaces de pouvoir internationaux, ou des usages qui sont faits de « l'international » pour conforter ou modifier un ensemble de positions de pouvoir nationales. ». Autrement dit, la « circulation », comme le « transfert », sont porteurs de malentendus tant la charge positive du mot laisse à penser qu'il s'agit d'écrire le sens « naturel » de l'histoire des politiques internationales, à grands renforts de transfert, d'appropriation et de convergence globale. Ne nous y trompons pas. L'étude approfondie des contextes de production de l'action publique dans les pays concernés devrait nous offrir de meilleurs éclairages sur la réalité d'une circulation des normes prise au jeu de la sociologie historique de l'État. En effet, nous défendrons l'idée que les projets de développement se naturalisent dans le paysage de la production locale de l'action publique. Il s'agit dès lors d'atténuer l'idée d'une circulation des normes et d'une forme d'imposition par le haut des paradigmes de l'aide, pour comprendre la place de l'État et ses capacités de redéploiement. Une nouvelle fois, il n'y a pas d'un côté, les projets de développement, avec leurs normes à imposer (ou à faire circuler) et de l'autre, l'action publique avec ses déterminants socio-historiques, mais bien des enchevêtrements à analyser finement pour repositionner plus justement la place de l'État récipiendaire dans la fabrique du développement.

1.2.2. Les « projets » de développement comme mode d'action publique clés en main

L'approche projet est la forme privilégiée de livraison de l'aide au développement. Elle s'apparente d'après nous à un construit de l'action publique avec des caractéristiques bien définies. Le « projet », tic langagier des acteurs du développement, par la charge positive qu'il transporte, affiche une mécanique normative d'interaction (projet-outil) entre acteurs autant qu'il occulte une réalité complexe (projet-processus) où les acteurs, à la fois produits et agents des normes et des comportements, vont façonner des trajectoires singulières qui sont le fruit des multiples rapports de force internes et externes. Parler de « projet » de coopération internationale, c'est évoquer un espace technique où circulent les normes, les représentations et les acteurs. Nous considérons ainsi les « projets » d'aide au développement, financés et mis en œuvre à travers les programmes PCPA comme une mise à l'échelle des politiques de développement. On s'intéresse à cette unité de mesure et de gestion de l'action publique avec d'autant plus d'entrain que le succès de son image représente déjà en soi une vision du développement « par le bas », à l'échelle du terrain, de la demande sociale, dans une approche empirique de l'action et qui « permet de connecter dans l'analyse les dynamiques du dedans et du dehors » (Pirotte, 2011). Ainsi pour la plupart des exemples pris dans notre analyse ici, il s'agira de « micro-projets »

financés par les programmes PCPA. Ces projets se caractérisent surtout par des agencements spécifiques d'action publique, produits des politiques d'aide et des discours normatifs, et agissant sur les politiques publiques locales ou étant contraints par elles. C'est tout du moins l'ambition affichée de ce type de programme. Mais la maîtrise technique de cette approche codifiée n'est pas sans conséquence sur la sociologie du secteur.

Cause ou conséquence, la gestion de projet est venue renforcer deux phénomènes transversaux à l'aide internationale que sont la professionnalisation et l'efficacité, de puissants vecteurs dans la construction normative : « ces impératifs d'efficacité, d'efficience, de durabilité des projets et des programmes orientés vers l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes, n'en finit plus de produire des normes à portée universelle de bonnes pratiques développeuses⁴¹⁰ ». Le cadre méthodologique mis en place par l'Union Européenne, et adopté par de nombreuses coopérations bilatérales, traduit cette approche ; la « Gestion du Cycle de Projet » (GCP) s'aborde par un schéma directeur, des mots-clés structurant l'action (analyse, intervention, vérification), des déterminants à ne pas manquer (qualité, cohérence, logique), des méthodes (indicateurs, sources), etc. En somme, tout ce cadre normatif, qui se définit comme « logique », est en réalité le théâtre d'une interaction, plus complexe que le rapport bailleur/opérateur, entre des forces internes et externes. Dans « l'unité projet » préalablement mentionnée, il s'agit donc d'analyser les forces qui s'exercent et/ou s'expriment au sein de ces espaces. Loin de la critique réductrice d'un mode projet qui aurait perdu son âme⁴¹¹ dans la culture managériale importée du secteur privé, il s'agit de s'interroger sur cette approche projet comme processus : s'agit-il tant de produire des résultats que d'engager les acteurs vers le changement (*process projects*) ? Empruntons la réflexion à Jean-Jacques Néré⁴¹² : « Le management de projet, outre le fait de comporter un outillage technique, est donc en lui-même un vecteur de transformations fortes dans les pratiques managériales. Généralisé aux grands projets nationaux et internationaux, il s'impose comme norme de réflexion et d'action, ciment du développement dirigé et financé par nos sociétés occidentales. » [et d'ajouter qu'] « il s'agit dès lors moins d'atteindre un résultat matériel tangible que d'amener les acteurs du projet à vivre un processus de changement ». Ce courant gestionnaire, qui vient ainsi irriguer tout un secteur de sa puissance normative, renforce le phénomène de professionnalisation, c'est-à-dire la formation et le partage de savoirs codifiés au sein d'une communauté de pratiques qui se reconnaît dans la maîtrise de compétences fondamentales propres à ce secteur : « Lorsque les personnels des ONG parlent de la professionnalisation, ils utilisent ce terme pour désigner de façon générale les restructurations internes auxquelles leurs organisations font

⁴¹⁰ *Participations citoyennes à la coopération internationale. Nouvelles pratiques solidaires ou populisme développeur ?* n°161, Bruxelles, De Boeck Supérieur « Mondes en développement », 2013, 170 p.12

⁴¹¹ Le Naëlou, Anne. « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, no. 4, 2004, pp. 773-798.

⁴¹² Jean-Jacques Néré *Le management de projet*, P.U.F. « Que sais-je ? », 2012 (3e éd.), p. 3-8

face depuis la fin des années 1980⁴¹³. ». En effet, cette professionnalisation qui touche le secteur renvoie aussi à un ensemble de transformations socio-politiques. Parmi elles, nous retiendrons cette mise à distance du politique par l'accroissement des mesures techniques. « Le rythme et l'intensité du changement entraîné par ces déploiements techniques et gestionnaires suscitent des résistances, notamment de la part de tous ceux qui travaillent dans les ONG et qui estiment qu'il y a là une dérive pouvant nuire à sa mission véritable. La mise en place de la logique administrative et gestionnaire rencontre de nombreux obstacles car elle parle d'efficacité, de rentabilité, de compétences, là où les mots de solidarité, de militance et d'engagement dominaient. ». Cette approche projet n'est donc pas neutre dans les effets qu'elle peut produire sur la sociologie des acteurs participant au programme, et donc *in fine* sur la morphologie globale de l'instrument PCPA.

Conclusion : Les programmes de développement comme fenêtre d'observation de l'État en action

Dans ce chapitre, il s'agissait moins de faire un état de la littérature en analyse des politiques publiques que de situer les principaux points d'appui dans notre analyse. Il est donc question pour nous d'analyser une trajectoire, celle d'un instrument de coopération, dont on analysera ici plus particulièrement sa mise en œuvre. L'approche en séquences de politique publique et les théories sur l'agencement de flux chaotiques nous permettent de légitimer l'idée d'aborder nos cas d'étude comme des outils d'actions publiques, à la fois produits des normes des politiques d'aide et de coopération, mais aussi porteurs de changement. Nous nous demandons ainsi ce qui permettait de conditionner la trajectoire d'un programme de développement. La réponse est certainement à trouver dans la gestion des décalages entre formulation et mise en œuvre. Dans ce processus à double détente, les PCPA incarnent des politiques de coopération en même temps qu'ils cherchent à assurer leur naturalisation dans la fabrique locale de l'action publique. La littérature sur les transferts, mais aussi celle sur l'approche projet, nous permet d'apprécier finement les jeux qui s'opèrent alors pour réussir cette entreprise incessante de traduction, de reformulation, de bricolage des référentiels de l'aide et de l'action publique locale. Les projets, et plus largement les programmes de développement, représentent ainsi des fenêtres d'observation sur des phénomènes plus larges, comme la trajectoire de l'État ou encore la construction des sociétés civiles. Cette approche par la littérature nous permet ainsi de justifier de cette idée de « carrière » ou de « trajectoire » des instruments PCPA et d'en baliser les contours avant de nous livrer à une analyse approfondie des déterminants qui impactent cette trajectoire.

⁴¹³ Le Naëlou, Anne, *op. cit.*

Chapitre 2. La société civile à l'aune de la sociologie historique de l'État

« Il fut un temps proche où se posait la question de savoir si la société civile existait réellement au Maroc. Ce qui revient à se demander si la consistance du mouvement associatif marocain, sa composante centrale, l'ampleur du phénomène, ses caractéristiques centrales, les catégories qui le structurent, sont suffisamment significatives pour permettre de parler d'une société civile. ». C'est en ces termes que l'article de d'Abdallah Saaf⁴¹⁴ nous rappelle la difficulté d'usage d'une terminologie qui recouvre une réalité souvent plus dense et plus complexe que l'emploi dans le petit monde de l'aide ne le laisse penser. Même si l'objet est aujourd'hui bien balisé par les sciences sociales⁴¹⁵, parler de « société civile » dans le monde arabe, c'est de prime abord évoquer, pour reprendre les mots de Sarah Ben Néfissa (2011), « un objet non identifié et non reconnu ». Nous avons donc à qualifier cette Société Civile en rapport avec l'État d'une part, et avec les systèmes de l'Aide d'autre part ; non pas dans leurs abstractions conceptuelles mais bien dans leur interaction. Quels éléments prendre en compte dans la définition de la société civile ? Quels rapports avec les institutions ? Quelle typologie dégager de son histoire ? Nous faisons ainsi le choix d'étudier la sociologie historique de l'État dans son rapport aux mouvements associatifs endogènes. Pour étudier ce rapport et retracer son histoire, nous aborderons la question par une analyse sociojuridique du fait associatif depuis les indépendances.

La diversité des acteurs et la profondeur historique de ces mouvements associatifs tranchent avec l'image globalisante de « société civile » véhiculée par l'aide internationale, ce qui relance nos interrogations. Dans cette pluralité, y a-t-il seulement des facteurs d'homogénéité comme le laisse entendre le vocable de l'aide ? Quelles caractéristiques peut-on distinguer de cette partie tournée vers la coopération internationale ? A-t-on alors une société civile « miroir », reflet des aspirations théoriques de l'aide ? Les programmes de développement organisent-ils un découpage sociologique convenu dans une réalité plus contrastée ? Peut-on parler d'un effet d'entraînement sur le reste de la société ? Y a-t-il un « leadership » associatif, fleuron ou portion congrue d'une société civile, qui se construit sur ces « bonnes pratiques » de l'aide ? À l'inverse d'une littérature sur l'hégémonie des rouages de l'aide internationale sur l'État (Pirotte, 2011), ces questions viennent au contraire centrer notre propos sur les éléments déterminants de la fabrique de l'action

⁴¹⁴ Abdallah SAAF, *Du mouvement associatif marocain : le récit et le sens*, OCP Policy Center, 2015

⁴¹⁵ PIROTTE Gautier, « V. La société civile dans les politiques de développement », in *Repères*, Nouvelle édition, 29 mars 2018, p. 65-82.

publique et leurs influences sur la morphologie des programmes de développement. De manière générale, notre problématique est alors de définir ce que l'on pourrait bien entendre par « société civile », à la croisée des chemins entre l'histoire des mouvements associationnistes⁴¹⁶ et l'entendement d'un concept arrivé dans les bagages de l'aide : quels rapports l'État (marocain et algérien) entretient-il avec la société civile ? Et en quoi cela conditionne les configurations induites par les programmes de développement ?

Nous défendons l'idée que les contingences de la fabrique de l'action publique guident la trajectoire des programmes de développement vers un segment peu structuré de la société civile : un segment plus réceptif peut-être aux référentiels de l'aide, mais assurément ignoré ou exclu de la participation à l'action publique locale. Certes, l'ambition totalisante des référentiels tend à effacer le rôle de l'État et son encastrement plus ou moins marqué historiquement dans la sphère sociale (Médard, 1991) pour lui préférer une société civile globale. Cependant, l'analyse montre une tout autre dynamique. Mais nous montrerons que l'étude par la sociologie historique de l'État révèle une pénétration très relative des instruments de l'aide dans le champ de l'action publique. En aucun cas nous ne pourrions parler ici d'État « sous régime d'aide » tant les déterminants de la production de l'action publique locale influent sur la trajectoire des instruments tels que ceux que nous étudions.

C'est la perspective de l'État en action (Jobert, 1985) face aux systèmes de l'aide « extérieure » au développement qui retient notre attention ici. En partant de la période des indépendances jusqu'à nos jours, l'objectif dans un premier temps est de montrer que le rapport qu'entretient l'État algérien ou marocain avec sa « société civile » est le produit d'une histoire complexe que le cadre législatif sur la liberté et le droit d'association vient dans un premier temps révéler : un indicateur pertinent de la construction d'un lien singulier, loin des seules attentes d'une communauté internationale à qui il faut donner les gages d'une « bonne gouvernance ». Le cadre juridique concernant la liberté d'association est en réalité pris dans un mouvement qui démarre avec un héritage législatif, celui d'un cadre colonial qui laisse en chantier⁴¹⁷ cette idée « d'association » et se poursuit avec le régime d'agrément. Nous pouvons dégager ainsi des marqueurs, non comme des bornes chronologiques mais plus comme des empreintes qui forgent autant qu'elles contribuent à identifier cet « objet non reconnu ». Par cette analyse, la place de l'État se révèle également dans l'encadrement et les moyens qu'il met en œuvre pour définir le rôle de la société civile, sorte d'intermédiaire à encadrer dans la fabrique de l'action publique.

⁴¹⁶ Dans le cadre de l'analyse présentée ici, il serait pertinent de la circonscrire à son versant associatif car c'est une confusion, ou plutôt un raccourci, très fréquemment rencontré dans les discours des enquêtés : la « société civile » au singulier serait l'équivalent au pluriel des « associations ».

⁴¹⁷ Ce caractère non abouti tient au fait que cet héritage n'est pas toujours en phase avec les formes préexistantes de mobilisation collective.

Ceci nous amène à renouveler ensuite le débat qui nous anime sur la place de cette société civile, à la fois « bénéficiaire » et « actrice » des politiques de développement. En effet, c'est ce bout de société civile qui, dans notre cas, fait entrer l'aide dans le paysage local de l'action publique. C'est elle encore qui organise par son intermédiation, consciemment ou non, une certaine naturalité des référentiels de l'aide, dans un mouvement de réappropriation par les acteurs de l'expérience engrangé dans les programmes PCPA. Les initiatives jusqu'à lors isolées peuvent alors être reconnectées à un tout et participer d'un dialogue plus large sur la place de l'État, le rôle des associations, les modes de gouvernement, etc. L'aide s'infiltré ainsi dans la roche-mère de l'État en action.

2.1. Du cadre juridique à son application

« Je ne suis pas sûr que les pouvoirs publics aient une vision de la société civile. Je me demande comment ils construisent ces textes... on ne sait pas ce qu'ils pensent vraiment. De temps en temps, il y en a un ou deux qui montent au créneau. [...] . On n'a pas de vision du pouvoir : on a une loi mais on ne l'applique pas. On est dans un système de tolérance-sanction ; c'est la stratégie de l'épée de Damoclès⁴¹⁸. » Il n'est pas évident d'aborder le fait associatif au Maroc ou en Algérie sans s'arrêter un instant sur son cadre juridique tant ce dernier est présent dans les discours et les témoignages, renvoyant souvent à des réalités éprouvées, confuses ou redoutées comme nous l'illustre cette citation. Nous étudions ici le cadre juridique du fait associatif (Laville, Caillé, Chanial ; 2001) au Maroc et en Algérie. Nous nous interrogerons sur la dialectique du cadre juridique et de sa mise en application comme révélatrice de la place laissée par l'État aux associations dans les configurations d'action publique. Même si l'approche est juridique, elle révèle, par les changements législatifs, comme par les jeux de mise en application ou non du cadre, la place centrale de l'État dans le processus de fabrication de l'action publique.

Dans les deux cas présentés ici, la matrice juridique dans laquelle se forgent les textes législatifs des deux États nouvellement indépendants est la loi française de 1901 sur la liberté d'association⁴¹⁹. C'est en quelque sorte un héritage que les deux États doivent intégrer dans le tourbillon des indépendances et des premiers pas. Dans le cas du Maroc, il s'agit d'un décret royal, le Dahir 1-58-376 du 15 novembre 1958 qui reconnaît la liberté d'association, ou plus précisément « régleme[n]te le droit d'association » sans « autorisation spéciale⁴²⁰ ». En Algérie, la loi de 1901, ayant cours pendant la période coloniale, est simplement reconduite par la loi du 31 décembre 1962. Ainsi à partir des indépendances, vont se succéder plusieurs séquences législatives qu'il convient d'étudier ici. La suite montrera qu'il ne s'agit pas d'un mouvement linéaire de la restriction vers la liberté d'association, en passant par des mesures d'encadrement plus ou moins contraignantes, mais plutôt d'un mouvement en accordéon jouant sans cesse de « l'ouverture » et de la « fermeture » du droit d'association dans les interstices entre l'esprit de la loi, la loi et son application.

⁴¹⁸ Entretien avec un membre d'une association nationale (non membre du PCPA), Alger, mai 2016.

⁴¹⁹ Il est entendu ici que le fait d'emprunter le cadre législatif à l'ancienne puissance coloniale ne préjuge en rien de l'existence d'un fait associatif, souvent pluriel, régulé ou non, dans les pays concernés, et ce même avant la période relative à la colonisation.

⁴²⁰ B.O. du 27 novembre 1958, page 1909 et rectific. B.O. du 9 janvier 1959, p. 65.

2.1.1. De la manière d'encadrer l'héritage des différentes formes de mobilisation collective

En réalité, dès la première écriture des textes de loi au moment de l'indépendance (que d'autres viendront par la suite amender, abroger ou succéder), on peut y observer les spécificités du rapport entre l'État et sa « société civile » dans son acception associative ; une législation « moderne » et surtout exogène du droit de se réunir et de s'associer qui ne doit pas masquer les formes plus anciennes de regroupement et d'organisation de l'espace social. La loi de 1901 constitue ainsi un héritage pris dans le jeu de réinterprétation nécessaire des régimes naissants.

Des formes anciennes de mobilisation de l'espace social

Au Maroc, il existe historiquement plusieurs formes anciennes de structuration de l'espace et de l'action collective. Comme nous le rappelle Abdallah Saaf dans son article sur le mouvement associatif au Maroc⁴²¹, on peut identifier les groupes tribaux, ou encore les conglomerats de grandes familles qui participaient, et participent encore, à la structuration sociale et à la vie quotidienne. La Jamaâa continue par exemple d'incarner les liens de solidarité et d'entraide sur une base tribale, alors que la Zawiya organise ces liens sur des bases confessionnelles, celles des confréries religieuses. Parmi les autres formes d'organisation, il faut souligner la Twisa et l'Agadir, qui incarnent une forme structurée de solidarité et de travail. Dans le premier cas, la Twisa organise le travail d'entraide non rémunéré pour répondre à une problématique commune au sein d'un territoire donné. Dans le deuxième exemple, il s'agit de désigner plus spécifiquement la gestion des greniers collectifs associant plusieurs fonctions sous-jacentes : le stockage, la défense, la répartition, etc. D'autres formes d'organisations collectives peuvent être mentionnées comme les corporations de métiers professionnelles et artisanales dans certaines villes historiques (Marrakech ou Fès) et dont la vocation principale consistait à veiller aux besoins des apprentis et de la population. Il faudrait complexifier encore cette typologie sur les modes de mobilisation, par les critères de référence au droit musulman, au droit coutumier ou encore amazigh. Il ne s'agit pas ici de faire l'inventaire exhaustif de ces formes de mobilisation, mais de prendre la mesure de leur importance dans la persistance des ressorts socio-historiques de l'action collective au Maroc, et leurs hybridations avec les formes modernes « d'association ». Comme nous le rappelle A. Saaf dans l'article précédemment cité : « On retrouve dans les associations l'influence de la mécanique communautaire, des solidarités primaires, des liens familiaux, des lignages. ». Parler

⁴²¹ A. Saaf, *op. cit.*

d'association au Maroc, c'est jeter un cadre juridique sur une réalité socio-historique très dense. Appréhender cette réalité, c'est ouvrir l'analyse sur la manière dont se fabriquent les espaces sociaux tournés vers l'entraide, la solidarité, l'espace public, etc.

En Algérie, la période précoloniale est marquée par des formes d'organisation sociale similaires. Pierre-Jean Roca⁴²², dans son article de 2012 sur les associations « modernes », nous indique là aussi que « les choses sont plus complexes et il faut reprendre quelque peu le fil de l'histoire, pour mieux apercevoir que des modèles venus d'horizons divers se sont entremêlés pour donner les formes associatives « modernes » que l'on rencontre aujourd'hui en Algérie. Il n'est pas inutile de noter que les confréries, telles que la *rahmaniyya* ou la *senoussiyya*, et autres *zaouias*, ont, bien avant le début de la colonisation par les Français, marqué le paysage social algérien ». Ces tissus d'entraide et de solidarité sur des bases religieuses et/ou tribales constituent le socle sur lequel vient s'enraciner la loi de 1901 dans l'Algérie coloniale. Cette loi a servi de cadre au développement d'un tissu associatif très hétérogène (Dris-Aït Hamadouche, 2017) qu'il est possible de classer en trois types d'organisations : les associations mixtes, comprenant Algériens et Européens et constituées autour du mouvement ouvrier, celles exclusivement composées de colons européens (clubs sportifs, coopératives, etc.) et celles ne comprenant que des Algériens, reposant principalement sur les systèmes de solidarité et de charité, la *zakat* (Ducellier et Michaux, 2016) ou encore des associations socioculturelles et éducatives. Ici également, la « loi de 1901 », reprise dans la loi de 1962 par l'État algérien nouvellement indépendant (et en vigueur jusqu'en 1971), n'est qu'un couvercle mis sur une réalité bouillante de complexité dans les liens entre espace privé et espace public.

Le concept marocain ou algérien d'association que nous entendrons dans les textes législatifs renvoie à une réalité socio-historique plus complexe que le simple emprunt à la loi française de 1901 ne le laisse supposer. Avant l'indépendance, les autorités françaises se sont même beaucoup appuyées sur ces formes traditionnelles d'organisation collective pour gérer des territoires ou des thématiques (celle de l'eau par exemple⁴²³). Des mouvements d'hybridation dans l'associationisme marocain ou algérien s'opèrent entre le cadre apporté par la loi de 1901 et les formes traditionnelles de mobilisation ou de gestion précédemment citées. Même si, comme A. Saaf le souligne dans son article, « Dans le

⁴²² Roca, Pierre-Jean. « Les associations « modernes », fer de lance de la société civile ? », *Confluences Méditerranée*, vol. 81, no. 2, 2012, pp. 69-81.

⁴²³ A. Saaf cite l'exemple des associations d'usagers de l'eau agricole (AUEA) au Maroc. Voir également BARON Catherine et BELARBI Wafae, « Gouvernance participative et rôle des associations pour l'accès à l'eau dans la périphérie de Casablanca (Maroc) » dans SCHNEIER-MADANES Graciela (ed.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte (coll. « Recherches »), 2010, p. 381-401.

domaine de la bienfaisance, les associations viennent prolonger les réseaux caritatifs traditionnels. », il faut insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un passage de relais de l'un vers l'autre, mais d'un mouvement complexe d'emprunts, qui dépasse l'approche par le cadre législatif analysé par la suite.

Antichambre de l'espace politique

Si le format associatif de la loi de 1901 se superpose à des formes de solidarité, de liens familiaux ou communautaires déjà établies, le format « moderne » de l'association se développe véritablement comme « instrument privilégié de la militance nationaliste de la première heure⁴²⁴ ». Autrement dit, pendant la période coloniale, les associations se développent « en parallèle⁴²⁵ » de l'organisation politique globale et en soutien aux idées indépendantistes. Pour être plus précis, les associations préfigurent, assistent ou créent le terreau favorable à l'organisation politique de la cité. Quelques exemples :

Le nationalisme culturel que l'on avait pu voir au tournant des années 1930 au Maroc par exemple, notamment à partir du Dahir berbère⁴²⁶, se mue en un nationalisme politique qui va pouvoir trouver son expression au sein d'associations initialement tournées vers le sport, la culture, les jeunes, etc. De même, les associations sportives en Algérie ont longtemps constitué (et constituent encore) des lieux de sociabilité où circulent des idées et se créent des réseaux d'amitié et de connivence. Les associations sportives servent alors de vitrine au nationalisme et par extension aux idées indépendantistes, et c'est particulièrement vrai dans le milieu footballistique. À partir de l'indépendance en 1962, les joueurs se voient ainsi interdire de quitter le territoire pour se professionnaliser à l'étranger. Le football, et son organisation en clubs sur la scène nationale, sa ramification en clubs de quartier, sert alors avant tout d'instrument de cohésion nationale⁴²⁷. Les associations de jeunes, les mouvements scouts, les associations culturelles vont ainsi servir à préparer le terrain à certaines idées politiques. Dans cet esprit, le mouvement des scouts musulmans⁴²⁸, fondé

⁴²⁴ A. Saaf, *op. cit.*

⁴²⁵ A. Saaf, *op. cit.*

⁴²⁶ Mounib Mohamed, *Le Dahir berbère, le plus grand mensonge de l'histoire contemporaine du Maroc*, Agadir, 1998.

⁴²⁷ Sur le sujet, voir Frenkiel, Stanislas. « Football et politique d'État. Les footballeurs algériens et la politique sportive de l'État FLN depuis 1962 », *Afrique contemporaine*, vol. 233, no. 1, 2010, pp. 100-101.

⁴²⁸ « Jouissant d'une grande popularité, ayant obtenu le patronage des oulémas réformistes, de nombreuses sections se regroupent dans une fédération des Scouts Musulmans Algériens (SMA) fondée dès 1936 par M. Bouras (reconnue par le gouvernement du Front Populaire). Cette dynamique associative devient très vite une école de nationalisme et un creuset de promotion de l'indépendance. Les autorités françaises réagissent et tentent d'entraver ses activités : M. Bouras sera arrêté, condamné et exécuté (le 27 mai 1941, date anniversaire à laquelle on célèbre la journée nationale du scoutisme) ; Bouzid Saâl des SMA, lui aussi, est tué le 8 mai 1945 à Sétif alors qu'il avait pris la tête d'une manifestation anticolonialiste. Rien n'y fera, et les SMA deviendront une des composantes où se forment les cadres du FLN, comme Salah Louanchi, passée du statut de permanente des SMA à Alger (1947) à celle de responsable de la Fédération de France du FLN, quelques années plus tard... » dans Roca, Pierre-Jean. « Les associations « modernes », fer de lance de la société civile ? », *Confluences Méditerranée*, vol. 81, no. 2, 2012, pp. 69-81.

sur des missions d'éducation et d'animation socio-culturelle, va servir de vivier de formation et de recrutement pour le FLN en Algérie avant l'indépendance. Ainsi, les mouvements associatifs prennent leur essor dans la période coloniale grâce aux mouvements nationalistes qui les parcourent, et qu'ils contribuent à leur tour à alimenter.

Mais le ou plutôt les mouvements associatifs ne sont pas que satellitaires par rapport au monde politique. Il faut également faire mention des associations qui naissent directement des partis politiques. Au Maroc, A. Saaf nous cite⁴²⁹ des exemples d'associations travaillant sur les « droits de la femme » créées à partir des sections féminines des partis politiques, et chargées d'incarner et de mettre en œuvre la vision du parti sur telle ou telle question relative aux droits des femmes, au code de la famille, etc. Ces associations qui se construisent sur les bases d'une filiation politique sont souvent jugées comme étant des « bras armés » du pouvoir et dénotent⁴³⁰ dans le paysage associatif qui se caractérise d'abord par son « indépendance »⁴³¹.

Le tissu associatif « moderne », c'est-à-dire celui qui se réfère dans sa forme à la loi française de 1901, se forge en réalité au Maroc comme en Algérie sur des construits socio-historiques complexes ; 1/ Il s'appuie sur (en même temps qu'il étouffe) les organisations traditionnelles de l'action collective et 2/ il prend son essor dans les mouvements indépendantistes qu'il contribue à outiller. Le caractère exogène et le rapport au politique deviennent alors les deux déterminants majeurs qui vont grandement jouer sur la définition et la mise en application des différents cadres juridiques successifs concernant ce qu'il est convenu d'appeler les associations.

Un droit constitutionnel à (ré)interpréter

Le Maroc fait le choix d'une loi organique pour le droit associatif. Non sans une certaine ambiguïté, si le Dahir⁴³² de 1958, décidé par sa *majesté chérifienne* dans son *Titre premier, Des associations en général*, oscille entre le formulaire administratif de déclaration de l'association (article 5) et une loi constitutionnelle du droit de s'associer « librement » et « sans déclaration préalable » (article 2⁴³³), ce n'est que pour mieux pondérer cette liberté de conditions (article 5⁴³⁴) et de mesures de répression (article 7 et 8) ou encore de notion

⁴²⁹ A. Saaf, *op. cit.*

⁴³⁰ quand elles ne sont pas décriées dans nos entretiens.

⁴³¹ Même si la réalité des liens que nous étudions ici entre organisation politique et association se révèle plus complexe que son traitement par le prisme de la filiation ou de l'indépendance.

⁴³² Le Dahir est le sceau royal apposé aux textes de loi votés par le Parlement.

⁴³³ Article 2 : Les associations de personnes peuvent se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, sous réserve des dispositions de l'article 5.

⁴³⁴ Article 5 : Toute association qui voudra jouir de la capacité prévue à l'article 6 devra faire l'objet d'une déclaration préalable au siège de l'autorité administrative locale (caïd ou pacha) et au procureur commissaire du Gouvernement près le tribunal de première instance de la circonscription judiciaire ou à défaut au parquet près le tribunal régional.

soumise à interprétation (comme l'atteinte « aux bonnes mœurs » de l'article 3). Ce n'est donc pas une reprise en l'état de la loi française de 1901 sur les associations. La loi fait partie du cortège des libertés fondamentales que l'on peut attendre d'un État moderne, et sert de premier support à des activités sociologiquement et historiquement très diverses⁴³⁵. Mais sur le fond, elle suscite la réserve des pouvoirs publics qu'expriment les « garde-fous » que sont les articles 5, 7 et 8. Le Dahir de 1958 fait date ; c'est une loi organique, qui sera amendée comme on le verra par la suite, mais jamais abrogée. Sa promulgation n'entraîne pas pour autant une vague de création d'associations, montrant par là-même une certaine continuité dans l'évolution du fait associatif au Maroc. Le Dahir de 1958 n'est pas non plus une reprise de la loi française de 1901. Elle s'apparente plus à un appareillage juridique inspiré de l'ancienne puissance coloniale, mais avec un caractère fondateur pour le nouveau régime⁴³⁶ qui se dote des cadres juridiques d'un « État moderne » : liberté d'expression, liberté d'association, etc.

L'Algérie fait le choix de reconduire la loi 1901. Dans un contexte d'indépendance tout autre, l'Algérie voisine ne dispose en quelque sorte que d'un « héritage législatif » (la loi française de 1901 étant reconduite dans un premier temps par la loi du 31 décembre 1962) pour faire face aux tumultes sociaux-politiques post-indépendance. Le tout jeune État algérien souhaite ainsi trouver des ressorts juridiques spécifiques à l'encadrement de cette liberté d'association, sans en abroger les fondements puisque le droit et la liberté de s'associer sont garantis par l'article 19 de la Constitution du 10 septembre 1963. La circulaire du ministre de l'Intérieur, Ahmed Medéghri, du 2 mars 1964 vient préciser cet article de la Constitution, et ne laisse plus de doute quant à la façon dont s'applique la loi. En demandant aux préfets de procéder « à une enquête minutieuse en vue de découvrir les buts réels et l'activité qui est la sienne » et pour « empêcher la constitution d'associations qui, sous couvert d'une activité sociale, culturelle ou artistique..., porteraient atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de l'État⁴³⁷ », le gouvernement étouffe ainsi dans l'œuf ce qu'il considère en quelque sorte comme une organisation sociale parallèle à ses prérogatives régaliennes, potentiellement préjudiciable du fait de son caractère « extérieur » et/ou concurrentiel (au sens de la compétition politique). Cette perception va pénétrer durablement le cadre cognitif des acteurs jusqu'à l'entendre en ces mêmes termes lors de nos entretiens : « les programmes étrangers, les pouvoirs publics ils s'en méfient. Mais comme ils se méfient des associations, car ils nous voient comme des

⁴³⁵ Ghazali Ahmed, *Le statut juridique des associations au Maroc*, Institut du Développement Nord-Sud Collection Présence, 1994.

⁴³⁶ Il ne sera plus jamais fait référence à la loi 1901 dans les documents officiels comme dans nos entretiens au Maroc.

⁴³⁷ Circulaire du ministère de l'Intérieur n°40/DGAP/AG du 2 mars 1964, rapportée par Arab Izrouken, dans B. Dahak in « les associations en Algérie », thèse de doctorat, Montpellier, 1982.

concurrents⁴³⁸ ». La légitimité acquise dans la lutte pour l'indépendance conduit les dirigeants politiques de l'époque à une conception, certes 1/ nationaliste (d'où la crainte d'un « extérieur » qui est autant une méfiance vis-à-vis de l'ancienne puissance coloniale qu'un risque d'être satellisé dans le jeu de la guerre froide), mais aussi et surtout 2/ totalisante de la société. En effet, l'État algérien s'autoproclame en quelque sorte l'agent exclusif des transformations économiques et sociales du pays, via son parti unique, le FLN, véritable courroie de transmission de l'idéologie nationale-populiste, et d'encadrement social de la société. La création et la vie des associations s'en trouvent profondément affectées. Des témoignages recueillis par la Fondation Friedrich Ebert montraient ainsi que « la politique avait transformé la remise du récépissé en remise d'une quasi-autorisation, en sorte que la dénaturation du sens des textes de 1901 avait aussi préparé la voie à une formule juridique totalement différente : celle de l'agrément.⁴³⁹ ».

Les deux jeunes États vivent ainsi toute la décennie des années 1960 outillés de ce droit « d'association » paradoxalement fondateur et hérité, exogène et hybridé ; équilibre certainement nécessaire pour faire partie du concert des nations « modernes », tout en assurant la « sûreté intérieure » pour des États post-coloniaux encore fragiles (ou qui se vivent comme tels). Un bon indicateur de la mise en application de ces lois et circulaires serait d'observer le nombre de créations et de dissolutions d'associations au cours de la période (des indépendances jusqu'au début des années 1970). Il est difficile d'apprécier une mesure fiable du phénomène tant il est sensible sur la scène internationale d'exposer des chiffres qui à eux seuls pourraient résumer (ou réduire) la nature du régime. Des analyses concordent⁴⁴⁰ pour dire qu'au Maroc, le nombre d'associations oscille entre 1 000 et 2 000 entre la période coloniale (recensement de 1916 : 1050 associations) et la fin des années 1990, marqué par le changement de règne (recensement de 1996 : 1983 associations). Quant à l'Algérie, il est très difficile de trouver des chiffres fiables sur la période autour de l'indépendance tant les estimations officielles fluctuent de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers.

2.1.2. au régime d'agrément(s)

Passée la première décennie d'indépendance, les jeunes États s'affirment sur la scène intérieure comme internationale, chacun pour des raisons bien différentes que nous analyserons ci-dessous. Cette période qui court du début des années 1970 aux années 1980 va marquer la prégnance de l'administration sur le contrôle du fait associatif. Plus

⁴³⁸ Entretien d'une association membre du programme, à Tipaza, mai 2015.

⁴³⁹ Derras O. (2008), *Le phénomène associatif en Algérie : enquête nationale ; État des lieux, participation sociale et vitalité associative*, [Electronic ed.] – Friedrich Ebert Stiftung, Alger, Bonn.

⁴⁴⁰ Rapport de 2015 du ministère de l'Intérieur marocain, cité dans <http://aujourd'hui.ma/societe/maroc-explosion-associative-115474>.

qu'une liberté d'association dont il faudrait définir l'encadrement une bonne fois pour toutes, il s'agit plus de donner à l'administration les moyens de serrer et desserrer le secteur au gré des contextes.

L'étatisation de la société

Si cette décennie des années 1960 est celle du tâtonnement dans l'administration du pouvoir et de la société, aux débuts des années 1970, on assiste à un mouvement souvent qualifié de « reprise en main » de l'appareil d'état marocain et algérien sur leur société respective. Plus précisément, il s'agit plutôt de dire que l'équilibre cité plus haut est rompu en faveur d'une réaffirmation du contrôle de l'État. En effet, en Algérie, l'heure est à l'étatisation de la société dans toutes ses composantes, ce qui se traduit d'abord sur le plan économique par la nationalisation des hydrocarbures le 24 février 1971. En faisant de l'État algérien l'actionnaire majoritaire des entreprises pétrolières françaises présentes sur son territoire, le pays semble ôter les derniers oripeaux de la colonisation, un peu moins de 10 ans après les accords d'Évian. Dans le même esprit, en novembre, le gouvernement lance la « révolution agraire » et la « gestion socialiste des entreprises » (GSE). L'Algérie est alors un acteur de premier plan sur la scène internationale, et accueille l'année suivante en 1972, la IV^e conférence des non-alignés. Le mouvement associatif n'échappe pas à cet État qui se réaffirme dans tous les replis de la société. L'ordonnance du 3 décembre 1971 (n°71-79) qui abroge tout simplement la loi de 1901 en est l'exemple frappant. Renforcées par l'ordonnance du 7 juin 1972, les créations d'associations - comme les associations existantes - sont désormais soumises à de multiples agréments qui par leur simple juxtaposition entraînent des lenteurs et des imbroglios administratifs. Chaque association chemine désormais des couloirs de la wilaya au ministère de l'Intérieur, en passant, le cas échéant, par le ministère concerné par l'objet de l'association, pour obtenir à chaque fois le précieux sésame administratif, faisant ainsi passer le droit d'association du régime déclaratif (avec toutes les nuances exprimées précédemment) au régime du triple agrément. Il n'existe alors aucune possibilité de recours en cas de refus, et l'administration - ou plutôt les administrations - concernées ont un large pouvoir discrétionnaire (*street level bureaucracy*⁴⁴¹) sur la délivrance de l'agrément ou la dissolution de l'association. L'article 7 prévoit ainsi de frapper de nullité « les associations qui portent atteinte aux options politiques, économiques, sociales et culturelles du pays » ; un spectre assez large pour juger de l'opportunité même de création de nouvelles associations.

⁴⁴¹ LIPSKY M., *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Si la nature même du régime algérien s'affirme au tournant des années 1970, c'est plus pour des raisons géopolitiques que pour des raisons de politique intérieure, contrairement à son voisin marocain.

La fermeture du régime

Le royaume chérifien qui, au début des années 1970, voit se succéder deux attentats contre le Roi⁴⁴² et une nouvelle Constitution en suivant (la 3^e en mars 1972, et partiellement suspendue après) n'est pas non plus enclin à renforcer la liberté des associations qui sont toujours frappées du sceau de la suspicion. Car elles représentent la forme juridiquement constituée de la contestation politique ; que cela soit sous forme de parti politique ou d'organisation de mobilisation ou encore de groupement d'intérêts, il s'agit bien sur le plan juridique d'association. Nous avons vu précédemment comme se liaient la question sociale et la question politique à travers le fait associatif. Toucher au droit d'association, c'est donc se saisir d'un des ressorts légaux sur lequel s'appuie la contestation politique ; le droit de se réunir, de s'associer, d'agir collectivement dans l'espace public, etc. Ainsi, dans le cadre de la restriction du code des libertés publiques, le *Dahir portant loi n° 1-73-283 du 6 rebia I 1393 (10 avril 1973) modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association* ne laisse aucun doute sur la mise au pas du mouvement associatif dans son ensemble. L'État se déploie, ou plus précisément, c'est le pouvoir royal directement qui s'enracine plus profondément dans la société. Le contrôle politique est ainsi omniprésent : la déclaration préalable prévue à l'article 5 passe désormais également dans les mains du *procureur du Roi auprès du tribunal régional de la circonscription judiciaire* – et non dans celles du *procureur commissaire du gouvernement* comme précédemment. L'interdiction, en janvier 1973, de l'Union nationale des étudiants marocains (UNEM), principal syndicat étudiant, préfigure (ou inspire) l'article 7 de la Dahir qui stipule que « d'une manière générale, s'il apparaît que l'activité de l'association est de nature à troubler l'ordre public, sa dissolution est prononcée par le tribunal régional soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public ». Les critères d'appréciation de l'activité de l'association et de ses conséquences sur l'ordre public sont si vagues qu'ils laissent place ici aussi au jugement discrétionnaire de l'administration ou de « tout intéressé ». Et si le doute persistait quant aux types d'associations visées, l'article 35 vient préciser l'article 7 et ainsi « d'une manière générale, s'il apparaît que l'activité d'un parti ou d'une association à caractère politique est de nature à troubler l'ordre public, la suspension ou la dissolution est prononcée ». L'article 35 permet d'instruire des cas

⁴⁴² 1971. Tentative de coup d'État au palais de Skhrirat, le 10 juillet dont les instigateurs sont les généraux Ababou et Medbouh, exécutés par la suite. 1972. Adoption de la troisième Constitution en mars, qui pour partie sera suspendue en avril avec le report des élections législatives. Deuxième tentative de coup d'État militaire, le 16 août, menée par le général Oufkir, avortée.

potentiels d'incitation à des « crimes ou des délits » et de muscler l'arsenal répressif d'amendes, de peines de prison, « sans préjudice de peines plus fortes contre les individus personnellement coupables de ces provocations ». Ce renforcement de l'arsenal législatif encadrant la liberté d'association est l'expression même d'un contrôle du Palais sur tous les ressorts du jeu politique.

Dans les deux cas, ce qui pourrait apparaître comme une réaffirmation très circonstanciée de l'État (attentats, nationalisation, etc.), limitée aux dynamiques associatives, n'est en réalité pas un acte isolé. Cela participe d'un mouvement plus large, qui s'appuie sur des ressorts plus structurels, de rigidification de la relation entre l'État et sa société, dans toutes ces composantes, économique, sociale comme politique⁴⁴³. Cette étatisation, que d'aucuns qualifieront dans leur critique de « durcissement », se traduit par un large pouvoir discrétionnaire donné aux administrations, par un renforcement des peines encourues pour les contrevenants à la loi, par l'absence de recours, qui effacent progressivement le principe déclaratif inhérent au droit des associations, pour laisser place à un régime d'agrément et d'autorisation.

2.1.3. des fenêtres sur cour à l'horizon démocratique

Ce régime d'agrément confère un pouvoir de contrôle important aux administrations, ministères de l'Intérieur et services déconcentrés notamment, pour observer et agir sur le développement du tissu associatif local ; une fenêtre sur cour d'où il serait possible de surveiller les protagonistes. Comme l'histoire le montrera, il ne s'agit pas simplement de donner à voir aux observateurs internationaux leur indicateur de « démocratisation » du régime que d'organiser la gestion d'un espace spécifique.

Sous le regard de l'administration

Dans le cas de l'Algérie, il s'agit de digérer le mouvement associatif⁴⁴⁴. Les décennies qui suivent ne vont pas démentir le tournant législatif du début des années 1970. En Algérie, les associations créées dans le sillage de l'ordonnance n°71-79 laissent à voir un mouvement associatif faible en nombre et assez homogène. Là encore, les chiffres de

⁴⁴³ À noter également que si le Maroc ne fait qu'amender le texte d'origine de 1958, l'Algérie abroge la loi 1901 héritée de la colonisation.

⁴⁴⁴ Le terme « mouvement associatif » que nous utiliserons ici désigne l'espace institutionnel formalisé que les associations occupent ainsi que les pratiques sociales et matérielles qui caractérisent leurs activités.

création ou de dissolution sont particulièrement difficiles à trouver. Des données du ministère de l'Intérieur du début des années 1970, que l'on trouve relayées dans la littérature de seconde main⁴⁴⁵, recensent 2189 associations au niveau national, dont 609 associations de parents d'élèves, 687 sportives, 201 culturelles et 147 religieuses. Les segments socio-éducatifs, sportifs, culturels et religieux, souvent sociologiquement ancrés localement, sont la partie tolérée du mouvement associatif. Dit autrement, l'ordonnance remplit parfaitement son objectif en permettant d'intégrer ou de « digérer » (Izarouken, 2004) le mouvement associatif dans des organisations de masse, ou des unions professionnelles, pour assurer ce rôle d'encadrement et de structuration de la société. Le graphique suivant montre bien ainsi la stagnation qui s'opère sur la période en termes de création de nouvelles associations.

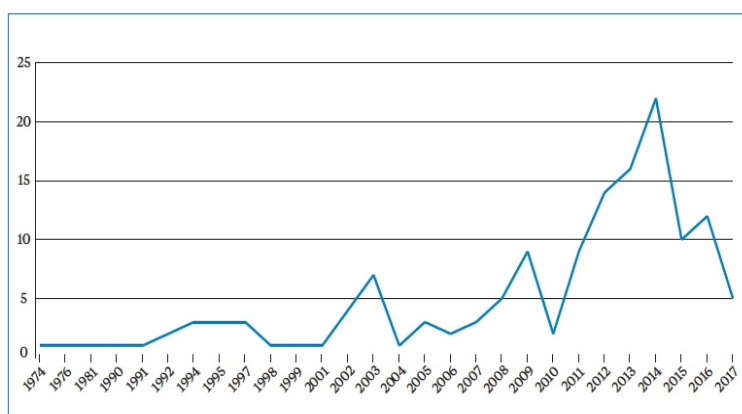


Figure 14 : Évolution du nombre d'associations en Algérie entre 1974 et 2017⁴⁴⁶

Les associations qui « échappent » à cette logique ne le peuvent soit à la mesure d'un subtil « habillage⁴⁴⁷ », c'est-à-dire à la mesure d'une stratégie visant à ne pas être dans le radar des autorités, soit sous forme d'excroissances de l'administration dans l'attente d'être affiliées (ou affiliées de fait) aux organisations de masse qui leur permettent l'accès aux ressources (salles, autorisations, financements, etc.) nécessaires à leurs activités.

Si une fenêtre d'observation s'ouvre dans le rapport entre l'État algérien et sa société civile, c'est alors une « fenêtre sur cour » d'où l'administration peut observer les quelques protagonistes s'y débattre. Endogène aux organisations de masse, excroissance de

⁴⁴⁵ Cités par la fondation Friedrich Ebert dans son rapport sur le phénomène associatif en Algérie de 2008 par exemple.

⁴⁴⁶ Bendimerad, Sonia, Amina Chibani, et Kamel Boussafi. « Boom associatif en Algérie : réalité ou illusion démocratique ? », *RECMA*, vol. 354, no. 4, 2019, pp. 42-57.

⁴⁴⁷ Arab Izarouken nous explique que certaines associations caritatives ou religieuses se déploient grâce à des autorisations spécifiques liées à des activités censées être limitées dans le temps (par exemple la construction d'une mosquée, la solidarité pendant le ramadan, etc.) mais qui peuvent « s'éterniser » pour « occuper l'espace » tout en restant dans la légalité.

l'administration ou marginaux sous observation, le mouvement associatif algérien est ainsi toujours dans l'orbite de l'administration.

Au Maroc, il s'agit bien plus de « politiser » le mouvement associatif. Ce pouvoir discrétionnaire de l'administration se double au Maroc d'une politisation accrue du secteur associatif. Entre 1975 et 1984, le Maroc connaît un net recul de l'exercice des libertés d'association dans un mouvement de « crispation autoritaire⁴⁴⁸ ». Le mouvement associatif, par les difficultés à acquérir une capacité juridique d'action dans l'espace public, est cantonné à sa filiation avec le politique, et plus précisément avec les partis politiques qu'il vient outiller, à la manière « d'excroissance » comme les associations citées dans le cas algérien. À l'exception notable des partis islamistes qui naissent à partir de mouvements associatifs, comme nous rappelle A. Saaf, ce qui ne manque pas d'alimenter les représentations sur le couple associations et politique. Pour le reste du mouvement associatif, l'approche par les chiffres nous montre une certaine stagnation.

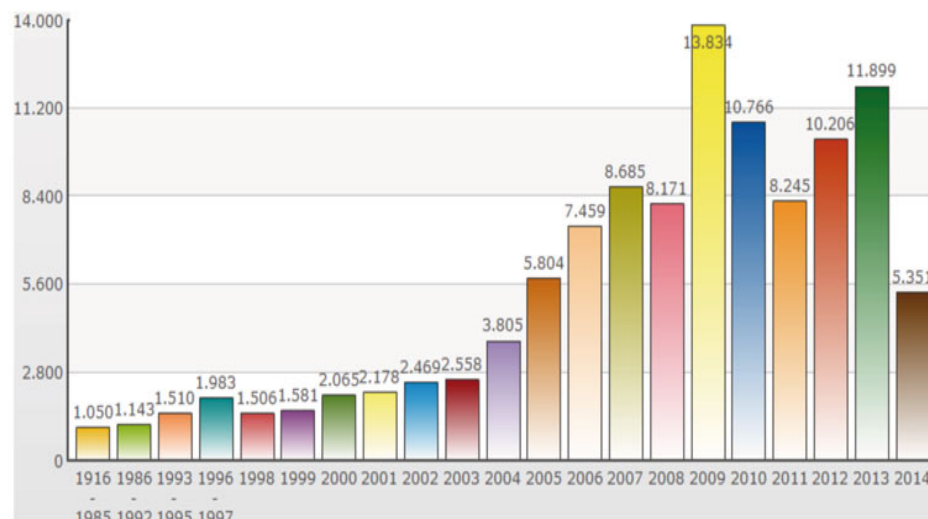


Figure 15 : Evolution du nombre d'associations au Maroc (1916-2014)⁴⁴⁹

Mais il ne faudrait pas se contenter d'apprécier cette période à l'aune du faible nombre de créations d'associations. Il faut noter que cette période juridique contrainte et d'hyperpolitisation du mouvement associatif a des conséquences sur la sociologie même du mouvement associatif dans son ensemble. En effet, dans les années 1970-1980, on

⁴⁴⁸ Tozy, Mohammed. « La société civile entre transition démocratique et consolidation autoritaire : le cas du Maroc », Anna Bozzo éd., *Les sociétés civiles dans le monde musulman*. La Découverte, 2011, pp. 249-270.

⁴⁴⁹ Extrait de l'article de Sarah El Majhad, Maroc: Explosion associative paru dans *Le Maroc Aujourd'hui*, 29 décembre 2014.

assiste à la constitution d'associations militantes en faveur des droits fondamentaux⁴⁵⁰ : l'Association Marocaine des Droits de l'Homme (1979), l'Organisation Marocaine des Droits de l'Homme (1988), le Forum Vérité et Justice, etc., qui vont ouvrir la voie au courant des associations « droits-de-l'hommistes » marquées par leur politisation et surtout leurs connexions avec les arènes internationales. Elles vont participer de l'extraversion du mouvement associatif vers d'autres référentiels. Là encore, le mouvement associatif militant et internationaliste se développe non pas dans le sillage des partis politiques, mais en réaction au contexte autoritaire qui s'installe. Bien sûr, l'administration enregistre péniblement⁴⁵¹ des créations d'associations, mais celles-ci ne sont pas perçues comme la forme d'expression privilégiée des solidarités ou des activités sociales. La faiblesse des recherches sur le secteur concernant cette période particulière de durcissement nous amène à penser que le fait associatif se limite à « l'informel », c'est-à-dire à la survivance des modes de solidarité traditionnels précédemment décrits. Il faut tout de même noter la création d'associations régionales⁴⁵², souvent par des personnalités proches du pouvoir, qui avaient comme objet social le développement économique, social ou encore culturel de leur territoire. Il s'agissait d'avoir en région des leviers de mobilisation de la société, mais aussi de renouveler et diversifier les élites locales. Notons une fois encore l'enjeu politique, mais au-delà de cette dimension, il est intéressant de souligner que le mouvement associatif s'engage durablement alors dans une approche localisée, « territorialisée » des grandes questions de société. Il s'inscrit progressivement dans le paysage politique locale qu'il contribue à renouveler par les passerelles qui se créent entre la sphère associative et le jeu politique traditionnel.

Pour des raisons différentes, les associations en Algérie comme au Maroc vont passer les décennies 1970 et 1980 étouffées par l'administration, et réduites à une sorte de filiation politique ; jeu politique qu'elles servent (partis), qu'elles alimentent (localement notamment), qu'elles contestent mais qui reste de l'ordre du *politics*. Il ne faudrait cependant pas considérer cette période par ce prisme du tout politique. Sur ces marges, le mouvement associatif trouve d'autres approches (territorialisation), d'autres stratégies (habillage administratif) et d'autres ressources (mouvements associatifs transnationaux et aide internationale) en attendant le moment plus propice à son développement et à sa diversification.

⁴⁵⁰ Voir Rollinde M., *Le mouvement marocain des Droits de l'Homme. Entre consensus national et engagement citoyen*, Paris/ Saint Denis, Khartala/Institut Maghreb-Europe, 2002.

⁴⁵¹ via le régime d'agrément explicité auparavant. Là encore il est très difficile de trouver des chiffres.

⁴⁵² A. Saaf en dénombre huit significatives : association du Grand Atlas (Marrakech), Iligh (Agadir), Ribat al Fath (Rabat), Bouregrag (Salé), Al Ismailiya (Meknes), Fés-Sais (Fès !), Angad (Oujda), Al Boughaz (Tanger).

L'ouverture ?

En Algérie, dès le milieu des années 1980, le contexte change. Le modèle économique qui s'appuyait essentiellement sur une rente sociale généralisée autour de l'économie gazière et pétrolière ne résiste pas à la chute des cours du pétrole en 1986. Les conséquences dramatiques sur le plan social, du chômage et de la baisse du pouvoir d'achat conduisent irrémédiablement vers les émeutes populaires qui éclatent en octobre 1988 et qui marquent historiquement la nécessaire ouverture du régime, même si celle-ci était déjà amorcée. Ainsi la loi 87-15 du 21 juillet 1987, dans le sillage de la révision de la Charte nationale de 1986, ouvre timidement la voie à un assouplissement des règles et reflète certainement une tendance de fond dans les débats agitant la classe politique à la veille du « premier printemps arabe⁴⁵³ ». L'agrément préalable n'est plus nécessaire, sauf pour les associations à « dimension nationale » ou dont la vocation entre dans un « domaine d'activité pouvant être assumé par un service public » (décret d'application n° 88-16 du 2 février 1988). À l'aune des événements d'octobre 1988, où des émeutes de jeunes font plusieurs centaines de morts à travers les principales villes du pays, cette loi va être vite dépassée par la multitude des associations créées dans tout le pays, et portant aussi désormais leur intérêt sur les questions relatives aux droits de l'Homme, aux revendications culturelles (comme en Kabylie,) etc. Attentive aux bruits de la rue, l'administration bouscule près de 20 ans de pratiques restrictives et discrétionnaires pour faciliter les procédures d'enregistrement. La loi n°90-31 du 4 décembre 1990 qui abroge la loi n°87-15 va alors en quelque sorte entériner ces changements. Elle est promulguée dans le prolongement et l'esprit de la Constitution du 23 février 1989, qui consacre dans l'article 43 la liberté d'association en tant que liberté fondamentale. Elle va alors structurer le mouvement associatif pendant plus de 20 ans, avant que vienne lui succéder la loi 12-06 encore en vigueur aujourd'hui. Mais cette approche par le cadre législatif masque là encore la réalité des jeux d'interprétation de la loi. Lorsqu'en 1991, le processus électoral est bloqué par le gouvernement en place pour empêcher la victoire probable du FIS (Front Islamique du Salut) à la présidentielle, l'Algérie s'enfonce alors dans une longue guerre civile. Dans ce contexte, malgré les espoirs suscités par la loi de décembre 1990, sa mise en application se révèle plus contraignante que prévue pour le secteur. Comme le souligne Laurence Thieux (2009), « certaines dispositions ont permis au pouvoir de conserver des mécanismes de contrôle et de limitation à l'exercice de la liberté d'association ». Le contexte n'est pas favorable à l'activité sociale, à sa structuration en association, à leur mise en réseau, et pourtant. Comme le souligne Bachir Senouci (1999), « durant la période la plus trouble de la vie politique algérienne, les premières années de la guerre civile, le

⁴⁵³ Lorsqu'on interroge des personnes, en marge ou pendant les entretiens, sur le rapport qu'entretient l'Algérie avec les printemps arabes de 2011, la réponse désignant les événements d'octobre 1988 comme étant le printemps arabe algérien, a souvent été entendue.

nombre d'associations a crû de façon considérable ». Nous serions peut-être plus modérés⁴⁵⁴ que l'auteur, en l'absence de chiffres officiels et à l'observation des associations du programme Joussour dont on peut marquer la distinction entre celles créées avant et après la « décennie noire ». Notons tout de même que dans les tentatives d'apaisement et de réconciliation initiées par le régime, les associations vont être plus reconnues comme parties prenantes du dialogue. La conférence du dialogue national en 1995 et le Conseil national de transition prévoient ainsi des sièges réservés aux membres des associations. Le terme de « décennie noire » est venu éclipser la nécessité d'une analyse nécessairement plus fine sur la période. En effet, avec la fin du parti unique, c'est toute l'étatisation de la société qui est en fort repli. Les associations de santé, d'éducation, d'animation socio-culturelle et de défense de l'environnement émergent avec plus ou moins de formalisme et prennent place dans un espace public fracturé par les luttes politico-militaires. Certaines s'investissent dans des secteurs entièrement délaissés des politiques publiques, et sans véritable enjeu dans l'intensité politique mortifère du moment. Par exemple, l'association Bel Horizon se crée à Oran en 2001 avec pour mission « la sauvegarde et la réhabilitation du patrimoine historique et naturel oranais, par la sensibilisation, le plaidoyer, la recherche-action et la formation des jeunes aux problématiques du patrimoine ». L'association vient couvrir un large spectre d'activités (plaidoyer, recherche, formation) et de problématiques (jeunesse, patrimoine, gestion de l'espace urbain) en les centrant sur la sauvegarde du patrimoine, sujet consensuel de prime abord. On retrouve ainsi des associations clés, fortement liées à leurs territoires, à leurs villes ou à leurs quartiers, et qui offrent des services dans des secteurs ou vis-à-vis de populations délaissées par les pouvoirs publics. Une caractéristique s'installe cependant : la fermeture à « l'étranger ». En effet, le mouvement associatif de cette fin des années 1990 se caractérise par sa faible ouverture aux échanges extérieurs. Les associations restent frappées du sceau de la suspicion lorsqu'elles font l'objet de financements étrangers. La loi s'applique de manière très restrictive sur le sujet au prétexte de « sauvegarder les intérêts nationaux ».

De 1990 à 2012, date d'une nouvelle séquence législative, c'est donc dans une évolution en pente douce que l'on observe la création et la diversification du secteur associatif. Ce mouvement associatif qui sort de la décennie noire, traînant avec lui le lourd héritage de cette période (traumatisme, repli de l'État, suspicion d'instrumentalisation politique, fermeture à l'étranger, etc.), constitue le vivier dans lequel le PCPA Joussour va progressivement s'implanter.

⁴⁵⁴ Le rythme de croissance du tissu associatif reste important puisqu'entre 1990 et 1997, 57 000 associations ont été créées dont 1 000 d'envergure nationale et 56 000 d'envergure locale (Kettab, 2004), mais beaucoup d'entre elles sont éphémères.

Le Maroc connaît une ouverture plus tardive, mais plus pérenne, à partir des années 1990. Cette période se caractérise par l'augmentation significative du nombre d'associations et la diversité des thèmes qu'elles prennent en charge. Ce chiffre double au cours de la décennie (cf figure 9). En 1992, le Dahir de 1958 est à nouveau amendé dans le cadre plus général de la réforme constitutionnelle ; « la liberté d'association et la liberté d'adhérer à toute organisation syndicale et politique de son choix » est réaffirmée dans l'article 9. Les différents amendements qui suivront (1994, 2002, 2005) confirmeront cette trajectoire du régime vers une plus grande libéralisation du secteur. Dans le sillage de la culture associative droits-de-l'homme, des associations de plaidoyer émergent ainsi au cours de cette période et viennent structurer des mouvements sociaux autour de la jeunesse, du féminisme, des droits sociaux fondamentaux ou des sujets bien précis comme les « diplômés-chômeurs⁴⁵⁵ », la révision du code de la famille, l'identité et la culture amazigh, etc. Elles vont mettre à l'agenda des questions enfouies par plusieurs « années de plomb » et fournir les premiers cadres associatifs professionnalisés sachant maîtriser les techniques de plaidoyer, de captation de fonds étrangers, d'animation territoriale, etc. Elles vont également servir la construction de politiques publiques sectorielles comme dans le secteur de l'eau, de l'énergie où elles accompagnent la délégation de la gestion de services publics aux communes, et de toutes ces compétences progressivement décentralisées. D'autres associations, dans le domaine du micro-crédit notamment, vont également pouvoir émerger au cours de la période.

Mais c'est la création en 2005 de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH) qui va véritablement constituer le moteur de l'essor spectaculaire du nombre de créations d'associations. Ce programme de lutte contre la pauvreté promu par les autorités s'adresse en réalité à un segment bien spécifique du mouvement associatif, qui concerne les associations de développement versant, pour beaucoup d'entre elles, dans des activités sociales localisées et/ou des micro-entreprises (ou « activités génératrices de revenus dites « AGR⁴⁵⁶ » selon le terme consacré »). Peu à peu, l'INDH va s'imposer comme l'un des principaux programmes institutionnalisés de développement, et l'interlocuteur privilégié dans les configurations projets que nous étudions. Ainsi, ce mouvement associatif qui prend son essor au cours de la décennie constitue la toile de fond sur laquelle va se dessiner le programme PCM au début du millénaire⁴⁵⁷. Fait

⁴⁵⁵ Association nationale des diplômés chômeurs marocains créée en 1991.

⁴⁵⁶ Selon la définition proposée par l'INDH, « une AGR est une activité qui consiste à produire des biens ou des services et/ou à transformer des produits en vue de les vendre ».

⁴⁵⁷ Tout récemment, la loi 89-05 de janvier 2018 relative au Conseil consultatif sur la jeunesse et l'action associative (CCJAA) montre la préoccupation du pouvoir pour l'encadrement du secteur associatif, qui est une des formes d'organisation privilégiées pour organiser l'action publique de la jeunesse. Cette loi organise la participation (article 5) des différents groupes participant à ce conseil et peut nous renseigner sur les acteurs clés dans ce secteur, ou tout du moins ceux avec lequel le pouvoir souhaite organiser le dialogue (car les membres des comités sont nommés) : 10 membres sont nommés par le Roi, 10 par le Chef du gouvernement. De plus, ce Conseil se dote de deux instances liées : une relative à la Jeunesse et une relative à la Vie Associative.

marquant, le Maroc va être aussi le terrain fertile, au début des années 2000, d'un mouvement politique et associatif transnational à travers l'altermondialisme⁴⁵⁸ qui va participer de l'ouverture du secteur associatif aux programmes internationaux, dont le PCM comme nous y reviendrons.

Nous serions tentés, dans notre histoire entremêlée des mouvements associatifs marocain et algérien, de tendre vers une histoire universelle, et de qualifier cette période démarrant au début des années 1990 comme celle d'une trajectoire de libéralisation, marquée par l'amplification des dynamiques de création, de diversification et d'extraversion du secteur. Mais la trajectoire n'est pas si linéaire. C'est sans compter sur les ressorts socio-historiques de la relation entre l'État et sa société civile qui vont peser sur l'encadrement de cet essor associatif auquel nous assistons dans les deux pays au début du millénaire.

En Algérie, la loi 12-06 intervient en janvier 2012 dans le contexte des « printemps arabes » que les observateurs internationaux décrivent alors comme une vague de changement politique dans l'ensemble de la sous-région. Très tôt, le projet de loi s'inscrit dans une logique de réponse aux mouvements sociaux qui éclatent en Algérie (Dris, 2013 ; Volpi, 2014 ; Mokhefi, 2015) et dans les pays voisins, plus que dans une logique de réaction. Mais les promesses sont rattrapées par la réalité du texte promulgué. Cette loi est alors très largement débattue dans le milieu associatif, où elle est vécue comme une restriction de la liberté associative. Les premiers terrains de cette thèse ont été marqués par ce rapport complexe du tissu associatif vis-à-vis du nouveau cadre législatif ; les premiers acteurs associatifs rencontrés semblaient vivre un « contre-sens historique ». La loi de 2012 comporte en réalité 4 quatre grands titres (*Bab*) qui nous semblent tout droit hérités des processus socio-historiques précédemment décrits. Le premier permet de distinguer les associations selon une approche territoriale : les associations nationales, de *wilayas* (départements) et communautaires (districts). Le deuxième concerne le financement de l'association, et notamment celui venant de « l'étranger ». Les associations doivent avoir un compte unique ouvert dans une banque publique. S'il est toujours interdit de financer ou d'être financé par des partis politiques (la loi renforçant cette différenciation entre sphère politique et associative), la loi indique qu'« en dehors des relations de coopération dûment établies », il est fait interdiction aux associations de recevoir des dons, des subventions ou toute autre contribution de toute « légation ou organisation non gouvernementale étrangère ». L'article 43 de la loi prévoit ainsi qu'une association peut être dissoute si elle a « reçu des fonds provenant de légations et ONG étrangères » ou a « exercé des activités autres que celles prévues par ses statuts ». L'administration est également à nouveau plus regardante sur la gestion des associations ; celles-ci se doivent

⁴⁵⁸ Cheynis, Éric. « L'altermondialisme au prisme marocain », *Critique internationale*, vol. n° 27, no. 2, 2005, pp. 177-191.

fournir un rapport d'activités et un bilan financier aux autorités dans les trente jours suivant l'assemblée générale d'approbation. Le troisième grand titre concerne là encore les associations « dirigées totalement ou partiellement par des étrangers ». Ces organisations sont soumises au contrôle de trois institutions gouvernementales : les ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et du secteur concerné. Les dispositions législatives montrent clairement une méfiance vis-à-vis des activités « susceptibles de mettre en danger la souveraineté nationale, l'ordre institutionnel établi, l'unité nationale, l'ordre public et les valeurs culturelles du peuple algérien ». Enfin, le quatrième titre concerne les associations « de nature spéciale » pouvant correspondre aux fondations (*El-mouassassat*), aux amicales (*El Widadiyate*), aux associations religieuses et aux associations estudiantines et sportives (*El Itihadat Toulabiya wa Riyadiya*). La loi 12/06 va alors dominer les débats du secteur, qui l'interprète comme une restriction des libertés associatives. En réalité, cette loi vient reconduire un certain nombre de dispositions législatives présentes dans la précédente loi, mais surtout elle redonne dans l'esprit un pouvoir discrétionnaire aux administrations qui peuvent alors faire le choix d'interpréter nombre d'articles dans un sens restrictif ou non. En effet, comme nous l'avons noté pour la loi de 1990, en réalité dès les mouvements sociaux de 1988, les administrations avaient su donner une interprétation beaucoup plus libérale au cadre législatif. Plus qu'une nouvelle garantie sur le droit d'association, la loi de 2012 redonne ainsi le pouvoir aux administrations ; une configuration qui pèse comme une épée de Damoclès sur le secteur.

Contrevenir à la loi ? Des exemples d'interprétation législative par l'administration

En mars 2018, quelques jours avant le 8 mars, Journée internationale du droit des femmes, le siège de l'association des Femmes Algériennes Revendiquant leurs Droits (FARD) à Oran, membre du programme Jousour, est mis sous scellés « sans préavis et en notre absence » comme en témoigne alors une responsable. Cette décision soudaine est prise par la Direction de la réglementation et des affaires générales d'Oran et argumentée par les autorités comme une mesure légale en réponse à l'absence d'agrément de l'association. Cela pourrait être une banale affaire administrative, si l'association FARD n'existait pas depuis le 8 mars 1995. En janvier 2014, elle dépose le dossier de mise en conformité à la loi 12/06 sur les associations, et reçoit un récépissé provisoire de l'administration (numéro 0020 en date du 30 mars 2014). La loi prévoit qu'à « l'expiration des délais prévus à l'article 8 ci-dessus, le silence de l'administration vaut agrément de l'association concernée. Dans ce cas, l'administration est tenue de délivrer le récépissé d'enregistrement de l'association ». Dans le cas présent, le délai était de 30 jours⁴⁵⁹, mais l'association FARD

⁴⁵⁹ Soit 30 jours pour une association locale (communale), 40 jours pour une association à l'échelle provinciale, 45 jours pour les associations interprovinciales et 60 jours pour les associations nationales.

n'a jamais reçu le récépissé d'enregistrement et ce « silence qui vaut agrément » n'a pas pesé bien lourd au commissariat local pour demander le retrait des scellés posés sur la porte des locaux de l'association. Pour la FARD, la mesure prise à son encontre « constitue une VOIE DE FAIT contre l'exercice d'une liberté fondamentale, à savoir la liberté d'association consacrée par la constitution et les engagements internationaux de l'Algérie ». Après une mobilisation médiatique⁴⁶⁰ et des acteurs clés du secteur, l'affaire a pu se résoudre auprès de la Wilaya dont dépend l'association. Cet épisode illustre les dérives possibles d'un système administratif qui se joue des interstices législatifs, tantôt en oubliant de délivrer le récépissé de dépôt⁴⁶¹, tantôt en faisant du silence administratif un élément d'interprétation à contre-sens de la loi.

Ce phénomène est bien connu des organisations internationales elles-mêmes, comme nous le rapportent des études menées par ces dernières⁴⁶². Par exemple, l'Association d'Aide Médico-Psychosociale (AAMPS) de Dellys, wilaya de Boumerdès, a mené avec succès le projet « Centre de prévention et d'information en matière des droits de l'homme », co-financé par la Commission européenne et l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas. En janvier 2011, l'Ambassade des Pays-Bas reçoit une note verbale du MAE lui signifiant que ledit contrat est « nul et non avenue » car le don a été attribué à l'AAMPS « sans l'accord préalable des autorités algériennes compétentes, en violation » de la loi N°90-31, article 28 alinéa 2. Cet article stipule que « les dons et legs d'associations ou d'organismes étrangers ne sont recevables qu'après accord de l'autorité publique compétente (Wilaya de Boumerdès pour le ministère de l'Intérieur) qui en vérifie l'origine, le montant, la compatibilité avec le but assigné par les statuts de l'association et les contraintes qu'ils peuvent faire naître sur elle ». En conséquence, l'AAMPS « a été invitée à résilier le contrat et à restituer le montant » mentionné dans le contrat. L'association a vu ses activités gelées avant dissolution définitive en mai 2013.

Ainsi, c'est un « laisser-faire » un peu particulier qui s'organise puisque le mouvement associatif se développe dans l'ombre des sanctions possibles. Les quelques exemples épars de fermeture d'associations ou de condamnations financières relayées dans les journaux ou par le bouche-à-oreille ne permet pas de qualifier le système de répressif. En revanche, la liberté donnée à l'administration pour interpréter le cadre juridique permet à

⁴⁶⁰ Cf article sur Algérie Focus de mars 2018, consultable sur <https://www.algerie-focus.com/2018/03/oran-lassociation-de-defense-droits-de-femme-fard-denonce-lhostilite-autorites/>.

⁴⁶¹ Les associations poursuivant des objectifs susceptibles de déplaire aux autorités, telles que les organisations indépendantes de défense des droits humains ou de lutte contre la corruption, signalent que les autorités n'ont pas délivré le récépissé provisoire, les privant de la preuve de la date à laquelle elles se sont conformées aux exigences d'inscription. C'est le cas de l'association SOS Disparu(e)s par exemple. Pour plus d'exemples, voir le rapport de l'ONG HRW : <https://www.hrw.org/fr/news/2014/03/31/algerie-recours-des-stratagemes-bureaucratiques-pour-entraver-le-travail-des->

⁴⁶² On pense notamment à l'étude de Michel Falisse de février 2014, « Mapping de la société civile et étude sur l'intégration de l'appui à la société civile dans les programmes de coopération en Algérie », Demande de Prestation 2013/325627.

celle-ci de prendre des mesures localisées, ciblées et discrétionnaires ; des mesures qui ont souvent valeur de « message » envoyé à l'ensemble du secteur associatif.

2.1.1. Une société civile dans les fissures de l'État.

L'observateur attentif des programmes PCPA pourrait rapidement conclure que la mesure de l'efficacité du programme en matière de changement de pratiques, et *in fine* du rapport gouvernants/gouvernés, est difficile à mesurer. En clair, les membres interrogés soulignent souvent l'échec du programme à influencer réellement sur les pouvoirs publics dans leur formulation de politiques publiques. Les personnes en responsabilité sur le programme n'ont pour seul contre argumentaire que quelques exemples épars, qui feraient réfléchir tout bailleur de fonds soucieux d'une gestion axée sur les résultats. Pour le praticien, comment expliquer cet « échec » apparent ? Pour le chercheur intéressé par les instruments d'action publique, comment expliquer cette difficile mise à l'agenda ? Pour y répondre, la littérature sur les politiques publiques que l'on peut trouver puise très largement ses exemples dans des monographies sur les politiques publiques au Nord. Si les travaux de Lascombes et Le Galès ont montré toute l'importance de l'approche par les politiques publiques pour comprendre les reconfigurations de l'État, le prisme des instruments d'action publique offre une fenêtre d'observation féconde sur la fabrique des politiques publiques au Sud. Elle permet de constater que celles-ci sont à la fois maillées d'enjeux « domestiques » mais font aussi l'objet d'une extraversion, à mesurer à l'aune de la sociologie historique de l'État. L'approche internationaliste de la fabrique de l'action publique au Sud, à travers le champ particulier de la coopération et du développement, offre ainsi un autre regard sur les transformations à l'œuvre au niveau de l'État contemporain, algérien et marocain dans les cas étudiés ici. Dans cette conclusion, à partir d'une réflexion menée sur les sociétés civiles, nous pouvons baliser les déterminants de ces transformations.

1/ Tout d'abord, il y a ce rapport à l'ancienne puissance coloniale qui agit comme matrice cognitive globale. La société civile algérienne, par exemple, est l'héritière des mouvements de libération du pays. Elle est en quelque sorte étatisée historiquement avant de l'être institutionnellement depuis de nombreuses années à travers les organisations de masse. Aidée par un régime économique de rente, l'Algérie entretient un rapport historique très complexe à l'idée même d'extraversion de ses politiques ou, dit autrement, « d'ingérence étrangère ». Cet aspect est exacerbé dans le rapport ambivalent entretenu avec la France. La constitution même de la Ve République française trouve ses fondements dans la « guerre d'Algérie », et la République populaire algérienne s'est construite sur la « guerre

d'indépendance ». C'est un passé (et un passif) colonial important qui est à prendre pleinement en compte dans une analyse sur la sociologie historique de l'État algérien, et ses conséquences dans la fabrique de l'action publique et le rôle de la société civile. Ce passif est moins présent dans nos entretiens au Maroc, car la société civile ne se pense pas comme l'héritière de la « guerre de libération » contre la France. Historiquement, elle offre plutôt le visage de partenaire du jeu politique, ou du contre-pouvoir. Elle n'est pas moins l'objet de douloureuses répressions et de contrôles dans l'histoire du pays ; des stigmates évoqués dans les entretiens, mais de plus en plus lointains. Car depuis le début des années 2000, le contexte est favorable aux associations « modernes » et le caractère exogène de leur développement⁴⁶³ est plus assumé que dans le cas algérien. Le degré d'extraversion est un déterminant important dans l'évolution du rapport entre l'État et sa société civile. Résultante de la trajectoire de formation de l'État, des choix politiques et des possibilités économiques, ce degré d'extraversion, bien souvent ignoré de la définition initiale, détermine la morphologie des instruments de coopération.

2/ Ensuite, le rapport à la société civile révèle à la fois le mode de gouvernement privilégié et la nature profonde du régime. Dans les deux cas étudiés, en reprenant la classification des instruments d'action publique⁴⁶⁴, nous sommes dans une approche historique où l'État se conçoit comme le tuteur du social, incarne l'intérêt général et est représenté par ses élus et son administration. Dans les reflux politiques et économiques de l'État dans les différentes phases historiques, se développe une certaine société civile en marge de la volonté (ou de la possibilité) de contrôle de l'État. Dans le cas algérien, la perception dominante reste celle d'une société civile qui bourgeonne, tolérée dans les fissures de cet État tuteur, alors que dans le cas marocain, cette diversification des acteurs, la massification des associations et l'éclatement de l'action publique sont bien plus assumés. Dans les deux cas, c'est bien le marché de la concertation entre société civile et pouvoirs publics qui est visé par l'instrument PCPA. Au-delà d'un principe vertueux, cette mise en marché de la méthode fait émerger un certain type de société civile, peu structurée, soucieuse d'une reconnaissance de ses actions, ouverte à l'international et encline à la concertation. Cela crée inmanquablement des effets d'éviction et nous renseigne sur la morphologie globale de l'instrument PCPA. De même, la méthode permet de toucher principalement des pouvoirs publics déconcentrés, grâce à une approche territoriale « à coups de projets » comme autant d'exemples localisés qui peuvent être montés en généralité pour montrer que le dialogue fonctionne. En réalité, l'instrument s'infiltré là où il y a déjà des besoins de concertation, reconnus officiellement ou non par des autorités

⁴⁶³ Même si l'action de l'INDH à partir de 2005 traduit la volonté d'un soutien endogène aux mouvements associatifs.

⁴⁶⁴ Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Introduction / L'instrumentation et ses effets : débats et mises en perspective théoriques », Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 15-62.

locales en manque de moyens (conceptuel, méthodologique et/ou financier) pour mettre en œuvre leurs politiques publiques. Le PCPA agit ainsi par petites touches, avec l'espoir porté dans les discours de faire système à partir d'exemples probants. La réussite ou non de cette démarche nous permet d'apprécier finement le degré réel d'intervention de l'État entre le laisser-faire et le contrôle de sa société civile.

3/ Enfin, au-delà des déterminants structurels qui évoluent en pente douce, il y a les effets de contexte, leur caractère éruptif et leur effet à moyen terme. Ainsi, lorsqu'on s'interroge sur la place de l'Algérie dans les événements dits du printemps arabe, c'est la même réponse (détournée) qui est évoquée : « on a déjà connu ça en 1988 ! ». L'instauration du pluralisme politique cette année-là va ouvrir une nouvelle voie à l'action publique, et notamment aux reconfigurations d'acteurs en capacité de négocier avec la puissance publique. Dans ce sillage libéral, nombre d'associations vont voir le jour. La décennie noire (1992-2002) qui suit va véritablement fermer la porte à la libéralisation du jeu politique, et le secteur associatif, considéré comme l'avant-garde des formations politiques, restera un enjeu de reprise en main par l'État algérien. Cette trajectoire, succinctement décrite ici, permet de mieux comprendre l'articulation de l'État et de la société civile et le rôle joué par chacun dans la définition de l'action publique aujourd'hui. Les associations répètent ainsi à qui veut l'entendre à propos des pouvoirs publics : « ils se méfient de nous », ou « ils nous voient comme des concurrents ». Car cette société civile algérienne qui se dessine dans le PCPA Joussour est en réalité le produit d'une posture historique particulière. Le traumatisme de la « décennie noire » amène parfois les plus progressistes des acteurs associatifs à rappeler tout de même les « dérives » produites par l'ouverture politique, et en viennent à justifier les mesures d'encadrement comme étant celles d'un mal nécessaire. 2011 va confirmer l'orientation d'un régime algérien tourné vers le contrôle de sa société civile⁴⁶⁵, là où le Maroc fera le choix d'une société civile « ajustée » par des mesures constitutionnelles. En effet, le contraste est saisissant entre les deux pays. Alors que l'Algérie se referme à nouveau à partir de 2011-2012, le Maroc poursuit une stratégie d'ouverture qui permet à la société civile de se développer. L'offre de programme d'aide au développement est telle que le PCPA apparaîtra dilué par l'offre et les acteurs interrogés en parlent volontiers comme d'un programme parmi d'autres, là où en Algérie le programme PCPA fait figure de « poche » de société civile.

Dès que des éléments d'analyse relatifs à la sociologie historique de l'État sont avancés, il est plus aisé de repenser le PCPA comme un instrument d'action publique, non pas uniquement limité à l'impérieux débat sur l'efficacité du développement, mais comme un révélateur des liens entre État et Société. C'est dans cette matrice que les PCPA vont venir

⁴⁶⁵ Voir le débat sur la loi 12-06 adoptée en 2012.

mettre en marché des segments de société civile par une politique de l'offre (de méthode, de légitimité, de moyens) d'actions publiques. En conclusion, c'est moins d'une fabrique des politiques publiques dont il est question (c'est-à-dire comment mettre à l'agenda un sujet au travers d'une revendication de la société civile, pour qu'il soit repris de manière endogène par les pouvoirs publics) que de changer par le bas le mode de gouvernement. C'est dans les fissures de ce mode par défaut que s'installent les PCPA avec l'ambition d'y creuser un sillon sur un mode d'action publique concerté, multi-acteurs, fondé sur le consensus et l'ouverture à l'international.

Conclusion : l'association, un intermédiaire à encadrer

Le développement du fait associatif en Algérie comme au Maroc suit des trajectoires socio-historiques originales, que nous avons choisi d'analyser à travers son encadrement législatif comme autant de points de repère pour dessiner les caractéristiques du rapport entre l'État et sa société. En effet, l'association constitue un point de contact formalisé et encadré par la loi, entre les politiques publiques formulées par l'État et l'organisation sociale de la société ; c'est en quelque sorte une position d'intermédiaire qui nous est donnée d'analyser. Tout d'abord, nous avons montré que ce que nous convenions d'appeler rapidement « association » est en réalité l'expression moderne de modes d'organisation parfois très anciens de l'action collective, que ce soit d'entraide, de charité, de fait religieux, de travail, etc. L'association « moderne » est un héritage de l'organisation coloniale, repris promptement dans les premiers jours des indépendances, ouvrant alors toute une histoire législative d'ajustement au gré des contextes. Ce n'est pas tant au combat pour une liberté fondamentale qu'à la régulation du droit de s'associer que nous assistons.

Dans les deux pays, il ne s'agit pas d'une histoire linéaire de l'oppression faite à la liberté, mais bien plus de tâtonnements (certaines critiques diraient des « errements ») dans cet encadrement du fait associatif. C'est la première caractéristique que nous décelons sur l'organisation du secteur : s'organiser en association pour traiter d'une problématique publique est un droit « concédé » par l'État qui décide d'agréer ou non les initiatives proposées. Le mouvement associatif au Maroc comme en Algérie a ainsi longtemps été considéré comme le prolongement de la scène politique et administrative de l'organisation de l'espace public. Cantonnée à l'instrumentalisation politique, la diversification des associations ne peut se faire dans un premier temps qu'à travers... la politique. C'est ainsi que naissent dans les années 1970 les associations de plaidoyer qui vont entrer sur la scène politique par la militance et la contestation, dans une approche par les droits. Effet induit, en se connectant aux arènes internationales du droit qui leur fournit des outils, des compétences et *in fine* d'autres formes de légitimité, les associations participent progressivement d'une première forme d'extraversion de l'organisation de l'action collective. Ainsi, le paysage associatif des années 1980 se diversifie. Les associations de développement local font leur entrée et l'aide internationale s'organise pour leur fournir les ressources nécessaires à leurs actions sur le terrain. Les mouvements transnationaux d'ONG de défense des droits de l'Homme ou de développement, auxquels les associations marocaines et algériennes viennent se raccrocher, ne vont pas toujours aider à se défaire de la perception d'un secteur sous le « joug de l'étranger ». C'est l'une des raisons qui permet à l'administration de traduire cette méfiance dans les interstices que lui laisse

parfois la loi. En 2019, un rapport remis au gouvernement dénonçant le financement étranger des ONG permettait ainsi de relancer le débat sur la nécessité de réviser la loi sur les associations au Maroc.

De cette sociohistoire rapide du fait associatif à travers ses cadres législatifs, il ressort à grands traits les caractéristiques suivantes qui nous serviront de balises dans la suite de notre analyse : 1/ le mouvement associatif est un fait social dont l'organisation formelle est concédée par l'État. 2/ Les associations sont parties prenantes de la vie politique, de manière réelle ou supposée, car nombre d'entre elles sont historiquement une excroissance de la scène traditionnelle du jeu politique. 3/ L'administration sert de régulation entre la liberté associative consentie par l'État et l'exercice de ce droit au quotidien. L'administration permet ainsi les ajustements contextuels nécessaires liés aux caractéristiques premières. 4/ L'extraversion du mouvement associatif est une composante à réguler pour éviter « l'ingérence étrangère » sur la scène politique. 5/ Les associations sont les marges utiles de la mise en œuvre de politiques publiques, notamment dans le domaine social. Une reconnaissance qui sert à la diversification et à l'essor du mouvement, et surtout à la pénétration des instruments de l'aide. Il est ainsi très important à retenir pour la suite que la société civile joue alors ce rôle d'intermédiaire entre l'État et l'Aide « extérieure ». En effet, l'État est moins préoccupé par la régulation des politiques de coopération que par l'encadrement de la société civile dans sa participation à l'action publique, voire à la vie politique. Autrement dit, l'aide internationale est loin d'avoir le monopole de l'influence sur la société civile que certains discours veulent bien lui prêter. Elle représente une autre forme de ressources et de légitimité pour un segment spécifique de la société civile qui va être en mesure d'hybrider, avec plus ou moins de succès, les référentiels de l'aide avec les contingences socio-historiques imposés par l'État sur la fabrique de l'action publique. Il est important de repositionner ces interactions et de les relativiser pour nuancer l'expression d'État « sous-régime d'aide » qui abonde désormais dans la littérature.

C'est sur ce construit historique du fait associatif que les programmes PCPA viennent jeter les bases d'action de « renforcement de capacités de la société civile » dont ils ne viennent en réalité saisir qu'un segment spécifique. Cela nous amène à nous demander : de quelle société civile parle-t-on ? Dans quelle mesure l'instrument PCPA se saisit-il de celle-ci (et réciproquement) ?

2.2. De quoi cette société civile est-elle le nom ?

Nous n'introduisons pas la confusion de dire ici que la société civile se résume aux acteurs associatifs. Le concept embrasse une vision plus globale de cette dynamique entre l'État et la Société qui peut s'incarner dans des collectifs informels, des réseaux de solidarité traditionnels, des syndicats et des associations dans leur forme juridique moderne. De manière empirique, nous observons que cette dynamique associative est une composante essentielle de la description de la société civile dans les programmes que nous analysons. L'intérêt pour nous ici est moins de revisiter les cadres théoriques du concept (Pirotte, 2007) ou d'essayer une nouvelle fois d'en circonscrire les acteurs ou d'en critiquer le flou, que de comprendre ses traductions dans des contextes nationaux. Nous suivons en cela la réflexion de Michel Camau (2002) : « Les nouveaux usages de la notion de société civile ne recouvrent pas seulement un travail d'imposition de normes et de procédures, notamment par des organisations internationales bailleurs de fonds. Ils correspondent aussi à un travail d'invention, d'appropriation et de réélaboration dans le cadre des scènes nationales⁴⁶⁶ ». Une question se pose alors naturellement à ce stade de notre analyse : comment ce concept importé se traduit-il au Maroc et en Algérie ?

2.2.1. Les fondements d'un concept et son application au Maroc

Dans le cadre du PCM, la « société civile » désigne une centaine de membre associatifs adhérents⁴⁶⁷, bénéficiaires ou non des fonds développés par le programme, participant à ses différents temps forts (AG, groupes thématiques, formations, etc.). Cette société civile a un profil particulier ; elle est en réalité un segment spécifique d'un ensemble hétérogène forgé à travers l'histoire du pays. Ce que « société civile » veut dire dans le cadre marocain nous intéresse alors grandement à ce stade de l'analyse pour comprendre les segments que le programme vient renforcer plus spécifiquement.

L'entendement collectif d'un concept

En prenant place au début des années 2000, le PCM se déploie pleinement à l'aide de ce concept paré de toutes les vertus, mais aussi de toutes les ambiguïtés qu'il entraîne avec lui. Le succès de la notion de « société civile » au Maroc tient au fait que le concept participe d'une mise en récit plus large sur la transition démocratique. Frédéric Vairel, dans

⁴⁶⁶ Camau, Michel. « Sociétés civiles « réelles » et téléologie de la démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, no. 2, 2002, pp. 213-232.

⁴⁶⁷ Au plus fort de l'activité du programme.

son étude⁴⁶⁸ sur *la transitologie comme langage du pouvoir au Maroc*, montre comment à partir des années 1990, le pays va construire les éléments discursifs qui vont contribuer à l'extraversion du nouveau régime qui se met en place. À la fin des années 1990, c'est bien l'ensemble du Maroc qui serait engagé sur la voie des réformes politiques et économiques vers une « transition démocratique » qui envahit tous les discours. Suivant les recommandations de la Banque Mondiale autour de la « bonne gouvernance », la société civile devient alors une clé de voûte d'un dispositif idéalisé de changement par le bas des politiques publiques. Dans cette mise en récit, la présence de la société civile serait une double garantie : son développement serait un indice et un vecteur de la démocratisation du système politique (Catusse, 2011). Dans les gironnements méthodologiques de l'aide internationale, la société civile permet ainsi à l'État « [d'assumer] le « style participatif » dans le redéploiement de ses fonctions⁴⁶⁹ ». Extériorité du concept, mise en récit, extension vertueuse de la scène politique, toutes ces caractéristiques sont le produit d'une histoire « par le haut » du concept et d'un certain raisonnement téléologique sur les mutations de cet espace entre intérêt privé et intérêt général. Nous serons plus nuancés à décrire ainsi la « société civile » telle que nous avons pu l'observer à travers les acteurs avec qui nous avons pu nous entretenir dans le cadre du PCM. Si l'imbrication des sphères sociale et politique est entendue sur le plan théorique, le rapport de la « société civile » marocaine au politique (*politics* comme *policy*) demeure très hétérogène pour plusieurs raisons.

Un motif cognitif : être un « contre-pouvoir »

Tout d'abord, si le concept envahit les discours et le langage courant, cette « société civile » marocaine se définit elle-même historiquement comme un « contre-pouvoir » (Catusse, 2011). Au début des années 2000, l'héritage des associations de plaidoyer domine⁴⁷⁰ le paysage (avec notamment l'Association Marocaine des Droits de l'Homme) et les pratiques de l'action collective s'organisent dans un schème de pensée « contre » l'État ; une opposition qui est toujours source de légitimité dans les discours. « Le top pour une association, c'est de faire du plaidoyer, mais pas de construire et de faire la charité⁴⁷¹ » comme nous le résumait une responsable de réseau associatif marocain. Pour les acteurs plus anciens dans le mouvement associatif (formés dans les années 1970-1980), ces

⁴⁶⁸ Vairel, Frédéric. « La transitologie, langage du pouvoir au Maroc », *Politix*, vol. n° 80, no. 4, 2007, pp. 109-128.

⁴⁶⁹ Irene Bono, « Le « phénomène participatif » au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes », *Les Études du CERI*, 166, 2010, p. 40

⁴⁷⁰ Voir Haddad, Malika. « Le mouvement marocain pour les droits de l'Homme, entre consensus national et engagement citoyen. Marguerite Rollinde, Karthala, Paris, 2002 », *Confluences Méditerranée*, vol. 51, no. 4, 2004, pp. 81-89.

⁴⁷¹ Entretien avec une responsable d'une des principales coordination associative, à Rabat le 25 septembre 2016.

éléments discursifs particulièrement saillants sont fortement liés à la force de l'engagement, voire à son « authenticité ». À mesure de la libéralisation progressive du régime, la réalité des interactions se tourne de plus en plus vers le « partenariat » et la recherche de la « reconnaissance » des pouvoirs publics, même si cela n'empêche pas d'assumer par ailleurs des éléments de discours critiques vis-à-vis des autorités. Cette approche par le partenariat avec les pouvoirs publics, prônée dans le référentiel du PCM, n'est donc pas celle qui s'organise spontanément, mais c'est celle qui s'opère progressivement ; une évolution bien moins à mettre au crédit du seul programme qu'au contexte de libéralisation du régime et de diversification des acteurs se réclamant de ladite « société civile ». Ainsi, le PCM organise dans sa troisième phase (2011-2014) la mise en place de conseils de jeunes au niveau local, régional et national. « L'objectif était de sortir les jeunes de la méfiance naturelle qu'ils avaient vis-à-vis du politique », nous confiait un responsable marocain du programme, avant de poursuivre : « l'idée, c'est d'arriver à les faire participer aux politiques [publiques] et pas simplement les contester ou les ignorer⁴⁷² ». Ce changement de posture dans la relation société civile/pouvoirs publics est devenu un des objectifs essentiels du programme à partir de la phase II (2006-2010), réactivant le paradigme initial du « multi-acteurs » pour le naturaliser dans le contexte marocain. Au Maroc, la « société civile » se construit en réalité sur ce paradoxe de l'anti-politique. Actant historiquement une rupture avec le politique tout en recherchant la reconnaissance de l'État, les acteurs associatifs se retrouvent facilement autour de cette culture commune de la critique des pouvoirs publics (marquée par le faible espoir de changement, le manque de professionnalisation de leurs agents, le clientélisme, les décisions arbitraires, etc.) mais se différencient dans les stratégies à adopter (plaidoyer, partenariat, évitement, confrontation, etc.). Clairement, le PCM a fourni les ressources méthodologiques et financières pour cadrer la posture d'action publique vers la logique de « concertation », de « participation » et de « partenariat », ce qui ne sera pas sans conséquence sur la morphologie du programme.

Un enjeu de reconnexion ?

Ensuite, si nous sortons un instant de cette analyse générale, nous devons faire l'examen de la déconnexion qu'il y aurait entre société civile et pouvoirs publics. Dans la longue tradition de l'État au Maroc comme seul régulateur du social, les pouvoirs publics ont longtemps négligé et ignoré la présence cette « société civile ». Tout juste tolérée et souvent placée sous le sceau de la méfiance dans l'administration comme nous l'avons vu précédemment, on ne peut pas dire que la société civile soit le levier évident des transformations politiques. De la même façon, pour certains acteurs, l'associatif est un

⁴⁷² Entretien avec un ancien membre du PCM à Rabat, novembre 2017.

primo-engagement formel dans l'espace social, en parfaite ignorance (ou méfiance) de pouvoirs publics « lointains » et souvent discrédités dans les discours. Ce désenchantement est à l'origine de bien des vocations à « agir autrement », « faire par soi-même », « avancer concrètement » et toutes ces formulations que nous entendons dans nos entretiens et qui caractérisent l'éloignement de l'acteur associatif de la sphère politique, et motivent souvent ce primo-engagement dans des « activités sociales ». C'est ce récit sur des espaces « déconnectés » qui pénètre facilement le cadre cognitif de l'aide, enclin à voir dans cette absence de dialogue les ressorts même des problématiques de gouvernance, et par extension, l'impossibilité d'une démocratisation.

En conséquence, la reconnexion devient un enjeu saillant. Les bailleurs de fonds aiment à voir dans les engagements associatifs une forme de reconnexion, voire même une forme d'antichambre de la scène politique, un espace de formation vers une implication dans les arènes politiques : « tu vois [untel], il est passé par le PCM et maintenant il est élu dans [telle] commune⁴⁷³ ». Si ces exemples font souvent l'objet de biais de surgénéralisation (car ce sont des indicateurs « faciles » pour illustrer l'effet induit d'un programme de développement), il faut noter qu'il y a autant d'exemples de connexions entre sphère associative et arènes politiques instituées (partis politiques, institutions, etc.) que d'acteurs circulant entre ces espaces. Il y a bien sûr les « grandes » associations dans lesquelles des « personnalités » oscillent entre les deux sphères⁴⁷⁴, comme l'illustre Myriam Catusse (2011). Mais au niveau local, les acteurs multi-positionnés (appartenance à plusieurs réseaux, syndicats, voire partis politiques) brouillent également les grilles de lecture. Par exemple, l'association Aït Bouguemez, membre du PCM sur la deuxième phase du programme (2006-2010), comptait ainsi trois élus communaux parmi ses membres. Dans des contextes où le manque de ressources au niveau des collectivités locales guide le pragmatisme des acteurs, certaines associations de développement viennent constituer le réceptacle possible de financements internationaux. Sur la scène locale, il n'y a donc pas une telle distinction entre politique et associatif, mais plutôt un enchevêtrement d'acteurs dans différentes sphères. La « participation » ou la « concertation » qui arriverait dans les bagages de l'Aide, et dans notre cas dans celui du PCM, sont en réalité des concepts qui renouvellent (et reconfigurent) des cadres de dialogue tels que la *jamâa*, les

⁴⁷³ Entretien avec deux responsables du REMAJEC à Rabat en novembre 2017.

⁴⁷⁴ « A. Benamour, président de Alternatives, fut un jeune élu de l'Union Socialiste des Forces Populaires dans les années 1970, avant de se retirer du parti. Afak est fondée par A. Harrouchi, chirurgien, ancien ministre de la Santé et O. Azziman, fondateur de l'Organisation marocaine des droits de l'Homme, alors ex-ministre des Droits de l'Homme et futur ministre de la Justice. Quant à Transparency International, son ancien secrétaire général, S. Assidon, est un ancien détenu politique, militant du mouvement d'extrême gauche Ilal Aman. Le parcours de N. Ayouch, président de Zakoura, est tout aussi caractéristique de ces parcours à cheval sur plusieurs registres : à la tête d'une agence de publicité, il lance et finance dans les années 1980 la revue Kalimadestinée pour traiter de la question de la femme au Maroc et plus largement des problèmes de société, parfois tabous (homosexualité, condition féminine, justice, liberté d'expression, etc.) ».

collectifs de gestion des ressources⁴⁷⁵ (de l'eau notamment) ou encore les assemblées locales⁴⁷⁶. Il faudrait donc pondérer notre constat premier d'une déconnexion du politique et de l'associatif, pour voir comment l'aide s'insère et transforme des cadres de concertation existants. Le PCM s'insère par exemple dans un contexte d'ouverture du dialogue entre « association moderne » et pouvoirs publics locaux puisque la nouvelle charte communale promue par la loi 78-00 de 2002 incite fortement les collectivités territoriales à travailler avec les associations. La concertation locale, promue mais peu financée⁴⁷⁷, devient alors une opportunité d'action pour le PCM. À notre interrogation sur la fabrique des politiques publiques, un élu local nous répondait ainsi : « vous me demandez c'est quoi ma politique publique sur toutes ces questions. Mais ma politique, c'est les programmes de développement qui sont retenus par la coopération et les programmes de développement, c'est tout⁴⁷⁸ ».

Au-delà des compétences de « certains à s'exposer et prendre la parole » et ainsi donner corps à cette « société civile » sous l'œil intéressé des médias ou des bailleurs, c'est une société civile souvent discrète et localisée qui s'organise avec les « moyens du bord » que nous étudions dans le PCM. Il ne faudrait pas souscrire spontanément à un récit par le haut qui amènerait à considérer la dynamique de la société civile par la seule observation de la trajectoire de quelques personnalités associatives portées par de nobles combats comme la reconnaissance d'une « société civile » légitime et organisée. Au-delà des « grandes » associations qui servent la littérature sur l'opposition historique entre État et Société civile, les acteurs du PCM apparaissent bien plus nettement comme un réseau dense d'associations qui peuvent être classées⁴⁷⁹ sur un large spectre autour du « rapport au politique », entre contestation et participation, entre formes anciennes et modernes de concertation. Ces acteurs, confrontés prosaïquement à un manque de financement, développent alors des ressorts d'ingéniosité et de ressources (dont l'aide internationale) pour formuler ou reformuler des problèmes publics et avancer des modes d'action plus ou moins concertés avec les pouvoirs publics locaux. Le PCM use ainsi du récit de la « participation » dans ce contexte plus précis : sensibilité du cadre cognitif de l'aide à la démocratisation, déconnexion supposée du politique et de l'associatif (et par extension du citoyen), nécessité de financer des espaces de dialogue localement. Le PCM vient s'amarrer à une dynamique sociohistorique du rapport État/Société civile dont elle va renforcer une dimension spécifique.

⁴⁷⁵ Voir Romagny, Bruno, Laurent Auclair, et Abdelaziz Elgueroua. « La gestion des ressources naturelles dans la vallée des Aït Bouguemez (Haut Atlas) : la montagne marocaine à la recherche d'innovations institutionnelles », *Mondes en développement*, vol. 141, no. 1, 2008, pp. 63-80.

⁴⁷⁶ Ces structures de concertation sont encore très fortes en milieu rural au début des années 2000, ce qui explique que la plupart des cadres de concertation mis en place dans le cadre du PCM ont été réalisés dans le cadre de projets plutôt en milieu urbain.

⁴⁷⁷ Voir Kanita Kemen, *La concertation locale dans les projets de développement*, enda europe, 2004.

⁴⁷⁸ Entretien à Taliouine avec un élu local (non membre du PCM), novembre 2017.

⁴⁷⁹ Le mode de dialogue entre l'association et les pouvoirs publics traverse les débats de nombreux conseils d'administration lorsqu'il s'agit de définir le degré d'apolitisme de l'association.

Ainsi, le PCM, en s'intéressant aux jeunes particulièrement et en développant des outils de renforcement de capacités, en prônant le pluri-acteurs et le partenariat, est un programme qui va donc toucher un segment particulier de cette société civile : plutôt les primo-entrants dans la vie associative, faiblement structurés, enclins au travail avec les pouvoirs publics, en attente de reconnaissance et de ressources qui légitiment leur action. Le PCM est un programme, à l'instar de bien d'autres par la suite, qui organise une mise en marché d'une société civile objet de formation, d'accompagnement et de mise en réseau, et bientôt capable de négocier sa place dans l'espace public (auprès des pouvoirs publics comme d'autres bailleurs). Le PCM vient ainsi prendre fait et cause pour une reconfiguration de l'action publique comme effet escompté de l'aide par projet qu'il octroie à des segments bien spécifiques de ladite « société civile ». À partir de l'exemple du PCM, nous pouvons dire que la société civile marocaine ne se construit ni totalement dans le prolongement de l'État, ni pleinement de manière exogène. Elle se développe à partir des particularismes socio-historiques de son rapport à l'État. Dans le cas du Maroc, les acteurs associatifs qui digèrent cette notion de société civile en font usage comme d'une entreprise de déconnexion et de reconnexion au politique. À l'occasion, cela révèle les appétences de certains pour « la politique », mais dans la plupart des cas « faire société civile » c'est faire circuler des ressources et des acteurs à la jonction entre les scènes associative, syndicale, partisane et universitaire, ou entre le local et le national. Les programmes tels que le PCM s'insèrent dans cette histoire en prenant fait et cause pour les dynamiques de reconnexion entre société civile et pouvoirs publics, par l'introduction de ressources (techniques, matérielles, positionnelles) qui vont assurer à certaines franges de cette « société civile », plutôt locales, peu structurées et peu internationalisées⁴⁸⁰, les moyens de participer à l'action publique. Au-delà des récits parfois caricaturaux de l'aide sur l'État et la Société civile et le rôle de l'Aide dans la redéfinition de leur relation, le PCM montre que ce type de programme vient s'amarrer à une réalité existante, c'est-à-dire à certaines dimensions de cette relation (la concertation locale par exemple), touchant à une certaine frange de cette société civile (primo-entrants dans l'associatif), en prônant des idéal-types de relation (participation) qu'il vient renforcer par ses outils et sa méthode : le PCM n'est en cela ni disruptif ni systémique, mais adapté à une des réalités d'une partie de la société civile marocaine.

⁴⁸⁰ Cela n'empêche pas de retrouver en tête de gondole des rapports d'évaluation, ou dans les comités de pilotage des associations historiques plus structurées et qui cherchent à extirper du programme la ressource positionnelle pour exercer une forme de leadership sur cette société civile.

Portrait-robot d'une association dans le PCM

Si nous faisons le portrait-robot d'une association dans le PCM à partir de nos observations de terrain de l'évolution d'une association au cours des vingt dernières années au Maroc, nous obtenons la trajectoire suivante. L'association est fondée à la fin des années 1990, plutôt en milieu urbain, dans la classe moyenne, emmenée par un président capable de réunir un petit groupe d'acteurs, souvent désabusés du politique et marqués par les années de plomb (1970-1980), autour d'une thématique générale (par exemple la lutte contre la corruption) et/ou d'un problème précis et/ou localisé (par ex., l'aménagement du quartier, l'accès aux services eau, l'éducation, etc.). Parmi ces acteurs, certains ont déjà une expérience associative (dans une association pour les droits de l'Homme ou de mémoire des victimes), et/ou peuvent avoir un engagement antérieur (parti politique, syndicat professionnel), mais pour la majorité d'entre eux, c'est un primo-engagement. À la recherche de ressources (en termes de financement, de visibilité, de légitimité, etc.), l'association s'est connectée progressivement à des « programmes » de l'aide internationale ; son « problème » devient un « projet » sur lequel les bénévoles se forment en matière de « gestion » et autres « bonnes pratiques » qu'ils apprennent dans des ateliers. Chemin faisant, l'association devient « société civile » (c'est ainsi que le président en parle désormais publiquement), c'est-à-dire partie prenante d'un ensemble plus vaste de dynamiques associatives auprès desquelles l'association cherche inspiration, alliance, moyens ou toutes autres formes de légitimité. Elle se trouve alors traversée par des débats en assemblée générale sur la conjugaison entre participation et contestation vis-à-vis des pouvoirs publics, et les orientations prises ne manquent pas de créer des effets d'éviction parmi les bénévoles. Certains d'entre eux vont, à l'occasion de jonctions (fortuites ou non) avec la scène syndicale ou partisane, faire valoir leur expérience associative et trouver d'autres terrains d'engagement. Leur histoire sera mise en récit, si elle représente un avantage dans l'évolution de l'association ou dans les effets escomptés du programme auquel l'association participe. Depuis 2005, ce « bout de société civile » ne peut que constater la massification du secteur sous l'effet de l'ouverture du régime et de l'extraversion de ses politiques publiques. Dans les discours, l'association a désormais un grand rôle à jouer, plus seulement dans la dialectique de la participation ou non, ou dans le domaine de la charité, mais dans la production de biens et de services dans le secteur social, aidée en cela par la professionnalisation de ses cadres. Car sous l'effet cumulatif des différents programmes et projets, l'association maîtrise le champ lexical de l'aide et s'est insérée dans les réseaux thématiques et/ou transnationaux qui lui permettent de faire valoir ses actions. Déjà, l'association est obligée de recycler son capital historique et transforme ses activités/sa posture de plaidoyer, d'opposition ou d'indifférence vis-à-vis des pouvoirs publics, en approches techniques, en positions « réformistes » ou d'intermédiation entre l'État et les « mouvements sociaux » qu'elle prétend pouvoir

représenter et/ou encadrer dans ses revendications. Au prochain événement politique qui fera irruption (élection, incident médiatisé, vote d'une loi, etc.), l'association pourra s'exprimer et participer du débat public. C'est une trajectoire à laquelle nous assistons de la position marginale, déconnectée de/par l'État à l'entreprise de reconnexion, aidée en cela par les ressources de l'aide internationale. Bien entendu, cette trajectoire n'est jamais linéaire ; il existe des points de bifurcation autres, des retours, des événements imprévisibles ou encore des conflits majeurs au sein de l'association qui amènent à des trajectoires sensiblement différentes ; ce portrait-robot illustre ces logiques de déconnexion-reconnexion au politique, sous toutes ses formes (*politics, policy, polity*).

En résumé, lorsque le mot société civile arrive dans les bagages de l'aide internationale, il rencontre les particularismes socio-historiques sur la manière de « faire société civile » au Maroc. Lutte contre le « Maghzen⁴⁸¹ », lassitude face à l'inefficacité des politiques publiques, adoption du langage de la transitologie, la « société civile » se forge dans ce rapport plus ou moins distancié à l'État marocain. Elle bénéficie d'une vraie dynamique de croissance et de diversification au début des années 2000, et le terme même de « société civile » vient ainsi poser un couvercle sur une réalité disparate. La reconnaissance de cette société civile et de son rôle dans l'action publique est une évolution en pente douce qui précède le PCM et que ce dernier veut accélérer. Elle participe ainsi d'une entreprise de reconnexion entre l'État et sa société. L'extraversion du régime à l'aide internationale contribue inmanquablement au succès du concept de société civile qui est « digéré » relativement facilement sur le plan institutionnel et dans la matrice cognitive de l'action publique. Dans les discours, la société civile est reconnue comme partie prenante des configurations d'action publique, dans la pratique l'évolution semble plus lente et les situations plus hétéroclites, particulièrement entre le national et le local. En Algérie, l'appréhension même d'une « société civile » organisée est accueillie tout autrement.

2.2.2. Les fondements d'un concept et leur application en Algérie

Dans le cadre du PCPA, la « société civile » est l'expression désignant une soixantaine de membres associatifs adhérents, bénéficiaires ou non des fonds développés par le programme, participants à ses différents temps forts (assemblée générale, groupes thématiques, formations, etc.). Ici aussi, cette « société civile » qui investit le programme, comme celle qui en sort, relève d'un profilage particulier qu'il faut analyser à l'aune de l'historicité du concept dans le pays.

⁴⁸¹ Ce pouvoir parallèle réel et fantasmé du « palais » exercé à tous les niveaux de la société.

Endogénéité du concept

« Nous on est sous tutelle [de l'État], alors nous on est société civile et eux ONG⁴⁸² », nous confiait un membre du programme Joussour. Il est vrai que la naturalisation du concept de société civile en Algérie est soumise à une tout autre logique que celle que nous venons d'explorer pour le Maroc, pour deux raisons principales : 1/ la fermeture du régime à l'aide extérieure est clairement un frein au développement d'un concept qui reste globalement une « idée de l'étranger » ; 2/ « l'association », terme utilisé pour désigner en Algérie aussi bien des organisations de masse (liées à l'administration, au gouvernement, à l'État) que des organisations non-gouvernementales, est très fortement définie par des contingences socio-institutionnelles endogènes.

Au début des années 2000, la « décennie noire » est dans tous les esprits et va conditionner durablement le rapport à l'action publique du secteur associatif. Cependant, il ne faudrait pas trop vite conclure à l'inexistence d'une société civile ou à sa mise sous tutelle, au risque de passer à côté de l'analyse d'un mouvement d'émergence plus subtil. Tout d'abord, la loi n°90-31, toujours en vigueur en ce début de millénaire, a permis la création d'associations que l'État algérien va reconsidérer si ce n'est comme « partenaires » tout du moins comme points d'appui dans sa stratégie d'apaisement et de réconciliation nationale. Contrairement au contexte marocain, il ne s'agit pas de céder au champ lexical de la transitologie, mais bien d'affirmer le régime dans cette phase si particulière de retour à la paix. Ensuite, l'économie de rente qui s'est profondément développée depuis le début des années 1980 a été particulièrement bousculée par les chutes du prix du baril dans les années 1990. Le partage de cette rente est apparu également comme un des ressorts majeurs du conflit pendant la guerre civile : « cette restructuration [de l'économie] ayant consacré la prédominance des processus exogènes de génération de la rente sur les processus endogènes, la violence a été rythmée par le volume de la rente en jeu, la période 1986-1998 s'étant caractérisée par un assèchement relatif de celle-ci⁴⁸³ ». L'arrivée au pouvoir du président Abdelaziz Bouteflika coïncide avec une reprise à la hausse des cours du pétrole. Le partage de la rente se pose à nouveau en des termes plus souples, ce qui sert la politique d'apaisement du régime, sans pour autant créer une vague d'opportunités pour structurer le mouvement associatif, comme c'est le cas pour le Maroc voisin.

En effet, la recomposition du champ associatif depuis les années 1980 laissait entrevoir dans une première lecture deux catégories d'associations : celles relevant d'un bloc historique et institutionnel, ce que René Gallissot (2002) appelle *une société publique*,

⁴⁸² Entretien avec un membre du PCPA, à Blida, en novembre 2018.

⁴⁸³ Amarouche, Ahcène. « Régime politique, société civile et économie en Algérie : une analyse institutionnaliste », *Mondes en développement*, vol. 159, no. 3, 2012, pp. 45-57.

« celle qui est dans les institutions et les appareils dominants d'encadrement et englobe aussi les partis et les syndicats en gravitation étatique », et celles en dehors de ce bloc historique, ne relevant pas nécessairement d'une logique d'opposition mais d'une prise en main de questions socio-culturelles ou thématiques (par exemple la jeunesse ou le handicap), souvent ancrées sur un territoire, et florissant de manière continue depuis 1988. À cette première typologie entre « organisations de masse » et organisations socio-culturelles, nous serions tentés de superposer les caractéristiques de type alliance/opposition. Cependant, le spectre du retour à une guerre civile amène à un soutien, même passif, des « sociétés civiles » au pouvoir en place. Les associations qui se considèrent comme laïques et progressistes iront jusqu'à justifier par exemple des usages restrictifs de la loi sur les associations par l'administration. L'association NADA (Réseau Algérien pour la Défense des Droits des Enfants), partenaire clé du programme Joussour, pourra ainsi dans un premier temps défendre les restrictions introduites dans la nouvelle loi de 2012 sur les associations, pour des questions de sécurité. Ces clivages au sein de la société civile sont aussi des freins à l'émergence d'une certaine cohérence, et amènent à déduire souvent rapidement, à partir du constat avéré de sa fragmentation, à son inexistence. En réalité, au-delà d'une typologie sur laquelle nous reviendrons ensuite, cette première décennie post-décennie noire est marquée par une certaine latence du pouvoir vis-à-vis des associations. Pris dans une logique de renforcement (ou de retour) de *la société publique* au service du régime, rendu à nouveau possible par une augmentation de la rente, et la reconnaissance de la contribution d'une « autre » société civile, point d'appui nécessaire à l'effort de pacification et de reconstruction, mais dans laquelle serpentent peut-être des courants d'opposition politique, le régime fait le choix d'une régulation au coup par coup par son administration. Nous observons cependant un point de basculement entre 2003 et 2004. Le séisme de Boumerdès en 2003, au-delà de son bilan humain tragique, représente un moment de fragilité pour le régime et d'ouverture sous la contrainte. Face aux réactions tardives des autorités, nombre d'organisations, et parmi elles des organisations islamistes de bienfaisance, vont s'investir dans les activités de secours, puis par la suite dans le champ de la solidarité et de l'entraide. Le pouvoir en place, fortement critiqué pour sa mauvaise gestion de la crise, fait le choix d'une consolidation des associations institutionnelles en prévision de l'élection présidentielle de 2004. La politique de stabilisation du pays laisse la place plus nettement à une politique de stabilisation du régime. Dès lors, le clivage entre alliance et opposition devient un élément déterminant du discours sur la définition de la société civile.

Un motif cognitif : « interioriser la société civile »

Si la sortie de la décennie noire avait laissé présager l'émergence d'une société civile dans un mouvement plus neutre de rapport à l'État, les déterminants socio-institutionnels préalables à l'ouverture de 1988 se réinstallent dans les mécanismes de régulation des dynamiques associatives. Dans un espace public et une « économie à signatures autorisantes » (Henni, 2015), le rapport aux pouvoirs publics s'apparente à une subordination des multiples acteurs économiques et sociaux, non pas à l'État, mais au régime en place. L'absence d'alternance politique pendant près de 20 ans, dont les réélections successives d'Abdelaziz Bouteflika, n'en est que le symbole marquant, va accentuer l'accaparement des ressources par les coalitions favorables au régime et l'instrumentation politicienne des ressources. Les scandales autour de la corruption font irruption régulièrement pour rappeler la structure profonde du régime. Tout ceci laisse à penser dans l'imaginaire collectif que l'État se confond avec les personnalités du gouvernement, qui se confondent elles-mêmes avec l'administration et son monopole sur l'espace public. Le mode par défaut de gestion de l'action publique est celui de l'administration. En tout autre cas, « ils nous voient comme des concurrents », comme l'expliquent souvent les associations algériennes dans les séminaires auxquels nous avons pu assister. L'espace public est perçu comme relevant de l'autorité de l'État, dont il délègue la gestion à des administrations. Finalement, le régime ingère la « société civile » (d'où la difficulté à l'identifier dans son caractère autonome) et tout ce qui est fait avec ou par les associations est une concession faite à la norme d'usage de la gestion publique par l'État. L'administration devient ainsi elle-même l'expression complexe d'instruments mixtes de gouvernance autoritaire et d'ouverture politique concédée ou tolérée.

Dès lors, la surpolitisation des associations non politiques ou affiliées s'exprime par le risque permanent d'exposition médiatique, de blocages financiers (notamment de subventions venant de l'étranger) ou tout simplement de fermetures administratives. Au-delà des ressorts du verrouillage juridique (Dris-Aït Hamadouche, 2012) que nous avons analysé plus en amont, il faut prendre en compte les stratégies mises en place par le régime pour accréditer/discréditer les associations et ce qu'elles nous disent de la perception du rapport entre l'État et sa société. Tout d'abord, la médiatisation des actions associatives nous renseigne sur la perception du secteur. Les exemples sont nombreux de ministres ou de walis ayant fait part de leur colère vis-à-vis des associations pour leur participation ou au contraire leur non-action dans un événement local. On pense à l'exemple des prises de position du ministre de l'Intérieur Yazid Zerhouni contre l'incapacité des associations sportives à encadrer les jeunes à Oran : « Il y a 600 associations sportives et les jeunes manifestants n'étaient que 300. Ils auraient pu sortir pour les dissuader, mais ils ont préféré

se cacher⁴⁸⁴ », a-t-il déclaré. Quelque temps plus tard, il prenait position au Sénat sur une révision de la loi : « Il est impératif de réviser les modalités d'accréditation des associations et de définir leur champ d'intervention pour pouvoir atteindre les objectifs escomptés en la matière⁴⁸⁵ ». Chaque intervention de ce type nous illustre à quel point le pouvoir politique considère le tissu associatif (affilié ou non) comme une extension utilitariste de l'autorité de l'État. De même, chaque élection présidentielle (2004, 2009, 2014, 2019) est l'occasion de mettre une société civile de circonstance. En 2004 par exemple, le ministre de la Solidarité avait affirmé que « le mouvement associatif a récolté 500 000 signatures au profit du candidat Abdelaziz Bouteflika ».

Ensuite, il y a les stratégies de mise en concurrence des associations avec des créations d'entités jumelles. Une Ligue algérienne des droits de l'homme *bis* a été ainsi créée en contrepoint de la Ligue des droits de l'homme créée lors des événements survenus en Kabylie en avril 1980. Cela permet d'affaiblir les prises de position dans l'espace public sur des sujets-clés, en divisant le nombre d'interlocuteurs légitimes. Mais tout n'est pas que stratégie intentionnelle du régime dans cette logique d'éclatement du mouvement associatif. Des logiques de scission internes, souvent à l'issue de confrontations fortes, contribuent également à la démultiplication des associations et à donner l'image d'un mouvement profondément divisé et peu opérationnel. « On doit faire notre preuve », commentent ainsi de nombreuses associations rencontrées dans le cadre de Joussour, laissant imaginer que le monde associatif reste peu fiable en l'état dans un rôle perçu là encore en prolongement des services publics. Louisa Dris-Aït Hamadouche, dans un article de 2017, nous fait un état des raisons présidant à ces mouvements de scission internes aux associations : « De fait, les divisions-implosions sont aussi la conséquence de trois tares extrêmement nuisibles : d'abord, l'absence ou le refus d'institutionnaliser les mécanismes de résolution des différends à travers les débats contradictoires, les règles simples de vote à la majorité et le respect des résultats de ce vote ; ensuite, la multiplication des situations où les protagonistes succombent à la tentation de la clientélisation ; enfin, la lutte pour le leadership, conçue comme un tremplin⁴⁸⁶ ». Cela revient à dire que l'évolution du mouvement associatif est le reflet de la société sur sa conception du pouvoir et sa gestion des contingences. C'est pourquoi de nombreux auteurs considèrent que le questionnement sur l'existence ou non d'une société civile en Algérie est surtout lié à une faible maturité des associations à incarner une alternative crédible dans la gestion de la chose publique : « Malgré une présence numérique pléthorique, la société civile reste faible, au mieux embryonnaire. Aussi s'apparenterait-elle davantage à un objet qu'à un sujet social⁴⁸⁷. » C'est cette image d'une société affaiblie, peu structurée, en proie à

⁴⁸⁴ Déclaration en point presse du ministre le 18.06.2008 à la suite de heurts entre jeunes et forces de l'ordre à Oran.

⁴⁸⁵ El Watan, 14 juin 2008.

⁴⁸⁶ Louisa Dris-Aït Hamadouche, « La société civile vue à l'aune de la résilience du système politique algérien », L'Année du Maghreb, 16 | 2017, 289-306.

⁴⁸⁷ *Ibid.*

l'instrumentalisation par le régime en place, qui constitue le principal motif cognitif à l'action du programme Joussour.

Un enjeu de « reconnaissance »

Cette société civile qui bourgeoine en dehors du bloc socio-institutionnel est celle qui intéresse les programmes de développement comme Joussour. Elle s'appuie sur la croyance que l'association est un espace de liberté, bien que pris dans une histoire singulière, que ce droit existe et qu'il peut incarner pour le régime une « société civile » à géométrie variable qui permet de donner le change sur la scène internationale aux critiques sur la nature autoritaire du régime. Autre variable partagée, la pérennité de la rente. Il ressort clairement que l'État ne peut prétendre organiser seul les amortisseurs sociaux qu'à la condition d'une économie de rente particulièrement dynamique. L'émergence d'une société civile spontanée à la marge des réseaux institués représente certes un enjeu d'inquiétude politique pour le régime (antichambre de l'opposition, résurgence de l'islamisme, etc.) mais également un enjeu de résilience non négligeable en cas de chute de la rente. Cet argument est valable dans les domaines sociaux, mais aussi sécuritaire (l'exemple des associations sportives dans l'encadrement des jeunes), alimentaire⁴⁸⁸, économique (dans la formation des femmes par exemple), environnemental, sanitaire, etc. Du fait de ces arguments, le régime est enclin à prendre appui sur cette marge utile et à laisser pénétrer des programmes internationaux d'aide en capacité de les structurer. C'est dans cet interstice que se glisse le programme Joussour, programme « étranger » toléré dès le début de sa mise en œuvre en 2006 et qui va toucher cette frange particulière des organisations de la société civile, en demande d'une meilleure reconnaissance des pouvoirs publics dans leur rôle de gestion de l'espace public, mais refusant d'être affiliées par ces derniers ; pas assez structurées (en interne et en réseau) pour entrer en opposition frontale avec les pouvoirs publics, mais assez matures pour être force de propositions. C'est donc sur cet enjeu de crédibilité, de structuration et de reconnaissance que le programme va asseoir ses activités et mettre en action, dans cette singularité socio-historique du rapport entre l'État algérien et sa société, le concept de « société civile ».

Portrait-robot d'une association dans le PCPA Joussour

À partir de cette description de la naturalisation du concept de société civile dans le contexte algérien et de notre observation de l'évolution de celle-ci dans le cadre du programme Joussour, nous pourrions décrire plus précisément l'association type qui s'y

⁴⁸⁸ L'Algérie « passe » les émeutes de la faim en 2008 grâce à sa capacité économique à subventionner fortement les denrées alimentaires de première nécessité.

déploie et les choix auxquels elle est confrontée. Nous nous appuyons également sur les observations faites par Omar Derras (1999) sur la structuration sociologique des associations à Oran⁴⁸⁹. L'association est créée au début des années 2000, plutôt dans les grandes villes (Oran, Constantine, Bejaïa, Sétif ou bien sûr Alger), plutôt engagée dans le domaine socio-culturel. Regroupés autour de la figure d'un président fondateur, les bénévoles de l'association sont issus généralement de la petite classe moyenne⁴⁹⁰, des fonctionnaires (instituteurs, animateurs, etc.). Ils ont assisté, depuis le début de la crise de la rente, à un retrait de l'État dans sa gestion holistique des questions sociales. Face à l'accroissement des difficultés du quotidien, ils ont pu commencer à s'investir progressivement dans des espaces d'engagement locaux (comités de quartier), encouragés en cela par l'État. Ces espaces leur permettent d'éviter le sentiment de « déclassé » dans cette crise économique larvée. Dans un contexte de guerre civile, où la terreur domine et où les représentants d'associations politiquement exposés (pour leurs positions progressistes notamment) sont victimes d'attentats ciblés, la prudence est de mise. Ils élaborent alors des formes plus ou moins organisées d'actions collectives sur des questions sociales, d'environnement, d'éducation, de thématiques spécifiques (par ex., association des usagers de l'eau à la suite de problèmes d'assainissement dans un quartier) ou encore concernant un public précis (par ex., la jeunesse, les personnes en situation de handicap, etc.). En se formalisant en association au début des années 2000, ils profitent du « retour à la paix » pour s'engager plus fortement dans des actions structurées. Avec en moyenne une cinquantaine de membres, ils se distinguent des solidarités traditionnelles et des organisations de masse dont certains ont pu faire (ou font encore) partie, écoutent avec attention les discours faisant mention de leur rôle dans la politique d'apaisement, mais se confrontent rapidement aux réalités d'une administration discrétionnaire dans l'attribution des agréments et des moyens administratifs et financiers nécessaires au fonctionnement de l'association. L'association ne se désigne pas comme « société civile », reste très isolée, même sur le plan local ou le fonctionnement en réseau n'est pas la norme, et se révèle dépendante des subventions publiques⁴⁹¹. Beaucoup d'associations dans leur environnement proche se meurent de cet isolement, du manque de professionnalisme, de l'instrumentalisation politique qui fait irruption (par exemple lors de l'élection présidentielle) qui divise le bureau ou le conseil d'administration sur les positions à tenir. L'association ne doit sa pérennité qu'à l'équilibre trouvé entre la

⁴⁸⁹ Omar Derras, Le fait associatif en Algérie. Le cas d'Oran, *Insaniyat*, 1999, 95-117.

⁴⁹⁰ Une enquête menée dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'appui aux associations algériennes (Programme ONG1) en 2005 et qui a touché 132 associations réparties à travers le territoire national et près de 400 dirigeants et cadres associatifs donne les résultats suivants : 82 % des cadres associatifs appartiennent à la classe d'âge des 30 – 60 ans ; les moins de 30 ans ne représentent quant à eux que 12 %. 74 % des cadres ont fait des études universitaires. Prédominance des enseignants avec plus de 23 %, les cadres sont 17 %, les employés 17 %, les entrepreneurs, commerçants et professions libérales totalisent à eux trois 16 % et les agriculteurs ne représentent que 1,15 %.

⁴⁹¹ Dans l'enquête de O. Derras en 1999, pour près de 90 % des associations, les subventions étatiques représentent 80 % de leur budget.

pertinence de son objet social, la qualité de dialogue avec certains pouvoirs publics⁴⁹² locaux et son ouverture sur des réseaux à l'international. L'association a permis de redonner un statut à ces membres de la classe moyenne qui ont vu leurs conditions de vie matérielles et leurs capacités d'ascension sociale diminuées du fait de la crise politique et économique ; c'est un facteur de motivation essentiel dans un secteur largement sous-structuré et sous-financé. L'ouverture sur les bailleurs de fonds étrangers (Union Européenne notamment) leur a permis d'acquérir d'autres compétences, de professionnaliser des cadres et de se mettre en relation au niveau régional et/ou national, d'éprouver d'autres modes de gestion de l'action publique, etc. Les compétences acquises permettent de structurer un discours de plus en plus étayé d'exemples sur la reconnaissance de leur rôle dans la construction des politiques publiques, et des administrations sont prêtes à leur emboîter le pas à partir du moment où l'association « a fait ses preuves » et ne se confronte pas publiquement à des responsables politiques ou administratifs. Le financement « étranger » par des bailleurs de la coopération espagnols, belges, des fondations allemandes (Friedrich Ebert notamment), de l'ambassade du Canada, des Pays-Bas, et surtout de l'UE, de l'ambassade de France ou encore de l'AFD (via le programme Joussour que nous étudions) pénètre progressivement ce tissu associatif qui se forme à la gestion de projets. Les programmes « ONG I » et « ONG II » de l'UE déployés tout au long des années 2000 vont venir former les premiers cadres associatifs rompus à la gestion de projets et entraîner progressivement la maturation du secteur associatif qui s'organise de plus en plus en réseau. L'association s'organise désormais en « projets » de divers ordres, rattachés chacun à un programme ou un bailleur de fonds. Elle se décrit maintenant comme « société civile ». L'apprentissage de nouvelles règles d'attribution des financements (basée sur des critères « qualifiés d'objectifs » et des modalités jugées plus « transparentes ») creuse l'écart avec des pratiques administratives discrétionnaires et clientélistes d'allocation de la rente. Le loi 12-06 de 2012 apparaît alors comme un coup d'arrêt au développement de l'association. Certes, il restait des traces de pratiques administratives restrictives dans certains services ou chez certains agents, bien sûr il fallait composer avec la présence d'observateurs ou de forces de sécurité même dans les plus petits ateliers organisés par l'association, mais l'heure semblait à l'accélération de la maturité du mouvement associatif et de sa reconnaissance⁴⁹³. Avec les printemps arabes voisins, le régime replace ce développement sous l'œil de l'administration. L'association participe déjà aux nombreuses réunions d'examen et de plaidoyer contre la loi. Bien sûr, cela divise à nouveau le Bureau de l'association entre l'argument sécuritaire qui reste

⁴⁹² Ce qui inclut les compromis et les personnes-passerelles à la fois fonctionnaires et bénévoles de l'association par exemple.

⁴⁹³ Après plus de deux décennies sous le régime de la loi de 1990, l'Algérie compte, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur, environ 81 000 associations déclarées. La loi 90-31 a permis au tout début des années 1990 un foisonnement exceptionnel du mouvement associatif. En l'espace de quelques années, il s'est créé 7 fois plus d'associations qu'en 30 ans.

valable une décennie tout juste après la fin de la « décennie noire » et sa conviction autour de la liberté associative. Plus que jamais, l'association est sensible à cette logique de renforcement du dialogue avec les pouvoirs publics, à la légitimité que procurent les programmes internationaux, et développe des stratégies mixtes de contournement (un objet social large pour couvrir les activités plus sensibles), d'ouverture (avec des invitations systématiques de représentants publics). C'est dans ce terreau que le PCPA Joussour prend racine à partir de 2006, offrant support matériel, méthodologique et espace réseau, à ces associations qui fleurissent depuis le milieu des années 1990. Bien entendu, il existe des associations plus anciennes et plus marquées dans leur rapport de force avec les pouvoirs publics qui vont marquer également de leur empreinte le programme. Mais les référentiels initiaux de l'instrument PCPA vont se retrouver plus favorablement mêlés à cette attente des associations faiblement structurées sur le renforcement de capacités, la légitimité extérieure, le dialogue et la reconnaissance des pouvoirs publics.

En résumé, « faire société civile » en Algérie c'est, dans les particularismes socio-historiques du pays, se définir en rapport avec l'État. Auréolée de la victoire contre l'ancienne puissance coloniale, cette société civile est historiquement une « société publique » dans le prolongement des prérogatives de l'État. Ce qui peut bourgeonner en dehors est frappé du sceau de la suspicion et la « menace sur les intérêts sur la souveraineté nationale », régulièrement inscrite dans la loi sur les associations, vient rappeler cette matrice cognitive dans laquelle est reçu le concept. « Faire société civile » en Algérie, c'est d'abord se développer dans les interstices d'un système de tolérance-sanction d'une administration prête à interpréter la loi au cas par cas, de manière très localisée parfois ; chaque cas pouvant faire l'objet d'une montée en généralité (par voie médiatique le plus souvent) sur les abus de pouvoir ou sur la méfiance à avoir vis-à-vis de la nébuleuse « société civile ». « Faire société civile », c'est faire le lit d'une « ouverture politique » synonyme d'une expérience traumatique encore très vive dans les esprits.

2.2.3. Vers une typologie de la société civile

Se risquer à une typologie à partir des éléments préalablement identifiés n'est pas chose aisée, puisqu'il s'agit de classer des catégories d'acteurs en fonction de critères objectifs peut-être (taille, géographie, secteur d'intervention), mais dont le choix de la pondération est profondément subjectif. Nous choisissons ici pour notre démonstration de considérer le « rapport au politique » dans toutes ses dimensions, *politics*, *policy* et *polity* (Leca, 2012) comme un élément de classement. D'un côté, nous distinguons un bloc historique d'associations affiliées par le *politics*, qui œuvrent dans le champ partisan du débat public,

ou en prolongement de l'administration (polity) qu'elles viennent suppléer. De l'autre, une « société civile » dans son acception moderne, bourgeonnant dans les reflux de nature politique et économique de l'État vis-à-vis de la Société. Selon la construction socio-historique de ces espaces, chacun opère un rapport au politique sur un spectre allant de l'opposition au régime à la demande de reconnaissance. Chaque mode d'interaction suppose des méthodes et des activités que l'aide internationale vient outiller, renforçant tel ou tel mode de gouvernement de l'espace public. Nous verrons ainsi à quel type de société civile un programme tel que le PCPA s'adresse et pourquoi.

La « société publique » ou le bloc historique de la société civile.

Les associations qui sont un prolongement de l'État peuvent être classées comme relevant d'une société publique. On distingue ainsi trois catégories d'associations :

Tout d'abord, les associations qui relèvent directement du jeu politique, produites directement par les partis politiques pour incuber des idées, représenter des courants d'idées, des thématiques, etc. Au Maroc, le champ lexical partisan parle ainsi des associations comme des « organisations parallèles » (*attandimat al mouaziya*) aux partis politiques. C'est moins le cas en Algérie où a longtemps dominé un régime de parti unique (FLN) ; ces associations appartiennent plutôt à la « famille révolutionnaire ». Certaines sont nées dans le giron du Front de libération nationale (FLN) et du Rassemblement national démocratique (RND), le parti de l'administration, ou des partis de la coalition présidentielle, comme le HAMAS.

Ensuite, celles qui sont l'expression du prolongement de l'administration et qui prennent en charge des questions sociales spécifiques. On peut citer à titre d'exemples l'Association Marocaine de Planning Familial (AMPF - 1971) et son homologue l'Association Algérienne pour la Planification Familiale (AAPF - 1987). Ces associations sont davantage dans une logique d'agencification par un ministère qui leur confie tout ou partie de la mise en œuvre d'une politique publique. Comme le souligne le sociologue Mohammad Siagh : « [Elles] sont en réalité le prolongement des structures étatiques qui facilitent en quelque sorte l'utilisation plus souple des subventions accordées par la tutelle. Ces dernières évoluent dans un environnement sécurisé. Leur marge de manœuvre peut être plus ou moins importante en fonction de la qualité des relations qu'entretient le président avec sa tutelle qui a le pouvoir de le changer dès que son allégeance est considérée comme faible⁴⁹⁴. » Ces associations disposent de subventions sans réelle forme de contractualisation ni cahier

⁴⁹⁴ Mohammed Siagh, Les associations, des acteurs émergents en manque de reconnaissance en Algérie, CISP / UE, 2016.

des charges (contrairement aux pratiques dans le secteur de l'aide) et captent plus facilement les budgets communaux, d'APC ou de Wilaya.

Enfin, celles historiquement liées à l'état et au régime en place, ce qu'on nomme aussi les « organisations de masse en Algérie ». On peut citer le rôle particulièrement important des Scouts Musulmans comme vivier de recrutement et d'encadrement pendant la guerre d'indépendance ; un rôle clé qui permet au mouvement d'être une composante majeure pour la définition des politiques jeunesse par la suite. On va également y retrouver les associations sportives, fédérations de wilaya, ligues de jeunesse, etc., en Algérie, très liées à des dynamiques de construction de l'identité locale et surtout nationale. C'est dans cette catégorie que l'on va pouvoir inscrire les associations miroirs, celles qui se créent en réponse à celles émergeant sur une question politique forte. En Algérie s'est ainsi constituée une Ligue algérienne des droits de l'homme *bis* en contrepoint de la Ligue des droits de l'homme créée lors des événements survenus en Kabylie en avril 1980. Ces associations *bis* liées aux pouvoirs en place viennent jeter le trouble sur la lisibilité de l'indépendance de la société civile⁴⁹⁵. Elles sont sollicitées pour asseoir la base sociale du pouvoir et de l'administration lors d'événements (fête nationale, visite ministérielle, élection présidentielle⁴⁹⁶).

Cette « société publique » est ainsi connectée à l'État et aux pouvoirs publics, et tire ses ressources financières et positionnelles de ces derniers. Elle « s'effrite » ou tout du moins ne domine plus la scène et les reconfigurations de la société « civile », soit par recul de l'État (exemple de l'Algérie : un recul lié à la fin du parti unique et à la baisse de la rente), soit par extraversion des politiques publiques (exemple du Maroc : alternance démocratique à partir de 1998, engagement dans la transition démocratique et ouverture à l'international). Dans cette lecture fondée sur le rapport au politique, la « société civile » se confond avec le bloc socio-institutionnel historiquement forgé de la « société publique ».

⁴⁹⁵ Sur les stratégies de dissidence et de clonage, voir : Louisa Dris-Aït Hamadouche, « La société civile vue à l'aune de la résilience du système politique algérien », *L'Année du Maghreb*, 16 | 2017, 289-306.

⁴⁹⁶ Les « comités de soutien à la candidature du président de la République aux élections présidentielles » sont fédérés depuis 1999 autour d'une « coordination nationale ». Ces associations ont aussi été largement mobilisées par la suite pour soutenir la candidature du président aux élections présidentielles de 2004, puis en 2008 dans le cadre de la modification de la Constitution : « l'Alliance nationale du mouvement associatif et de la société civile » a ainsi mis en place des bureaux dans chaque wilaya, sous la coordination de Djamel Ould Abbès, ministre de la Solidarité nationale de l'époque. Dix ans plus tard, en 2014, une nouvelle Coordination nationale a appuyé la candidature du président, et regrouperait, selon son porte-parole, Nacer eddeine Zergaoui, 40 000 associations qui se chargeraient de la campagne de collecte de signatures.

La « société civile » définie dans son rapport à l'action publique

Quand les rapports de capitalisation, d'évaluation ou même plus largement la littérature grise de l'aide abordent la question de la « société civile » sans autre forme de définition, c'est pour parler de ce segment qui se développe en dehors du bloc historique des associations liées à l'État ou aux pouvoirs publics ; même si nous conviendrons que cette société civile n'échappe pas aux déterminants socio-historiques précédemment décrits. Pour mieux la définir dans sa dynamique, les motifs cognitifs de l'action publique, ce pourquoi les associations disent agir, nous permettent alors de distinguer deux catégories d'associations :

Tout d'abord, les associations qui agissent à partir de mouvements de contestation et de controverse sur les orientations des politiques publiques et jusqu'à l'organisation politique elle-même. On y retrouve les associations de mémoire des victimes comme le *Forum Justice et Vérité* qui s'intéresse aux années de plomb au Maroc, ainsi que des associations culturelles qui vont entretenir l'expression (et les revendications associées) d'une identité particulière niée par le pouvoir en place (le mouvement amazigh par exemple⁴⁹⁷). Dans certains secteurs, ces associations sont en mesure de mettre certains sujets à l'agenda des politiques publiques. C'est par exemple le cas du Centre d'information et de documentation sur les droits de l'enfant et de la femme en Algérie (CIDDEF), qui a réussi au milieu des années 2000 à susciter un débat public et des projets de réforme législative sur la question des femmes et le travail, ou sur celle des enfants abandonnés. D'autres associations, comme l'Association nationale des diplômés chômeurs marocains créée en 1991, le Mouvement des victimes An-Najat né en 2002, vont revendiquer des mesures sur des sujets précis et/ou localisés. Par certains aspects, ces associations sont qualifiables « d'historiques », soit parce que leur action de contestation s'inscrit dans la tradition des organisations basées sur les droits depuis les années 1970 (Droits de l'Homme, etc.), soit parce que leurs revendications sont liées à l'histoire du pays comme par exemple les associations de mémoire de victimes de la décennie noire en Algérie ou des années de plomb au Maroc qui vont contester le cadre législatif de « réconciliation » pour demander reconnaissance et/ou réparation. De manière générale, ces organisations ne se situent pas dans le prolongement de l'administration, ni en parallèle d'organisations politiques, mais

⁴⁹⁷ Comme nous l'explique A. Saaf : « [Les dynamiques] ayant alimenté le mouvement associatif amazigh méritent un focus particulier. A l'origine de ce mouvement apparait l'objectif d'investir le champ culturel. Au début des années quatre-vingt-dix, les revendications prirent une orientation nouvelle. Le mouvement s'orienté vers le droit des peuples autochtones et les conventions protégeant les droits culturels. Plusieurs courants se dégagent. Cependant une convergence semble s'être dégagée pour élaborer la charte d'Agadir du 5 août 1991, soulignant le multiculturalisme marocain, les facteurs qui ont déterminé la situation actuelle au plan politique, législatif, socioculturel, économique. Il s'orienta peu à peu vers une demande de reconnaissance par la constitution de la langue amazigh à côté de la langue arabe comme une langue officielle. » dans Abdallah SAAF, Du mouvement associatif marocain : le récit et le sens, OCP Policy Center, 2015.

déclarent des « positions indépendantes » sur des sujets de société. Elles « vivent » de la contestation d'une politique (ou de son absence) jusqu'à la remise en cause de l'ordre établi. Elles ont pour principale activité le plaidoyer, dans une logique qui peut relever de l'action politique ou syndicale.

Ensuite, les associations qui fournissent ou permettent l'accès à un service. Dans cette catégorie, on retrouve des associations locales de développement qui se saisissent de tout ou partie d'une problématique pour compléter ou se substituer⁴⁹⁸ aux pouvoirs publics. Ce segment est particulièrement « connectable » aux enjeux de lutte contre la pauvreté portés par les ONG internationales. Les études de cas sur les zones rurales sont intéressantes de ce point de vue-là : « Tout se passe comme si ces associations, en combinant des missions du service public (école, mosquée), des missions de type caritatif (distribution de paniers de nourriture, de cartables pour les enfants, etc.) et de développement (construction d'un château d'eau, bétonnage des artères du village, etc.), cherchaient une légitimité et une reconnaissance au sein des villages où elles interviennent⁴⁹⁹ ». Ces associations dites de développement ou caritatives ont souvent pour objet une problématique localisée, facilement traduisible en projets de développement. Dans un secteur géographique ou thématique peu investi par les institutions, la conflictualité associations/pouvoirs publics est alors généralement faible et la complémentarité plus facilement de mise. Il en va ainsi pour les associations de quartiers. Prenons un exemple :

À Oran, l'association Santé Sidi el Houari (SDH) illustre parfaitement le phénomène de modernisation et de territorialisation qui a touché une partie du mouvement associatif à partir des années 1990. Cette « Association pour la réhabilitation du vieil hôpital d'Oran » a été créée en 1991 par des architectes, des médecins et des étudiants autour d'un projet de réhabilitation de l'ancien hôpital colonial d'Oran, au cœur du quartier historique Sidi El Houari. Un travail sur la base du volontariat s'est organisé autour du patrimoine architectural, entraînant dans son sillage une dynamique de développement socioculturel et d'éducation à la citoyenneté. L'association est aujourd'hui installée dans les bâtiments des anciens bains turcs du quartier populaire qui datent du 16^e siècle et jouxtent l'hôpital de la période coloniale. La structure qui avait été pillée et abandonnée a été réhabilitée — avec l'appui de la wilaya — et peu à peu investie par SDH, qui en a fait un pôle socioculturel de qualité. L'équipe, formée essentiellement de jeunes, anime plusieurs départements et s'est spécialisée dans la formation : communication et techniques d'animation, gestion associative, formation des pairs éducateurs dans les domaines de la santé, du patrimoine

⁴⁹⁸ dans une perception communément admise de l'État providence, l'association fait ce que « l'État ne fait pas » ou mal.

⁴⁹⁹ Hichem Hacherouf, « Le mouvement associatif en milieu rural. Le cas de la wilaya de Bejaia », *Insaniyat* /, 49 | 2010, 19-39.

et de l'environnement, gestion de cycle de projet, techniques audiovisuelles, psychopédagogie, etc. L'association a donc multiplié les projets innovants et a acquis une expertise certaine dans le domaine du patrimoine et du développement socioculturel. L'équipe s'entoure de compétences pour le montage de projets et met en œuvre des enquêtes de terrain et un travail de recherche pour conforter sa stratégie. Elle a participé par exemple, avec un groupe d'associations, à une étude sur « Les femmes en milieu rural dans la wilaya d'Oran ». Pour les besoins de son plaidoyer, elle a réalisé une étude sur la « vulnérabilité des jeunes » dans trois quartiers de la ville, Sidi El Houari, Les planteurs et Ras El Ain. Réalisé par un chercheur du CRASC, Abdelkader Lekjaa, et soutenu par l'UNICEF et les autorités locales, ce travail inédit a touché 851 jeunes de 16 à 22 ans, dans le cadre d'un projet intitulé « Jeunes acteurs du développement et de l'inclusion sociale ». Et c'est sur cette thématique d'inclusion sociale que SDH a acquis un savoir-faire certain, notamment, avec une « école de formation aux métiers traditionnels ». Cette montée en puissance d'un acteur profondément ancré sur un territoire donné, sur la base d'une expertise avérée, participant de plusieurs programmes internationaux (dont le PCPA), permet de voir émerger une forme de leadership associatif local, qui dépasse le quartier d'intervention pour toucher plus largement la ville, la wilaya, voire servir d'exemple à un niveau national lors de rencontres organisées par des programmes tels que le PCPA.

Bien entendu, la catégorisation ne doit pas laisser penser à une distinction dichotomique entre services/expertise et contestation/plaidoyer. C'est tout l'intérêt de notre recherche que de déceler les constructions originales empreintes des deux logiques. Il y a des associations qui œuvrent dans la fourniture de services pour nourrir des plaidoyers concernant l'orientation des politiques publiques. C'est l'exemple de la Fédération Algérienne des Personnes Handicapées qui agit sur un public spécifique « pour renforcer leurs capacités à s'engager et devenir acteurs de l'amélioration de leurs conditions de vie et pour l'accès à leurs droits (accès à la scolarisation pour les enfants handicapés, accès à des soins de qualité pour les personnes atteintes de paraplégie ou de myopathie, accès aux loisirs, etc.) avec comme référence la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH). ». Cette connexion d'une certaine frange de la société civile à l'international est également un marqueur important de la définition de cette société civile.

L'effet de l'internationalisation

Très tôt, dès les années 1970-1980, les associations ayant une approche par les droits (droits de l'Homme, droits de l'enfant, droit à l'éducation, etc.) ont pu se connecter à des

référentiels internationaux et des acteurs associés pour légitimer (et parfois protéger) leurs actions dans leur propre pays.

En Algérie, à la fin de la décennie noire, les organisations algériennes de défense des droits humains (LADDH) ont pu exercer de fortes pressions sur le régime en témoignant des excès du pouvoir dans sa guerre contre les groupes armés islamistes, grâce notamment à des stratégies d'appui sur des organisations comme Amnesty International ou Transparency International, et le rappel aux conventions internationales comme celle concernant l'abolition de la torture par exemple. La LADDH a ainsi pu venir en soutien à des comités locaux de disparus comme celui de Jijel, ou encore déposer plainte auprès des organismes compétents en Algérie, comme auprès des organismes de l'ONU tels que le Comité des droits de l'Homme des Nations Unies. D'autres enjeux globaux ont pu créer des canaux de connexion entre les arènes locales et internationales. C'est le cas notamment de la lutte contre le Sida, qui a permis à un certain nombre d'associations dans le secteur médical (mais aussi de l'éducation et de la sensibilisation) d'émerger et de se « connecter » rapidement aux standards internationaux. Globalement, en Algérie, l'ouverture à l'international est un interstice toléré par le régime d'où se tissent quelques liens spécifiques entre sociétés civiles pour assurer *a minima* au régime une image d'ouverture. Mais c'est un équilibre fragile. En 2008, les tensions entre l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA) et la Fondation Friedrich Ebert ont eu raison de la présence de cette dernière. Le président de l'UGTA, Abdelmadjid Sidi Saïd, déclarait en faisant allusion à la Fondation : « On ne permettra jamais aux étrangers, autour de missions ou de fondations, de s'immiscer indirectement dans les affaires des Algériens⁵⁰⁰ ». Au moment de la mise en place du PCPA Joussour en 2006, selon l'étude de Derras, seulement 5 % des associations actives dans les grandes villes comme Alger et Oran ont établi des relations continues avec des ONG internationales ou se sont intégrées dans des réseaux internationaux (Derras, 2007). Le soutien des bailleurs de fonds étrangers aux associations algériennes s'attache alors plus à renforcer une certaine visibilité et reconnaissance de la sphère associative qu'à son effectivité réelle dans des projets de développement. L'expérience de la Fondation Friedrich Ebert rappelle alors à tous l'équilibre nécessaire entre volonté d'agir et celle de ne pas heurter les pouvoirs publics. Mécaniquement, les programmes internationaux vont ainsi se diriger plutôt vers les associations de développement précédemment citées dans notre typologie, plutôt que vers des associations de plaidoyer ou trop marquées dans leur opposition aux pouvoirs publics (Liverani, 2008). De même, les associations de charité sur base confessionnelle, dites associations islamiques, sont également écartées de la liste des bénéficiaires de ces

⁵⁰⁰ Le Quotidien d'Oran, 26/9/2008.

programmes internationaux, car placées sous le soupçon de leurs liens avec des organisations politiques d'opposition, voire tout simplement qualifiées de « terroristes ».

Au Maroc, la stratégie d'internationalisation du secteur associatif est bien plus ouverte car plus ancrée historiquement. Dès les années quatre-vingt-dix, les bailleurs de fonds internationaux font leur entrée dans le champ de ce qu'ils commencent à nommer société civile. La création de l'INDH en 2005 vient rajouter à la reconnaissance (et au financement !) d'un secteur qui se massifie. Les associations se créent autour de « projets » financés directement ou indirectement par l'aide internationale et une nouvelle culture de travail se diffuse progressivement. Le printemps arabe confirme cette connexion à l'international, et permet la mise en lumière de nouvelles formes de mobilisation, la confirmation de l'usage du numérique et des nouvelles formes de communication, et laisse entrevoir une société civile transnationale. Il en résulte une société civile d'apparence plus modelée par les standards internationaux qu'on ne peut l'observer en Algérie. La pénétration des idées produites dans des espaces transnationaux y est d'autant plus forte. Deux exemples sur la période étudiée le démontrent : le 1^{er} Forum Social Mondial, espace structuré de l'altermondialisme, se déroule au Brésil en 2001, et trouve une traduction nationale au Maroc⁵⁰¹ dès 2002 avec l'organisation d'un Forum Social Maroc du 20 au 22 décembre à Bouznika ; en 2016, le Maroc accueille la COP22 à Marrakech.

L'internationalisation accroît également la diversification et la professionnalisation. Par les programmes d'action qu'elle génère, l'aide au développement amène outils et réseaux d'acteurs à ces sociétés civiles, impactant par là-même la catégorisation établie précédemment. En proposant plus d'espaces de financement, cette stratégie de « l'offre » d'internationalisation permet à des secteurs spécifiques d'émerger : sur une thématique (l'eau, la petite enfance), une question sociale particulière (la reconnaissance d'un statut de travailleur handicapé), une activité sociale dédiée ou un territoire donné. Des associations souvent peu structurées, et agissant dans l'informel, émergent alors aux côtés des segments historiques. La société civile se massifie et se diversifie. Là encore, il faut faire preuve de nuances. Cette diversification ne touche pas tous les segments de société civile. Les organisations sur des bases confessionnelles, ou encore les collectifs informels, sont par exemple bien souvent exclus de cette aide internationale. De même sur le plan des idées politiques, nous allons retrouver des clivages entre ce que nous pourrions qualifier de « progressiste » et « conservateur » ; les positions réformistes étant plus largement compatibles avec les dynamiques de convergence sur les standards internationaux, mécaniquement les associations traditionnelles se retrouvent exclues de

⁵⁰¹ Cheynis, Éric. « L'altermondialisme au prisme marocain », *Critique internationale*, vol. n° 27, no. 2, 2005, pp. 177-191.

cette société civile promue par l'aide internationale. Ainsi au Maroc, la *Jamaa*, ce groupement traditionnel souvent à l'échelle d'un village, sorte de conseil de anciens, est souvent ignorée par les programmes d'aide au profit de l'association de développement local, souvent constituée de gens plus jeunes, mieux connectés à la ville et/ou à l'international. Dans ce mouvement global, les PCPA par leurs critères de financement (micro-projets) et les activités proposées (formation, accompagnement, mise en réseau, valorisation, etc.) touchent principalement les associations de développement tournées vers les services et les associations enclins à la concertation avec les pouvoirs publics. La fonction tribunitienne de l'association est délaissée au profit d'une logique de spécialisation, pour produire de l'expertise, l'expertise de la reconnaissance dans un cercle vertueux de reconnexion aux politiques publiques.

La stratégie territoriale

De même, la stratégie territoriale est privilégiée par les programmes ; pour travailler à la structuration des associations et se donner les chances d'un dialogue construit avec les pouvoirs publics, des configurations localisées apparaissent plus aisées à travailler. Construits sur des « besoins » identifiés sur un territoire donnée (quartier, village ou wilaya), rassemblés en un « projet » lisible, pour partie financés par l'aide internationale, ces espaces deviennent alors plus facilement des lieux de dialogue, parfois loin des grands tiraillements de la capitale et de ses configurations d'acteurs (Ambassade, Ministère, ONG siège, etc.). Montrées en exemples, avec parfois des biais de surgénéralisation, ces configurations localisées deviennent des « bonnes pratiques » à capitaliser et à suivre. Elles sont aussi un moyen de ne pas avoir à traiter des questions avec l'État, mais avec des services déconcentrés ou décentralisés plus enclins à traiter au cas par cas leurs relations avec la société civile locale. Dans le cas du PCM, cette stratégie d'approche locale a été très tôt au cœur des préoccupations. Avec un processus de décentralisation engagé depuis 2000 (chartes des communes, plans communaux de développement, transferts des compétences de l'État) et une régionalisation avancée depuis 2010, le PCM ne pouvait faire fi d'une approche locale de ses actions. Dès la première phase, le Fonds d'Appui aux Initiatives Régionales (FAIR) est lancé pour soutenir notamment la mise en place de comité locaux de jeunes. Le dispositif se mue en Projets Concertés Provinciaux (PCP) afin de donner une dimension multi-acteurs aux projets soutenus. Les PCP de Jarada et Tiznit au cours de la deuxième phase du programme (2006-2010) ont abouti à une implication formelle d'acteurs institutionnels, de communes et de services déconcentrés. Certains travaux ont même été repris dans le cadre des plans communaux de développement comme à Tiznit ou Marrakech. Le REMAJEC, réseau né en 2011, dans le sillage du PCM, a eu comme objectif de renforcer les capacités des associations de jeunes pour qu'elles

deviennent force de propositions à même d'influencer les politiques publiques. Il s'est investi dans des actions de plaidoyer ayant pour objectif la reconnaissance des Conseils de jeunes en tant qu'outil facilitant la participation des jeunes dans la chose locale. Constitué de 64 associations et 47 Conseils de jeunes répartis sur 9 des 12 régions du Maroc, il a tiré sa force de sa diversité (composé à la fois d'associations d'envergure nationale et locale) et de son ancrage local. La pérennité de ses actions, ou plutôt leur articulation avec des politiques publiques locales, reste à interroger même dans un contexte favorable de décentralisation. Comme nous le confie un membre du REMAJEC⁵⁰², « le rôle du REMAJEC, c'est de faire de la jeunesse un levier démocratique. On a fait des mémorandums, des conférences de presse, tout un processus de plaidoyer ! Mais qui n'a pas marché. Pourquoi ? Parce que le conseil des jeunes, c'est normalement prévu dans la loi du Conseil Consultatif de Jeunesse et de la Vie Associative. Mais concrètement, il n'y a pas de moyens. Pour faire un conseil de jeune, il faut une association coordinatrice derrière. Le conseil reste informel, sans statut juridique. L'élu regarde ça en disant ; « toi t'es qui ? » ». L'approche territoriale permet de développer des projets en lien plus direct avec les pouvoirs publics mais se heurte, non moins violemment, à des barrières structurelles telles que la décentralisation des pouvoirs et des moyens donnés aux autorités locales dans des états fortement centralisés.

Dans le cas de l'Algérie, nous observons également des stratégies territoriales fortes qui ne s'appuient pas sur les ressorts d'une décentralisation inexistante, mais sur les services déconcentrés de l'État (comme la Direction de la Jeunesse et des Sports (DJS) souvent citée dans nos entretiens) et les Assemblées Populaires Communales (APC). Selon les régions, les associations vont pouvoir entretenir des liens stratégiques avec les représentants des pouvoirs publics localement. Les observations faites en *focus group* montrent que la concertation repose essentiellement sur des liens informels, non cadrés juridiquement, et non contractualisés. Ces liens touchent à des opérations classiques de mobilisation, de don contre don, de réponse à des appels à projets.

Nous retirons de notre observation attentive du terrain que ces expériences locales peinent à faire tache d'huile pour deux raisons : 1/ le secteur d'activités, la jeunesse, n'est pas alors au cœur des préoccupations des politiques publiques, et lorsqu'il y a une convention de partenariat entre l'association et la collectivité ou un service déconcentré autour d'un projet, c'est souvent parce que 2/ ce sont les associations locales très implantées, ayant parfois des élus communaux en leur sein, qui arrivent à développer un partenariat réussi avec des institutions publiques. C'est le cas à Tiznit (Tazeroualt) et Jerada (Issaf Jerada) ou encore Khemisset (Twiza). Cette approche territoriale n'est pas qu'une échelle géographique ;

⁵⁰² Entretien avec deux responsables du Réseau marocain de jeunesse et de concertation, à Rabat en novembre 2017.

c'est aussi parfois un moyen pour le programme de travailler sur des thématiques spécifiques dans un traitement plus ciblé, ou à moindre bruit. C'est le cas des associations d'approche par les droits. À un niveau régional, les associations féministes vont avoir comme revendications principales des questions relatives à l'accès à l'éducation, la lutte contre l'analphabétisme, l'accès à la création de micro-entreprises pour organiser des AGR⁵⁰³ ; thématiques reléguées parfois au second plan par des associations d'envergure internationale connectées à d'autres approches des luttes féministes.

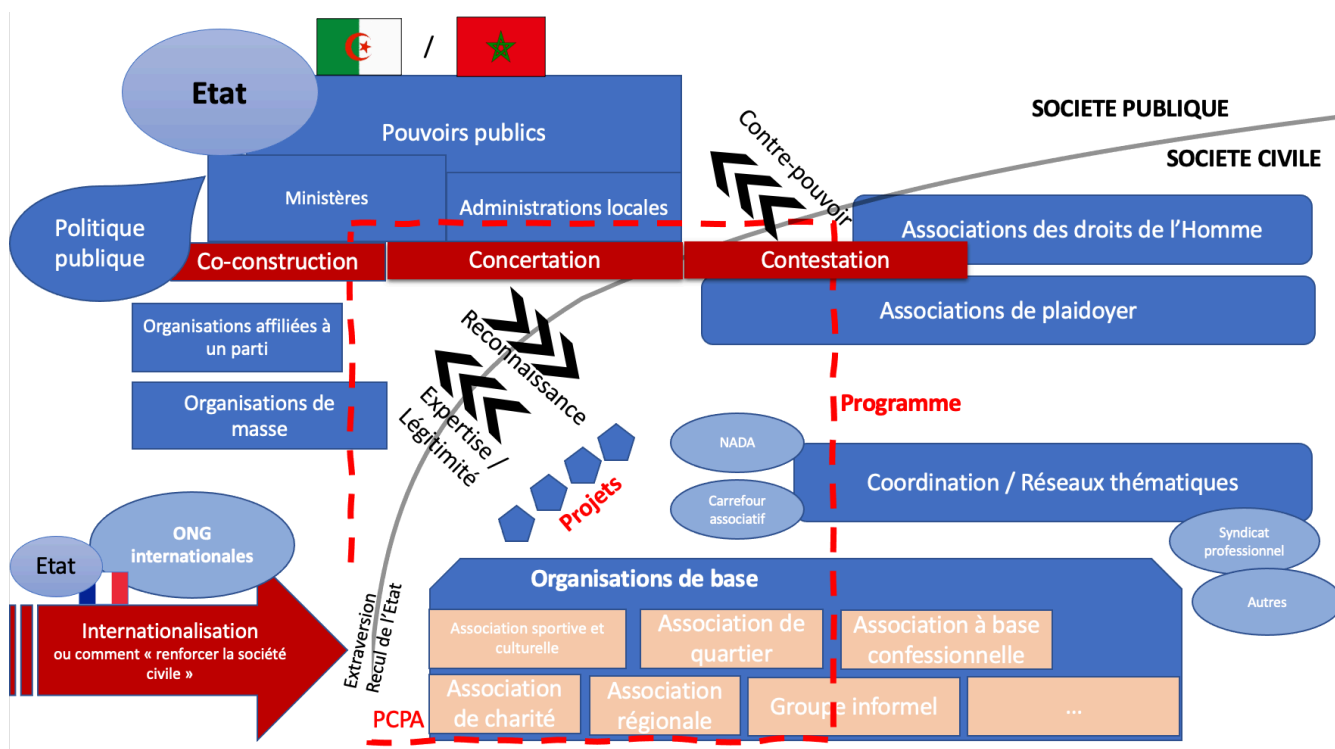


Figure 16 : La dynamique de la société civile face à l'internationalisation

⁵⁰³ Activités Génératrices de Revenus.

2.2.4. Une société civile dans les fissures de l'État.

L'observateur attentif des programmes PCPA pourrait rapidement conclure que la mesure de l'efficacité du programme en matière de changement de pratiques, et *in fine* du rapport gouvernants/gouvernés, est difficile à mesurer. En clair, les membres interrogés soulignent souvent l'échec du programme à influencer réellement sur les pouvoirs publics dans leur formulation de politiques publiques. Les personnes en responsabilité sur le programme n'ont pour seul contre argumentaire que quelques exemples épars, qui feraient réfléchir tout bailleur de fonds soucieux d'une gestion axée sur les résultats. Pour le praticien, comment expliquer cet « échec » apparent ? Pour le chercheur intéressé par les instruments d'action publique, comment expliquer cette difficile mise à l'agenda ? Pour y répondre, la littérature sur les politiques publiques que l'on peut trouver puise très largement ses exemples dans des monographies sur les politiques publiques au Nord. Si les travaux de Lascoumes et Le Galès ont montré toute l'importance de l'approche par les politiques publiques pour comprendre les reconfigurations de l'État, le prisme des instruments d'action publique offre une fenêtre d'observation féconde sur la fabrique des politiques publiques au Sud. Elle permet de constater que celles-ci sont à la fois maillées d'enjeux « domestiques » mais font aussi l'objet d'une extraversion, à mesurer à l'aune de la sociologie historique de l'État. L'approche internationaliste de la fabrique de l'action publique au Sud, à travers le champ particulier de la coopération et du développement, offre ainsi un autre regard sur les transformations à l'œuvre au niveau de l'État contemporain, algérien et marocain dans les cas étudiés ici. Dans cette conclusion, à partir d'une réflexion menée sur les sociétés civiles, nous pouvons baliser les déterminants de ces transformations.

Tout d'abord, il y a ce rapport à l'ancienne puissance coloniale qui agit comme matrice cognitive globale. La société civile algérienne, par exemple, est l'héritière des mouvements de libération du pays. Elle est en quelque sorte étatisée historiquement avant de l'être institutionnellement depuis de nombreuses années à travers les organisations de masse. Aidée par un régime économique de rente, l'Algérie entretient un rapport historique très complexe à l'idée même d'extraversion de ses politiques ou, dit autrement, « d'ingérence étrangère ». Cet aspect est exacerbé dans le rapport ambivalent entretenu avec la France. La constitution même de la Ve République française trouve ses fondements dans la « guerre d'Algérie », et la République populaire algérienne s'est construite sur la « guerre d'indépendance ». C'est un passé (et un passif) colonial important qui est à prendre pleinement en compte dans une analyse sur la sociologie historique de l'État algérien, et ses conséquences dans la fabrique de l'action publique et le rôle de la société civile. Ce passif est moins présent dans nos entretiens au Maroc, car la société civile ne se pense

pas comme l'héritière de la « guerre de libération » contre la France. Historiquement, elle offre plutôt le visage de partenaire du jeu politique, ou du contre-pouvoir. Elle n'est pas moins l'objet de douloureuses répressions et de contrôles dans l'histoire du pays ; des stigmates évoqués dans les entretiens, mais de plus en plus lointains. Car depuis le début des années 2000, le contexte est favorable aux associations « modernes » et le caractère exogène de leur développement⁵⁰⁴ est plus assumé que dans le cas algérien. Le degré d'extraversion est un déterminant important dans l'évolution du rapport entre l'État et sa société civile. Résultante de la trajectoire de formation de l'État, des choix politiques et des possibilités économiques, ce degré d'extraversion, bien souvent ignoré de la définition initiale, détermine la morphologie des instruments de coopération.

Ensuite, le rapport à la société civile révèle à la fois le mode de gouvernement privilégié et la nature profonde du régime. Dans les deux cas étudiés, en reprenant la classification des instruments d'action publique⁵⁰⁵, nous sommes dans une approche historique où l'État se conçoit comme le tuteur du social, incarne l'intérêt général et est représenté par ses élus et son administration. Dans les reflux politiques et économiques de l'État dans les différentes phases historiques, se développe une certaine société civile en marge de la volonté (ou de la possibilité) de contrôle de l'État. Dans le cas algérien, la perception dominante reste celle d'une société civile qui bourgeoine, tolérée dans les fissures de cet État tuteur, alors que dans le cas marocain, cette diversification des acteurs, la massification des associations et l'éclatement de l'action publique sont bien plus assumés. Dans les deux cas, c'est bien le marché de la concertation entre société civile et pouvoirs publics qui est visé par l'instrument PCPA. Au-delà d'un principe vertueux, cette mise en marché de la méthode fait émerger un certain type de société civile, peu structurée, soucieuse d'une reconnaissance de ses actions, ouverte à l'international et encline à la concertation. Cela crée inévitablement des effets d'éviction et nous renseigne sur la morphologie globale de l'instrument PCPA. De même, la méthode permet de toucher principalement des pouvoirs publics déconcentrés, grâce à une approche territoriale « à coups de projets » comme autant d'exemples localisés qui peuvent être montés en généralité pour montrer que le dialogue fonctionne. En réalité, l'instrument s'infiltré là où il y a déjà des besoins de concertation, reconnus officiellement ou non par des autorités locales en manque de moyens (conceptuel, méthodologique et/ou financier) pour mettre en œuvre leurs politiques publiques. Le PCPA agit ainsi par petites touches, avec l'espoir porté dans les discours de faire système à partir d'exemples probants. La réussite ou non

⁵⁰⁴ Même si l'action de l'INDH à partir de 2005 traduit la volonté d'un soutien endogène aux mouvements associatifs.

⁵⁰⁵ Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Introduction / L'instrumentation et ses effets : débats et mises en perspective théoriques », Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 15-62.

de cette démarche nous permet d'apprécier finement le degré réel d'intervention de l'État entre le laisser-faire et le contrôle de sa société civile.

Enfin, au-delà des déterminants structurels qui évoluent en pente douce, il y a les effets de contexte, leur caractère éruptif et leur effet à moyen terme. Ainsi, lorsqu'on s'interroge sur la place de l'Algérie dans les événements dits du printemps arabe, c'est la même réponse (détournée) qui est évoquée : « on a déjà connu ça en 1988 ! ». L'instauration du pluralisme politique cette année-là va ouvrir une nouvelle voie à l'action publique, et notamment aux reconfigurations d'acteurs en capacité de négocier avec la puissance publique. Dans ce sillage libéral, nombre d'associations vont voir le jour. La décennie noire (1992-2002) qui suit va véritablement fermer la porte à la libéralisation du jeu politique, et le secteur associatif, considéré comme l'avant-garde des formations politiques, restera un enjeu de reprise en main par l'État algérien. Cette trajectoire, succinctement décrite ici, permet de mieux comprendre l'articulation de l'État et de la société civile et le rôle joué par chacun dans la définition de l'action publique aujourd'hui. Les associations répètent ainsi à qui veut l'entendre à propos des pouvoirs publics : « ils se méfient de nous », ou « ils nous voient comme des concurrents ». Car cette société civile algérienne qui se dessine dans le PCPA Joussour est en réalité le produit d'une posture historique particulière. Le traumatisme de la « décennie noire » amène parfois les plus progressistes des acteurs associatifs à rappeler tout de même les « dérives » produites par l'ouverture politique, et en viennent à justifier les mesures d'encadrement comme étant celles d'un mal nécessaire. 2011 va confirmer l'orientation d'un régime algérien tourné vers le contrôle de sa société civile⁵⁰⁶, là où le Maroc fera le choix d'une société civile « ajustée » par des mesures constitutionnelles. En effet, le contraste est saisissant entre les deux pays. Alors que l'Algérie se referme à nouveau à partir de 2011-2012, le Maroc poursuit une stratégie d'ouverture qui permet à la société civile de se développer. L'offre de programme d'aide au développement est telle que le PCPA apparaîtra dilué par l'offre et les acteurs interrogés en parlent volontiers comme d'un programme parmi d'autres, là où en Algérie le programme PCPA fait figure de « poche » de société civile.

Dès que des éléments d'analyse relatifs à la sociologie historique de l'État sont avancés, il est plus aisé de repenser le PCPA comme un instrument d'action publique, non pas uniquement limité à l'impérieux débat sur l'efficacité du développement, mais comme un révélateur des liens entre État et Société. C'est dans cette matrice que les PCPA vont venir mettre en marché des segments de société civile par une politique de l'offre (de méthode, de légitimité, de moyens) d'actions publiques. En conclusion, c'est moins d'une fabrique des politiques publiques dont il est question (c'est-à-dire comment mettre à l'agenda un

⁵⁰⁶ Voir le débat sur la loi 12-06 adoptée en 2012.

sujet au travers d'une revendication de la société civile, pour qu'il soit repris de manière endogène par les pouvoirs publics) que de changer par le bas le mode de gouvernement. C'est dans les fissures de ce mode par défaut que s'installent les PCPA avec l'ambition d'y creuser un sillon sur un mode d'action publique concerté, multi-acteurs, fondé sur le consensus et l'ouverture à l'international.

Conclusion : Cibler une société civile peu structurée, poreuse à la méthode et encline à la concertation.

Dans cette partie de l'analyse, nous avons vu combien les programmes d'aide au développement parvenaient à poser un couvercle sur la réalité socio-historique de ce qui est couramment désigné comme « société civile ». Le terme recouvre des réalités différentes certes, mais également des appréhensions singulières de modes d'action et d'articulation entre celle-ci et les pouvoirs publics. Au Maroc, la « société civile » est ouvertement empruntée au champ lexical de la transitologie. Il est donc courant dans nos entretiens de l'entendre liée tous azimuts aux enjeux de démocratisation ou de droits fondamentaux (liberté d'opinion, de réunion, etc.). La nommer ainsi fait souvent moins référence à un mouvement historique de diverses formes d'organisation collective qu'à la récente augmentation du nombre d'associations à partir des années 2000. C'est ce segment de société civile qui est ciblé *de facto* par le programme PCM à travers des outils d'appui à la structuration et de financement de micro-projets. Dans la dernière phase du programme (2011-2014), les responsables du programme sont ainsi fiers d'annoncer l'existence de 48 Conseils de jeunes, et le financement d'une cinquantaine de projets au cours des 6 dernières années. En plaçant le « renforcement de capacités » comme élément moteur du programme, le programme va s'écarter des segments associatifs historiques plus structurés et inscrits dans une histoire ancienne d'opposition à l'État. En privilégiant la concertation avec les pouvoirs publics, le programme s'inscrit dans cet enjeu de reconnexion du rapport entre société civile et la politique, souvent d'abord par le biais de l'administration. Même si le désenchantement reste marqué dans les entretiens, c'est une société civile ouverte à la méthode et soucieuse de faire la preuve de son savoir-faire qui prend la parole dans les enceintes de ce type de programme. C'est cette même sensibilité à la méthode qui va faire le succès du programme en Algérie sur une frange là encore bien spécifique de la société civile. Dans un espace beaucoup moins extraverti à l'aide internationale, la société civile algérienne est grandement intériorisée au fonctionnement de l'État, qui laisse ici et là des poches associatives s'organiser progressivement. C'est dans ces poches que progressivement le PCPA s'installe. Il faut dire que le reflux économique des années 1990 et le traumatisme de la guerre civile amènent l'État algérien du début des années 2000 à entrouvrir un espace de structuration d'une certaine société

civile, dont le caractère exogène va être fortement surveillé par une administration gagnée au libre jeu de l'interprétation législative. C'est suffisant pour que le PCPA Jousour puisse se glisser et offrir des premiers espaces de concertation à des acteurs associatifs là aussi généralement peu structurés certes, mais aussi à des acteurs plus avancés qui profitent du déploiement de programmes internationaux pour asseoir leur reconnaissance auprès des pouvoirs publics, et un certain leadership associatif sur une base régionale ou thématique. Le programme devient alors un espace de société civile plus ou moins sécurisé, où s'organisent les relations entre acteurs autour d'un fort enjeu de reconnaissance des pouvoirs publics. Ce n'est pas l'espace de l'organisation des contestations (comme l'occasion en a été donnée par la loi 12.06 ou plus récemment par le Hirak), mais celui de la volonté de dialogue affichée avec les pouvoirs publics. C'est donc là aussi une certaine société civile qui se dessine à l'usage dans la mise en œuvre de ces principes. Les associations historiques de contestation du régime (associations de défense des droits de l'Homme, de plaidoyer, etc.) tout comme les associations affiliées à l'administration d'ailleurs, ne vont pas se retrouver dans les activités et les principes du programme et vont progressivement laisser la place à une société civile localisée, soucieuse de « faire des projets » et de faire reconnaître son expertise auprès des autorités locales. Cet effet d'éviction produit par le *design* même de l'instrument est certainement moins fort que dans le PCM, pour la simple raison qu'il existe alors beaucoup moins d'offres de programmes internationaux qu'au Maroc. La stratégie territoriale devient alors une solution pour expérimenter les approches, sur l'hypothèse que la porosité entre les différentes catégories d'acteurs (société civile/pouvoirs publics) y est plus importante et les « grands » sujets qui agitent l'État moins prégnants. À l'usage, le ciblage et les effets d'éviction provoqués par l'instrument finissent par capturer l'image d'une certaine société civile dont nous sommes évertués à faire le portrait-robot dans chacun des cas étudiés. La pertinence, la cohérence ou même l'alignement des projets portés par cette société civile avec les politiques publiques sont très largement passés au second plan, au profit d'une attention quasi exclusivement portée sur la reconfiguration des modes d'interaction entre société civile et pouvoirs publics ; une reconfiguration qui passe nécessairement par des jeux de vases communicants entre développement d'une expertise et reconnaissance de cette expertise. C'est tout du moins la méthode vendue lors de la mise en marché de cette société civile dans les flux de l'aide internationale. Plus que de *policy transfer*, il s'agit de *polity transfer*, c'est-à-dire de transférer des modes d'interaction entre gouvernants et gouvernés, de développer des postures relationnelles entre les différentes catégories d'acteurs, de fournir des méthodes, quitte à surgénéraliser les exemples pour donner à voir les « bonnes pratiques ». Cette société civile « organisée », prompte à la professionnalisation et à la concertation avec les autres catégories d'acteurs, est le nom donné à l'influence de l'aide sur les configurations de l'action publique et les modes de gouvernement qui en découlent. Au singulier, elle est également le synonyme d'un échec méthodologique. La « société

civile », c'est le nom d'un biais de surgénéralisation qui évoque un mouvement unitaire et cohérent, alors que le paysage de la fabrique des politiques publiques se révèle plus complexe. Notre insistance à caractériser le segment de société civile qui est concerné tient également à notre volonté de replacer les impacts de l'aide au-delà des discours totalisants qui peuvent être véhiculés en son sein, et que les critiques ne manquent pas de pointer du doigt avec parfois la même absence de nuances.

Chapitre 3. Inertie, résistance et effet inattendu : la fabrique à l'épreuve de l'imprévisible.

« Tout ce monde s'agite avec une activité qui paraît fébrile. »
Tocqueville, *Notes du voyage en Algérie de 1841* - 7 mai 1841

Ce que nous dit Tocqueville, nous l'avons entendu maintes fois de personnes oscillant entre le simple constat interrogatif jusqu'à la critique acerbe sur des instruments souvent jugés trop complexes et donc trop « inefficaces ». Difficile d'apprécier la complexité d'un programme de développement quand on met en rapport l'ingénierie qu'il requiert à de multiples niveaux (son *design*) et ses résultats. Ce *policy design* nous renseigne en effet sur la stratification, mais aussi sur la nécessité de faire atterrir (ou circuler) progressivement les changements paradigmatiques de l'aide. « L'efficacité de l'aide », la « transition démocratique » ou l'importance de la « société civile » peuvent se décréter, nourrir le débat d'idées, faire opiner les acteurs en réunion sur les principes vertueux qui les entourent, mais ne s'appliquent pas en réalité sans quelques négociations dans chaque espace et à chaque étape de la mise en œuvre. Par ailleurs, comme nous le rappellent de longue date les sciences sociales et l'analyse des politiques : « La gestion publique plus que toute autre doit se méfier d'une pensée qui ne serait que celle des programmes, des objectifs, des cibles et de la stratégie. Dans les contextes d'incertitude marquée, il est souvent préférable de se fier plus à la rétroaction qu'à la programmation » (Duran, 2010). Cette linéarité abstraite, de la formulation d'une idée à sa mise en œuvre, des objectifs aux résultats, s'en trouve bousculée par des boucles de rétroaction ; inertie des pratiques antérieures (Lipsky, 1980), résistances sourdes ou bien ouvertes aux paradigmes proposés et effets indésirés viennent singulariser la trajectoire de mise en œuvre d'un programme de développement, jusqu'à laisser penser parfois à une certaine autonomie de l'instrument par rapport à son cadre institutionnel. La problématique ici est donc de savoir dans quelle mesure les instruments PCPA intègrent ces boucles de rétroaction ? En d'autres termes, pour guider les étapes de la réflexion, nous nous demanderons ce que ces effets retours nous disent de la fabrique du développement, surtout quand la chaîne de production n'est pas linéaire (carambolage et inertie), se révèle contre-productive (résistance) ou encore s'éparpille (effet inattendu). Pour monter en généralité, nous nous interrogerons alors sur ce que cela nous dit des politiques de coopération.

Nous chercherons donc à montrer dans ce chapitre que les réactions, plus ou moins ouvertes et coordonnées aux changements paradigmatiques de l'aide, contribuent

pleinement à une fabrique faite d'accommodements raisonnables⁵⁰⁷ entre les recettes et les pratiques, guidée par une logique processuelle qui permet l'ajustement du programme à partir des « retours d'expériences ». Défendre ainsi l'idée de bricolage comme un accommodement raisonnable nous permet de mieux comprendre comment le Développement s'outille aussi de rétroactions exercées sur les paradigmes mis en œuvre à travers ses instruments. Ce *learning by doing* évoqué plus haut dans l'analyse nous laisse croire à une certaine sérendipité des « résultats » de l'aide au développement ; cet « heureux hasard », forme difficilement compatible avec l'approche gestionnaire, fait tout l'intérêt de notre analyse ici.

Changer de paradigme est un long processus, où se mêlent universitaires, acteurs de terrains, ou encore politiques dans des espaces de controverses qui forgent progressivement des cadres normés pour l'action. Quand il y a réforme, ou énoncé d'un instrument, ce mouvement est artificiellement figé au moment de sa définition comme nous l'avons vu dans la première partie de cette thèse, mais se poursuit en réalité chez les acteurs. Nous verrons tout d'abord que cet arrêt brutal d'un mouvement complexe d'idées en circulation nous fait penser à un carambolage comme autant d'impacts d'un concept sur un autre, d'une pratique sur une autre. Il ne s'agit pas tant d'une approche sur l'hybridation ou la réinterprétation comme cela a été défendu par ailleurs, mais d'une analyse sur les formes de persistance des façons de penser et d'agir, comme un mouvement inertiel qui se poursuit en ralentissant progressivement sa course (ou par sortie de route). Nous verrons ensuite que cela n'exclut pas de l'analyse de véritables mouvements contraires qui cherchent à résister au paradigme dominant en adoptant des stratégies à chaque séquence du déploiement du programme. Enfin, ces mouvements d'action et de rétroaction produisent des effets inattendus, comme autant de bénéfices difficilement saisissables dans une gestion prévisionnelle axée sur les résultats.

⁵⁰⁷ L'accommodement raisonnable est une expression qui désigne la tentative des sociétés modernes de s'accommoder des exigences des différentes minorités au sein de la société civile pour l'égalité des chances. Cette expression d'origine québécoise s'étend à d'autres pays francophones. Dans les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne), le vocable utilisé est celui de « *reasonable accommodation* ».

3.1. Carambolage d'idées et inertie des pratiques

Société civile, état de droit, transition démocratique, approche par les résultats, renforcement de capacité, appropriation, etc., autant de concepts et d'adresses à l'action qui vont en réalité faire l'objet d'une traduction bien spécifique, mais aussi de réactions. Il s'agit de montrer ici que l'inertie des pratiques antérieures met à mal le renouvellement des approches ; non qu'il s'agisse d'un mouvement volontaire (contrairement à l'opposition ou à la résistance), mais d'une phase de transition plus ou moins longue où les acteurs gardent leurs perceptions et leurs habitudes dans la mise en œuvre des actions. Le risque alors, comme l'énonce l'expression consacrée, c'est « qu'il faut que tout change pour que rien ne change » : un risque que nous étudions ici à travers les effets d'inertie.

3.1.1. Des ONG aux OSC ; du « faire face » au « faire avec ».

Le fait même de considérer la société civile du Sud comme partie prenante de la fabrique des politiques publiques crée des effets de repositionnement des ONG françaises dans leur propre champ institutionnel. Si elles ne peuvent qu'adhérer à une meilleure prise en compte des « bénéficiaires » (devenus acteurs de la « société civile » au passage), ce recentrage n'est pas sans questionner, voire bousculer, leurs propres pratiques et les ressorts historiques de leur légitimité. L'arrivée du concept de société civile crée un repositionnement à double détente pour les ONG : elles doivent être désormais partenaires des pouvoirs publics au Nord et laisser une place plus grande à leurs homologues au Sud.

Du côté de l'aide, de quoi la société civile est-elle le nom ?

Si c'est au sein de la MCNG que se conceptualisent les outils de financement, les ONG françaises participent de la redéfinition de leur rôle classique d'intermédiaire de l'aide ; un rôle qui doit permettre une meilleure inclusion de ces sociétés civiles du Sud, aux contours pas encore très bien définis, mais aussi prendre en compte la diversification des acteurs intervenants. En effet, le concept vient embrasser des segments plus larges que le seul fait associatif professionnel. Au début des années 2000, le surinvestissement du concept de « société civile », très présent dans les rapports notamment, oblige qu'on s'y attarde un instant pour tenter de dessiner les contours de sa définition. En effet, il n'est pas anodin que le terme de société civile puisse désormais s'installer dans le vocable de l'aide, là où l'on préférerait jusqu'alors répartir les catégories d'acteurs entre l'étatique et le non-étatique, le Nord et le Sud. Ce retour de ce que Jean Leca nomme « la vénérable dame » a lieu dans les années 1970 et 1980 et doit être examiné un instant ici sous plusieurs facteurs

concomitants. La crise de l'État-providence dans les années 1970, la fin de la guerre froide et la mondialisation ont provoqué des changements profonds dans les formes de participation à la vie politique et sociale dans les pays de tradition démocratique. Les mouvements sociaux et politiques qui ont permis de faire souffler un vent démocratique sur les pays de l'Est se sont réclamés de ladite société civile ; congruence entre des mouvements syndicaux, des actions citoyennes, des composantes religieuses, et le recul de l'État dirigiste soviétique. Par extension, et puisque le parallélisme entre les pays de l'Est et les pays du Sud est présent jusque dans le discours de la Baule (1990), la démocratisation des pays en développement devra nécessairement passer par cette « société civile », seule capable semble-t-il de résoudre l'échec des États postcoloniaux à assurer des politiques de développement. Puisqu'elle n'est plus réservée aux théoriciens, la société civile devient donc au début des années 2000 ce mot-valise qui va désigner en quelque sorte les « limites », au sens de l'échec comme au sens de la finitude, de l'État totalitaire, l'État postcolonial et même de l'État démocratique. Cette société civile est présentée souvent confusément comme un complément, une alternative, un substitut à l'État. Chargé positivement (Lochack, 1986), le concept répond aux « théoriciens de l'économie solidaire qui cherchent à donner un contenu éthique au marché [Laville, 2001], aux théoriciens des nouveaux mouvements sociaux [Neveu, 1996], aux analystes des transformations de la démocratie représentative [Rosanvallon, 2006] et aux théoriciens et idéologues du mouvement altermondialiste⁵⁰⁸ ». C'est ce caractère flou et polymorphe qui explique certainement le succès du concept à un moment de redéfinition des objectifs de l'aide au développement. Il n'a de sens que celui que les protagonistes veulent bien lui donner en fonction de leurs positionnements et de leurs intérêts. Il instille en tout cas le fait que des organisations peuvent gérer tout ou partie de la demande sociale, avec le concours ou non de l'État, mais toujours en rapport avec ce dernier - et c'est là l'inception faite dans le débat d'idées. Dans les mots, si le terme d'ONG demeure dans les usages, les canevas administratifs des bailleurs de fonds tendent à ne parler désormais plus que d'OSC, soit des Organisations de la Société Civile, au Nord comme au Sud. Ce vocable d'OSC a l'avantage d'introduire l'idée d'une disparition de l'opposition ONG (Nord)/Association (Sud), mais aussi de ne pas considérer les acteurs de l'aide au développement comme relevant seulement des acteurs professionnels et historiquement ancrés (ce que l'on sous-entend dans l'usage du vocable d'ONG).

Les ONG françaises doivent, par leur méthodologie d'action, se repositionner dans la configuration développementiste, et cela ne se fait pas spontanément. Car ce soutien aux sociétés civiles du Sud vient en réalité répondre à une critique très forte qui parcourt alors les arènes internationales sur le développement ; les pratiques des ONG françaises et plus

⁵⁰⁸ Ben Néfissa, Sarah. « Les dynamiques sociales et politiques paradoxales de la promotion de la société civile en Égypte », Anna Bozzo éd., *Les sociétés civiles dans le monde musulman*. La Découverte, 2011, pp. 325-340.

largement occidentales se sont largement construites sur un principe tacite de représentativité, peut-être discutable sur le plan éthique⁵⁰⁹, mais surtout questionnable sur le plan de la pertinence politique et économique à l'heure où l'aspiration démocratique doit guider les pas du développement. Dans une structuration schématique de leur action, si elles expriment des besoins en lieu et place des populations cibles, au nom desquelles elles se chargent de mettre en œuvre la réponse, plus ou moins en concertation avec les acteurs légitimes pour ce faire, quid de l'appropriation des résultats ? quelles conséquences sur la pérennité des actions menées ?

Ces débats dans le secteur de l'aide⁵¹⁰ traversent les promoteurs de cette réflexion qui se centrent alors sur un objectif à double détente ; 1/ renforcer des acteurs associatifs dans les pays du Sud via un « outil-programme »⁵¹¹ pour permettre de créer les conditions d'un dialogue entre la société civile et l'État (on ne met pas encore de pluriel aux parties prenantes) ; dialogue qui doit assurer l'efficacité sur des politiques publiques sectorielles dans les pays concernés, et *in fine* l'efficacité de l'aide. Mais surtout, par rétroaction sur les acteurs français, cette reconfiguration globale des acteurs induit nécessairement le renouvellement des pratiques des acteurs Nord, français dans l'exemple ici, qui 1/ se doivent de composer plus fortement avec leurs homologues Sud dans la structuration même des programmes d'aide (multiplication des instances de gouvernance bilatérale, comités de pilotage, d'orientation stratégique, etc.), et qui 2/ doivent également revoir le schéma classique d'interaction avec leurs propres pouvoirs publics. Il s'agit de « Structurer les relations de partenariat entre le MAE et les acteurs non gouvernementaux dans le montage et la réalisation de programmes⁵¹² ». La « société civile », véritable slogan pour le secteur de l'aide, apparaît en même temps comme le reflet de changement profond dans les configurations d'action publique au Nord comme au Sud.

Le « non-étatique », qui place dans sa définition même les acteurs dans un face à face avec l'État, s'effrite quelque peu sous les encouragements à l'émergence d'une société civile (ou des « OSC » comme le veut le vocable de l'AFD) en capacité de se « concerter » avec d'autres catégories d'acteurs : État en premier lieu, et pouvoirs publics plus largement. Dilution ou recentrage, le « non-gouvernemental » a-t-il vécu ?

⁵⁰⁹ Hours, Bernard, et Monique Selim. « Les ONG, voix sociales mineures/entreprises capitalistes globales », *Multitudes*, vol. 47, no. 4, 2011, pp. 36-41.

⁵¹⁰ Sommet du Millénaire, septembre 2000, Montréal et Conférence de Monterrey sur le financement du développement et l'efficacité de l'aide de mars 2002.

⁵¹¹ Termes de référence de l'évaluation de 2005.

⁵¹² Vade-Mecum, MAE, 2002.

Légitimation des sociétés civiles : quand l'action « non-gouvernementale » perd son sens

« La reconnaissance de la société civile par les pouvoirs publics en tant qu'interlocuteur crédible pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques repose en partie sur la cohérence du projet qu'elle saura proposer⁵¹³ ». C'est ainsi que le premier rapport de capitalisation sur l'instrument-programme PCPA pose les enjeux. Cela pose d'emblée les enjeux de décentrage et de (re)légitimation. Il faudrait rajouter dans l'extrait la précision sous-entendue qu'il s'agit là des sociétés civiles *du Sud*. Mais peut-être pas. Car agir sur le rapport pouvoirs publics/société civile au Sud, cela rend d'autant plus nécessaire par rétroaction le changement dans les modalités de dialogue entre ONG (dites du Nord) et l'État français⁵¹⁴. Si la société civile du Sud doit être renforcée, c'est pour être « reconnue » dans son action « par les pouvoirs publics », afin d'être créditée de « partenaire » ; c'est ce que nous apprennent tous les rapports de capitalisation sur les PCPA. Difficile dans ce cas d'insister alors sur une présentation des ONG du Nord sous l'angle du « non-gouvernemental », c'est-à-dire dans une logique de face à face avec l'État, qui les définit depuis des décennies. De plus, dans un contexte postcolonial, résolument affirmé comme tel (« fin de la Françafrique »), les ONG ne peuvent déjà plus revendiquer être représentatives d'un groupe légitime à porter des problèmes publics à l'échelle de la planète. Cette activité de construction et de légitimation des problèmes publics, par exemple la faim dans le monde, ne peut plus s'appuyer exclusivement sur le fait de groupes spécifiques (Kitusse et Spector, 1973) comme les ONG. Ces dernières sont contraintes de déporter leur légitimité, qui s'inscrit non plus sur la base de la représentativité des problèmes sociaux pris à l'échelle de la planète, mais sur une légitimité fondée sur les résultats, et *in fine* sur un exercice de redevabilité vis-à-vis de la puissance publique avec laquelle l'action est concertée.

On assiste ainsi à un vrai décalage entre une société civile au Sud qui devrait aspirer à prendre place dans le paysage de l'action publique, place concédée par les pouvoirs publics, et des ONG au Nord, qui refuseraient historiquement cette forme d'institutionnalisation de leur action. Là aussi, il y a une sorte de projection qui consiste à voir ces sociétés civiles au Sud comme des réalités en gestation⁵¹⁵ qui obéiraient à une histoire universelle qui débute avec leur reconnaissance aux marges de l'État, jusqu'à les conduire à un rôle de premier plan dans la grande marche vers la démocratie. Ces « nouvelles sociétés civiles » sont ainsi à la jonction entre des projections externes qui leur attribuent une place et un processus spécifique pour l'acquérir (renforcement,

⁵¹³ Rapport de capitalisation Mieux faire société ensemble, Document de capitalisation, 2008.

⁵¹⁴ d'où la centralité du concept de « partenariat renforcé » que le vade-mecum a mis en avant.

⁵¹⁵ Pirotte, Gautier. « Étudier les sociétés civiles dans le contexte du nouveau paradigme de l'aide internationale », *Mondes en développement*, vol. 159, no. 3, 2012, pp. 11-28.

reconnaissance, participation, influence, démocratisation) et des dynamiques locales qui réinterprètent ce processus à la faveur des courants socio-historiques qui les traversent. Mais rétroactivement, l'universalisme de cette histoire (ou son cadre cognitif) joue sur le repositionnement d'ONG au Nord dans le dialogue avec leur propre cadre institutionnel. En conséquence de quoi, de manière combinatoire, la dé-légitimation de la représentativité des ONG, et la promotion d'une action publique concertée au Sud, produisent des effets de repositionnement et de réflexion dans la construction même de leur légitimité.

Pour y répondre, la méthode retenue reposerait alors sur l'axiome du « renforcement de capacités », à ne pas confondre ou réduire à des transferts sociaux, mais défini ici de manière originale comme « une rénovation des relations induites par le dialogue entre OSC, au sein d'un cadre institutionnel gouverné par elles, visant à faciliter l'élaboration de projets collectifs, et ne se limitant pas aux seules relations Nord/Sud, mais étant également à même de réinterroger les relations Nord/Nord et Sud/Sud⁵¹⁶. ». C'est un renforcement en forme de changement des comportements : c'est une « capacité », pour ne pas dire une posture relationnelle, qui est au cœur du changement attendu. Ainsi, à la faveur d'un dialogue rénové sur les rapports asymétriques de la mondialisation, ces sociétés civiles se renforceraient mutuellement, par une capacité accrue à « rénover » et « réinterroger » des schémas relationnels entre le Nord et le Sud, la société civile et l'État.

Chemin faisant, l'analyse glisse progressivement vers une homogénéisation (plus marquée encore !) des « sociétés civiles », et non plus des ONG d'un côté et de la société civile de l'autre. Nous pourrions bien ici voler au secours de l'analyse par des définitions académiques, mais c'est la confusion (ou au contraire la distinction) volontaire ou non dans le champ lexical des rapports et lors des entretiens qui nous paraît particulièrement féconde pour exprimer une certaine inertie. « Eux ils sont des ONG, et nous de la société civile » nous confiait ainsi un peu amer un membre du programme algérien. Dans le vocable courant des premiers rapports se sont installés le terme d'ONG pour désigner les structures privées, majoritairement associatives et professionnalisées, au Nord, et le terme de société civile, pour désigner un ensemble souvent plus vaste d'acteurs, faiblement structurés, au Sud. La première catégorie joue de sa capacité à structurer des projets et de sa proximité avec les bailleurs et les instruments financiers, pour renforcer la seconde dans sa légitimité à pouvoir participer à la fabrique des politiques publiques du pays concerné. Par rétroaction, la qualité du dialogue nourrit la légitimité des ONG à pouvoir participer de la définition des politiques d'aide au développement puisqu'elles « connaissent le terrain ». Puis, progressivement, à partir de 2010, si les chefs de file des PCPA restent des « ONG », les membres français des programmes sont devenus également, par leur taille certainement comparable avec leurs homologues de l'autre rive de la Méditerranée, des

⁵¹⁶ *Ibid.*

« OSC » : des Organisations de la Société Civile. Le vocable d'ONG ne disparaît pas totalement, loin de là, de même que ne disparaît pas totalement la posture de confrontation souhaitée par certains membres vis-à-vis des pouvoirs publics : « On est des contre-pouvoirs. Il faut travailler dans un rapport de pouvoir sans toucher au serment de souveraineté de l'État... Mais il ne faut pas être dans la complicité⁵¹⁷. » nous confiait ainsi subtilement un membre du PCPA à Oran. De la même façon, le CCFD en sa qualité de chef de file du premier PCM a plusieurs fois exprimé sa réticence à voir les services de l'État (à travers la MCNG) participer aux différents comités de pilotage du programme ; position de principe, arguant de l'indépendance des ONG vis-à-vis des pouvoirs publics. Le terme d'ONG ne se dilue donc pas totalement derrière le vocable des OSC. La distinction se poursuit sur des lignes de partage : géographique⁵¹⁸ (Nord/Sud), fonctionnelle (plaidoyer/renforcement de capacités), étendue des actions (transnationale/nationale ou locale) ou logique d'intervention (aide financière/aide au montage de projets).

La « reconnaissance » de la société civile dont l'instrument PCPA se fait l'écho emprunte donc des chemins tortueux. Cette légitimité croisée « de société civile à société civile » repositionne les acteurs dans le champ, sans que cela ne gomme totalement les rapports de force et les ressources positionnelles de chacun comme nous venons de le voir. En revanche, elle requalifie clairement la relation à l'État dans une posture non pas de vis-à-vis mais de dialogue et de participation, et c'est bien là le problème central ou plutôt le point de bifurcation entre inertie et renouveau que nous analysons ici. Posons la question simplement : organiser la « reconnaissance » de la société civile passe-t-il par le « renforcement de capacités » de celle-ci ou par le rapport de force, l'affirmation, la confrontation avec l'État ou les pouvoirs publics ? La réponse est certainement moins clivante que ne laisse supposer la question. Mais ce débat sur les postures que l'on retrouve très régulièrement dans les entretiens va ainsi amener à faire glisser les définitions. Les ONG sont associées à l'expertise, au renforcement par le haut⁵¹⁹, aux logiques de plaidoyer, au rapport de force avec les pouvoirs publics, là où les OSC seraient plus enclines à un travail institutionnel, à prendre leur part à un travail de proximité sur le terrain, mais surtout à acquérir leur reconnaissance par leurs capacités. Dire cela ainsi, c'est progresser d'un pas dans l'analyse classique qui consiste à considérer que le rehaussement du concept de société civile n'est à apprécier que comme le produit des concepts de transitologie qui cherchent à mettre en avant les différents facteurs concourant à la démocratisation des régimes (Jaffrelot, 2000).

⁵¹⁷ Entretien avec une association membre du PCPA à Oran, le 10 juin 2016.

⁵¹⁸ Le non-gouvernemental, que l'on interprète historiquement comme un vis-à-vis des pouvoirs publics est souvent entendu au Maroc et en Algérie où nous avons eu nos entretiens comme « étranger au gouvernement ». Une association ne peut donc être dans la perception des acteurs « une ONG ».

⁵¹⁹ c'est-à-dire par la formation aux logiques de gestion de projets et non par la capitalisation des pratiques du terrain.

Dans l'extrait cité plus haut, on voit bien que la légitimité de l'action publique se construit sous l'angle des résultats (« cohérence du projet qu'elle saura proposer »). En l'absence, réelle ou supposée, d'une expression démocratique institutionnalisée dans les pays du Sud, la légitimité de l'action publique repose sur la capacité à produire des canaux de dialogue pour répondre à la demande sociale. Dans le cas présent, cette « légitimité par les inputs » (Lacasse et Thoenig, 1996 ; Scharpf, 2000), ne vient pas classiquement⁵²⁰ se confronter à la légitimité du système d'action publique promu par l'État concerné. Au contraire, elle en cherche la « reconnaissance » par les résultats, par la redevabilité sociale, par l'efficacité ; autant de formes de management de l'action publique explicitées plus haut mais revêtant ici un caractère nouveau. L'expertise devient une source de légitimité. L'aide au développement concourt ainsi en quelque sorte à une offre alternative d'action publique, dans un univers fragmenté où le politique n'est pas considéré comme le seul en capacité de réguler l'action publique. Cette légitimité fondée sur les résultats suppose que des groupes qui portent des problèmes publics (ou dit autrement une demande sociale) aient la capacité d'organiser le discours et l'activité autour du problème identifié, donc une entreprise de solution d'action publique (en mode projet) et non de revendication uniquement. Cela va créer des effets d'éviction par exemple sur les acteurs qui baseraient leurs activités uniquement sur des plaidoyers auprès des pouvoirs publics. Il est donc plus pertinent ici et pour la suite de l'analyse de considérer non pas les formes de légitimité engagée, mais bien le processus de légitimation qui est à l'œuvre dans les rouages de l'aide au développement (Lagroye dans Grawitz et Leca). En disant cela, il s'agit d'ouvrir la voie à une analyse sur la fabrication des légitimités dont il faudra toujours se rappeler qu'elles s'insèrent dans un espace social, historiquement situé et localisé, plus ou moins stabilisé. Il s'agit de légitimer l'action publique promue par une certaine frange de la société civile au Sud, non pas en compétition avec les autres formes d'actions publiques, régulées par l'État, mais en situation d'offre alternative.

Les réalités protéiformes derrière ce vocable surutilisé d'OSC ont fait l'objet de vifs débats académiques⁵²¹, mais le ventre mou de la définition dont les acteurs font usage dans les entretiens nous permet de mettre l'accent sur l'élasticité d'une terminologie qui abrite en son sein des mouvements complexes d'inertie et de renouveau sur le rapport à l'État notamment. Il n'y a pas de passage clair d'ONG à OSC, d'un non-gouvernemental à une institutionnalisation, mais des comportements associés (ou attendus) lorsque nous évoquons l'une ou l'autre des terminologies.

⁵²⁰ La distinction classique du gouvernement *par* le peuple ou *pour* le peuple.

⁵²¹ Ce « label du vide » donne l'impression à chacun de se comprendre tout en désignant finalement des objets différents (Colas, 1992).

3.1.2. Faire avec « ce qu'on en comprend ».

Bien entendu, lorsque l'instrument PCPA est déployé par les acteurs, chacun n'a pas adopté tous les ressorts paradigmatiques de la conception de l'instrument. Au moment de sa mise en œuvre, l'interprétation domine et les acteurs vont agir avec « ce qu'ils ont compris » du changement à travers toute une série de « biais cognitifs » comme autant de marqueurs d'une inertie des pratiques.

Pour une approche cognitive de la fabrique du développement.

Pour compléter notre propos sur la mobilisation de la littérature, nous faisons ici appel aux travaux sur l'approche cognitive dans la construction des politiques publiques. En effet, peut-être plus que tout autre secteur, l'aide au développement fait l'objet d'une mise en récit importante. Fondée sur des valeurs altruistes, teintée de morale, d'héritages historiques, et toujours animée par de grandes « promesses⁵²² », l'aide au développement peut être observée comme la vision que la société mondialisée a d'elle-même, et la façon dont elle se projette dans la résolution de « problèmes » à l'échelle planétaire, ou autrement dit des « politiques publiques globales » comme nous l'avons vu en introduction. Cette approche cognitive des politiques publiques, c'est-à-dire cette perception des couples problèmes/solutions et le récit qui leur sont attachés, nous intéresse particulièrement ici. Dans un ouvrage de référence, *Agendas and Instability in American Politics* de Baumgartner et Jones paru initialement en 1993, les auteurs s'intéressent ainsi particulièrement à la manière dont se construit un récit de politique publique (*policy images*) : les causes invoquées d'un problème, l'utilisation d'exemples parfois jusqu'à la métaphore pour faire adhérer ou repousser certaines solutions, la désignation de responsables, etc. Ces représentations fabriquent du « sens » à donner à l'action ou à une politique publique en général. L'aide au développement est ainsi déployée pendant des années dans l'idée de « rattrapage », puis de « redistribution » et puis à des fins de « réforme », jusqu'à arriver à sa « rationalisation » sous forme de politiques publiques marquées de cette injonction à l'efficacité. Ainsi, comme l'énonce Emery M. Roe, « moins incantatoires et normatifs que l'idéologie, les récits de politiques publiques reposent sur des scénarios qui ont moins pour objet de dire ce qui devrait arriver que ce qui va arriver – selon leurs narrateurs – si les événements surviennent ou les situations évoluent comme prévu. Même lorsque leur véracité est en question, ces récits sont, de manière explicite, plus programmatiques que les mythes, et ont pour objectif de faire en sorte que leurs

⁵²² Promesses au sens où il y a une sorte de découplage entre les objectifs, souvent très larges et mondialisés, et les capacités effectives souvent traitées dans une seconde vie de la politique d'aide, celle de la mise en œuvre.

récepteurs les intériorisent et en fassent quelque chose » (Roe, 1994). C'est à cette fabrique du sens et à son intériorisation progressive que nous ferons référence tout au long de notre analyse.

C'est donc aux opérations normatives et cognitives que nous nous intéressons ici à travers cette mise en œuvre de l'instrument PCPA, car « en tout état de cause, non seulement le changement observable est cognitif et normatif, mais il produit aussi des effets pratiques en termes de changements des programmes (ou des effets des programmes) mis en œuvre par les organisations internationales. Par effet rétroactif, ce type de changement conduit souvent les États membres de l'organisation à réinterpréter son mandat originel⁵²³. » Pour se saisir de ces flux complexes et de ces boucles de rétroactions qui concourent à la fabrique des politiques d'aide au développement, la focale est volontairement réglée sur la formulation puis la mise en œuvre « d'un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur⁵²⁴ ». Autrement dit, l'évolution du PCPA nous permet de saisir les processus, les acteurs, les normes, les récits qui traversent cet espace spécifique sur une période donnée. Une question se pose alors : quels mécanismes de compréhension s'opèrent lors de la traduction et de la mise en œuvre ?

Les biais cognitifs

« Le bilan fait à Paris et à Rabat⁵²⁵ souligne le fort décalage entre l'appropriation du PCM au Nord et au Sud, le sentiment de « mise à l'écart » des associations marocaines, l'hétérogénéité des composantes, le peu d'intérêt pour la dynamique générale de certaines associations du Nord, les problèmes de langue mais aussi d'intégration de certains concepts, surtout pour les petites associations, l'incompréhension des ONG du Sud concernant le rôle du MAE, l'insuffisance de préparation des ateliers. Certains de ces points reviendront tout au long du PCM⁵²⁶. » La première évaluation du PCM a de quoi dérouter le chercheur comme le praticien tant les premiers résultats semblent éloignés des objectifs initiaux. Pour nous aider à comprendre ce décalage entre les objectifs et la mise en œuvre, il nous faut un instant recourir à la littérature sur la théorie du changement. Il y a une tension, connue et parfois dénoncée par les acteurs de l'aide, entre la dimension structurelle de l'instrument, telle qu'exprimée par les institutions notamment, et celle de

⁵²³ Nay, Olivier, et Franck Petiteville. « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 53, no. 4, 2011, pp. 9-20.

⁵²⁴ Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Instrument », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

⁵²⁵ En avril 2002.

⁵²⁶ Rapport d'évaluation du PCM 1999-2005.

« l'action de terrain » (comme cela s'exprime dans le jargon professionnel), qui permet des marges de manœuvre chaque fois inédites. Dans ce jeu entre contraintes structurelles et opportunités contextuelles, que l'on retrouve classiquement comme à l'origine de toute théorie du changement, il est assez étonnant de constater dans le cas présent une forme de persistance des pratiques antérieures (Lipsky, 1980) : financement et contrôle par les ONG du Nord, faible présence des pouvoirs publics, faible impact sur une société civile réduite à l'idée de bénéficiaire, etc. Dans cette séquence où l'instrument se définit et se met en œuvre en même temps, le référentiel paraît lointain ou confus, les discours de coordination peu stabilisés. Prenons pour exemple l'idée d'un travail de « concertation avec les pouvoirs publics ». Comme le montrent les différents rapports d'évaluation et de capitalisation, le rôle de l'ONG cheffe de file dans cette première phase du PCM (le CCFD) ainsi que les positions d'une partie des associations marocaines a été très largement questionné sur cette idée de rapprochement avec les pouvoirs publics, que certains trouvaient contraire à leur schéma d'action, voire à leur identité⁵²⁷. Le CCFD est très disposé à soutenir le volet associatif au Sud, mais peu enclin à laisser un espace trop important aux institutions, en premier lieu le MAE. Dans le comité de pilotage du Programme, le CCFD a peu goûté la présence des services du MAE (représentés par des chargés de mission de la MCNG), et a notamment fait valoir l'importance d'avoir un espace de concertation avec et sans la présence des pouvoirs publics. Une position qui n'était pas partagée par d'autres membres français du programme, notamment Solidarité Laïque, une ONG importante puisqu'elle reprendra la position de chef de file dans la deuxième phase. Pour expliquer ces divergences, nous ne pouvons simplement considérer là des questions de personnes prises de façon isolée. C'est une tension plus profonde entre 1/ le courant du « droit d'initiative » associatif qui laisse pleinement aux ONG et à leurs partenaires Sud la liberté d'entreprendre dans l'idée de (ré)orienter les politiques publiques, et 2/ le courant plus « institutionnaliste » qui n'est pas à réduire au simple rôle de relais de l'institution que peuvent endosser certaines associations, mais plutôt en position de mouvement de co-détermination des enjeux, et de partage de l'initiative. Bien entendu, les points de vue portés par les acteurs que nous catégorisons ici peut ne pas être aussi catégoriques et des passerelles existent. Si le droit d'initiative s'oppose à la mainmise des pouvoirs publics sur le secteur associatif, cela ne dédouane pas une analyse en termes de rapports de force dans le courant institutionnaliste décrit dans l'exemple précédent. Ces passerelles sont donc là aussi des idées qui circulent dans des espaces (notamment les comités de pilotage) sur le mode de la controverse (Callon, 1981) en vue de stabiliser le référentiel. Dans ce mouvement des référentiels que Pierre Muller finit par définir comme des « idées en action » (2019), les croyances et les représentations liées à la politique d'aide au

⁵²⁷ Voir De Leener, Philippe. « Le partenariat contre l'altérité ? Comment, sous couvert de partenariat, le déni de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensés de la solidarité internationale », *Mondes en développement*, vol. 161, no. 1, 2013, pp. 79-92.

développement perdurent. Paul Sabatier proposait ainsi de distinguer ce qui relève des croyances générales non liées à une politique spécifique (*deep core*) des croyances liées à une politique spécifique (*policy core*). Dans le cadre d'une relation entre la France et le Maroc ou l'Algérie que vient incarner pour partie ce programme, il y a donc au jeu des représentations générales de chacun, l'histoire coloniale et post-coloniale, ce que « veut la France », ce que « veut le Roi », ce que veut le « pouvoir en place » ; formules souvent entendues dans les entretiens comme variables explicatives, aussi fortes que lointaines, de tel ou tel aspect d'évolution du programme. Mais il y a aussi les imaginaires spécifiques liés aux politiques de développement : « les acteurs du Sud ont besoin d'assistance » ; « l'assistance est financière » ; « les pouvoirs publics sont faibles ou peu enclins à prendre en charge des politiques sociales », etc. Une question se pose alors : quelles conséquences ces croyances peuvent-elles avoir sur la mise en œuvre d'un programme de développement ?

Prenons l'exemple du premier PCPA, avec le Maroc comme premier terrain de mise en œuvre de l'instrument. Le PCM I entre 1999 et 2005 avait pour « chef de file » le CCFD⁵²⁸, et poursuivait les objectifs suivants : la lutte contre la pauvreté et les inégalités ; la production concertée de services et de richesses ; l'accès aux droits et aux services ; la construction d'authentiques partenariats franco-marocains. Le PCM I s'était donné pour objectifs spécifiques le « renforcement des OSC marocaines » et de leurs relations avec les autres acteurs (dont les acteurs publics) autour de trois thématiques : développement local, développement économique, développement institutionnel et accès aux droits.

Assez classiquement, au regard du contexte et des ajustements à l'usage, cette première phase a été très critiquée pour 1/ avoir réduit l'instrument à sa fonction redistributive, 2/ avoir initié et maintenu cette configuration initiale aux mains des ONG du Nord, 3/ ne pas avoir eu d'effet « programme » sur le reste de la société civile et avoir limité les impacts aux seuls fondateurs et enfin 4/ ne pas avoir inclus les pouvoirs publics marocains à la dynamique. Dans la première phase (1999-2005), le programme se contentera ainsi de mettre en place une commission de sélection des projets que l'évaluation de 2006 jugera ainsi : « Les ONG participant au comité de pilotage du programme seront toutes bénéficiaires de subventions. Les critères de sélection ou les recommandations (en particulier du MAE) n'ont pas toujours été respectés : aucun projet en consortium, pas d'antériorité pour certains ou alors de très courte durée (liée à la perspective du PCM), pourcentages de financements Nord/Sud déséquilibrés en faveur des ONG du Nord. ». Le bilan⁵²⁹ est sévère mais il reflète moins une dérive, comme le rapport semble dénoncer, que le caractère profondément inertiel des pratiques antérieures dont l'instrument prétendait s'affranchir.

⁵²⁸ Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement.

⁵²⁹ Conclusion du rapport d'évaluation de la phase I.

Le PCM ne s'est doté de l'ensemble des mécanismes d'un programme concerté pluri-acteurs qu'à partir de sa deuxième phase en 2005. Avant cela, le PCM était dans une continuité des pratiques, et dans une phase de tâtonnement à la fois dans les discours et les référentiels ; l'interprétation des nouvelles règles a cédé le pas à la routine. Un ancien responsable du MAE⁵³⁰ nous a résumé la situation ainsi : « la difficulté a été de faire sortir les ONG de leur rôle financier pour les faire passer à un rôle d'agrégateur de société civile. Mais le rôle financier reste important, car il faut régler une sorte de pluie fine pour financer le secteur associatif. ». L'extrait résume à lui seul les fonctions attendues d'un PCPA, sorte d'hybridation des attentes des différents partenaires, et surtout pris dans un mécanisme de continuité et de rupture. Le PCM apparaît alors dans un premier temps comme un « programme de plus » dans la gamme des programmes de coopération déployés au Maroc, loin des grands changements paradigmatiques qu'il avait promis de charrier dans ses bagages. Bien sûr, la stabilisation progressive des nouveaux paradigmes de l'aide qui parcourent alors l'instrument PCPA joue une grande place dans ce qui a pu être décrit *a posteriori* comme des « manquements » du programme. Mais nous n'expliquons pas jusqu'à présent pourquoi nous observons une progressivité et pas un renouveau en forme de rupture dans les pratiques. Une des explications originales qui nous permettrait de comprendre cette inertie des pratiques serait à trouver dans les biais cognitifs. Ces distorsions de la réalité, qui existent tant dans la compréhension d'une information que dans la réponse apportée, sont des erreurs de perception et d'interprétation. Ces biais cognitifs sont des mécanismes de pensée propres à chaque individu et qui sont aujourd'hui largement documentés par la science comportementale notamment. Comme nous le rappelle Alban Bouvier⁵³¹ (1999), ces erreurs de raisonnement ou de perception font, à leur tour, dévier le comportement des acteurs des prédictions formulées par la théorie du choix rationnel (Mintz et Geva, 1997 ; Geva *et al.*, 2000 ; Green et Shapiro, 1994). En réalité, ces biais permettent aux acteurs de faire face au trop plein d'informations⁵³², de combler le manque de cohérence apparente dans un système d'ensemble complexe, d'intégrer une réponse rapide et de mémoriser les éléments utiles pour l'action immédiate. Ces biais sont particulièrement actifs chez nos interlocuteurs pris dans la tourmente de la formulation et de la mise en œuvre de l'instrument PCPA. Nous distinguons ici trois biais cognitifs à l'œuvre qui expliquerait l'inertie des pratiques ; biais de confirmation, de *statu quo* et de surgénéralisation.

⁵³⁰ Entretien à Paris, novembre 2017.

⁵³¹ Bouvier, Alban. « A/ Théorie du choix rationnel, cognition et argumentation », *Philosophie des sciences sociales. Un point de vue argumentativiste en sciences sociales*, sous la direction de Bouvier Alban. Presses Universitaires de France, 1999, pp. 119-147.

⁵³² C'est la réduction de l'abstraction des référentiels, ou la rationalité limitée dont nous parlions dans la première partie de la thèse.

1/ Le biais de confirmation est la tendance la plus commune qui consiste à ne rechercher et ne prendre en compte que des informations qui confirment des croyances générales ou spécifiques sur un secteur, et à ignorer ou discréditer celles qui les contredisent. Ainsi, se produit un « effet halo » qui fait qu'un groupe est influencé par l'opinion que l'on a préalablement d'une de ses caractéristiques. Le halo entourant la coopération internationale peut se retrouver réduit à l'organisation de flux financiers entre partenaires ; les acteurs du Nord se trouvant être alors ceux qui ont les « moyens », ceux du Sud devant être « aidés », et les pouvoirs publics étant avant tout « des bailleurs » ou des acteurs « hostiles à la société civile ». Même si tout l'intérêt des PCPA est d'avoir voulu décaler ces lignes-là, les acteurs du programme comprennent et traduisent de prime abord cet instrument comme « un programme de plus » confirmant les caractéristiques précédentes. Prophétie quelque peu auto-réalisatrice quand le cadre est relativement peu contraignant et laisse la place à l'interprétation et à la reformulation. Il faudra attendre par exemple 2003 pour que le PCM entame un rééquilibrage vers le sud lors de l'assemblée générale du programme à Setta, sous l'impulsion d'acteurs associatifs marocains déjà organisés et plus habitués à ces forums internationaux de l'aide dans lesquels ils apprennent des pratiques des différents partenaires. L'évaluation de 2006 montre ainsi des « déficits de départ » du programme que nous identifions comme autant de biais cognitifs nourrissant l'effet halo lors de la mise en œuvre : « La méconnaissance pour certains acteurs du Nord et tous ceux du Sud des objectifs d'un programme concerté et des recommandations des évaluations antérieures ; L'élaboration principalement au Nord ; La vision stratégique trop ambitieuse et floue, aboutissant à une logique de financement de projets pour de nombreuses ONG, et donc à une logique projet et non programme ; La transparence limitée dans la sélection des projets. »

2/ Un autre biais que nous avons identifié est le biais de *statu quo* qui est la tendance à préférer les choses en l'état, le changement apparaissant comme un calcul coût/avantage défavorable. C'est pourquoi, malgré leur caractère supposément disruptif, les PCPA s'affichent comme étant dans la « continuité des programmes prioritaires ». Ainsi le PCPA Algérie, eu égard au contexte post-décennie noire que nous avons précédemment décrit, aura tendance à opérer un relatif *statu quo* dans les liens avec les pouvoirs publics locaux, mettant beaucoup plus fortement l'accent sur le renforcement de la société civile. Dans cette optique, nous observons de la part de nos interlocuteurs une volonté de simplification des référentiels du PCPA, souvent couplée à un intérêt pour le maintien des configurations existantes. « Le PCPA, ça sert surtout à financer autrement les petites associations », comme nous confiait un responsable à l'ambassade en Algérie, en repoussant d'un air dubitatif le renouveau conceptuel que l'instrument aurait introduit : « Oui on parle de travail

avec les pouvoirs publics et c'est important, mais bon, l'essentiel c'est que la société civile continue de trouver les moyens d'exister et d'agir⁵³³. ».

3/ Le biais de surgénéralisation (ou généralisation excessive) que nous avons déjà cité dans l'analyse est cette tendance à tirer une conclusion très large à partir d'un exemple probant sur une caractéristique (d'un phénomène ou d'un groupe d'acteurs) que l'on pense générale. Ce type de raisonnement se produit particulièrement au moment des phases d'évaluation du programme, lorsque les acteurs doivent rendre compte de résultats forcément nuancés par rapport à des objectifs initiaux souvent ambitieux, et/ou formulés dans un autre contexte (*design* de l'instrument à l'export). L'exercice de redevabilité (rendre compte du couple objectif/résultat), comme celui de l'imputabilité (à qui doit-on tel résultat ?), est un moment particulièrement propice à ces biais de surgénéralisation, et à la mise en récit d'une action, d'un projet ou du programme dans son ensemble pris dans la marche globale de l'aide au développement. « Bien sûr que ça marche [la relation société civile/pouvoirs publics]. Au comité d'attribution, il y a des cadres de l'administration qui se déplacent et qui après, nous empruntent nos façons de faire. C'est comme ça aussi qu'on fait nos preuves et que la société civile est reconnue dans ses actions et son savoir-faire. C'est aussi comme ça qu'on arrive à un État de droit. Et là, l'influence de la France est réelle. C'est le meilleur résultat qu'on puisse avoir.⁵³⁴ » C'est certainement le biais le plus couramment rencontré et qui exige de toujours replacer l'argumentaire de nos interlocuteurs à la mesure de la place du PCPA dans un paysage complexe.

Ainsi, l'exemple des premiers pas du PCM montre que l'instrument s'inscrit dans la continuité des programmes de coopération, à savoir que le programme sert d'abord à outiller les mécanismes de redistribution des flux financiers. De même, la trop grande « ambition » initiale des PCPA qui les amène à la fois à se recentrer vers les acteurs Sud et à un meilleur dialogue avec les pouvoirs publics, conduit, selon les contextes, à un penchant naturel pour le *statu quo* dans un premier temps. Ces biais cognitifs nourrissent une certaine inertie des pratiques que vient étayer une analyse par la dépendance au sentier (*path dependency*).

Une dépendance au sentier ?

Cette notion de « dépendance au sentier » (*path dependency*) nous permet de montrer combien les décisions prises aujourd'hui sont très largement dépendantes des choix qui ont été faits hier. P. Pierson a avancé ce concept sur les réformes des politiques de retraite,

⁵³³ Entretien à Alger, octobre 2015.

⁵³⁴ Entretien à l'AFD, avril 2019.

montrant ainsi que les gouvernements n'avaient qu'une capacité de manœuvre limitée pour passer d'un système de retraite par répartition à un système de retraite par capitalisation ; l'ancrage de l'un (le sentier) rendant quasiment impossible toute sortie de route ou décision brutale (d'où l'idée de dépendance). Le poids historique des pratiques sur les évolutions institutionnelles est tout aussi important après les réformes de 1998 et la mise en place de l'instrument PCPA.

Ce concept de dépendance au sentier est essentiel dans les approches néo-institutionnalistes historiques et permet de souligner l'importance des origines d'une politique publique (Merrien, 1990). Par ce concept, il s'agirait d'expliquer pourquoi les acteurs confrontés à un changement font le choix de conserver leurs pratiques, pour ne pas engendrer de coûts (sociaux, financiers, d'apprentissage) supplémentaires (le biais de *statu quo* expliqué plus haut). Si dans un premier temps, les nouveaux cadres cognitifs représentent un coût d'investissement et d'apprentissage élevé, à mesure que le temps passe, le poids des choix historiques tendrait à peser négativement sur ce *statu quo*, provoquant des changements progressifs de pratiques à l'initiative d'individus ou de groupe d'individus moteurs prêts à persuader le groupe de la nécessité de résorber ce décalage. Douglass North (1990) démontre ainsi que le phénomène de « dépendance au sentier » tient moins à des technologies ou des techniques de gouvernement qu'aux comportements des individus au sein des institutions.

Dans ce processus, les effets-retours sur les instruments prennent une place importante. P. Pierson nous rappelle ainsi que les processus cognitifs d'interprétation et de légitimation collective des enjeux sont également soumis à cette inertie des cadres d'origine. Cela implique que les gouvernements doivent changer les points de vue, à tous les échelons (des élites à la population) avant de changer les politiques publiques elles-mêmes. Mais cela ne s'organise pas de manière linéaire et progressive. De nombreux effets-retours permettent de juger du poids historique des cadres cognitifs, des configurations et des modes d'action du passé, pour réajuster les « nouveaux » changements. « Les politiques publiques créent des incitations qui encouragent les individus à agir de telle façon que les politiques suivantes se trouvent par la suite enfermées sur une voie particulière de développement » (Pierson, 1993, p. 606). Dans le cas présent, les évaluations et les capitalisations des différentes phases de mise en œuvre des instruments permettent de juger des effets-retours et de réitérer, en allant un cran plus loin à chaque fois, le cadre paradigmatique qui préside à l'organisation de l'action. C'est pour cela que la première phase de la mise en œuvre des PCPA prendra assez naturellement le qualificatif de « phase pilote », visant à jauger des ajustements nécessaires pour faire progresser les idées, plutôt qu'opérer un changement brutal.

Prenant conscience de l'importance des chemins déjà tracés, les instruments organisent un travail itératif pour impulser un changement progressif des comportements (prise en compte des acteurs Sud, culture de la redevabilité, de la concertation, etc.) qui lui-même sert de matrice aux prochaines politiques de développement ; une analyse de la dynamique socio-organisationnelle des politiques publiques qui ne s'accommode pas toujours des méthodes pour évaluer un programme de développement.

L'inertie de l'instrument transcende l'évaluation des résultats

Les discours sur la fin du programme sont de bons exemples sur les effets inertiels de l'instrument PCPA. Par exemple, pour les autorités algériennes, le programme bénéficie d'un certain « laisser-faire », toujours avec la possibilité d'arrêter le programme, en usant de l'arsenal juridique à la disposition de l'administration souvent présent dans le discours des interlocuteurs. Cette menace administrative pèse sur le quotidien de l'organisation du programme : obtention de salles, demande de réunions, obtention d'agrément pour les associations, etc. Et dans le même temps, de l'aveu même des acteurs, le programme « cohabite » avec l'administration qui y voit soit le moyen de répondre à des problématiques sociales localisées (par exemple la prise en charge du handicap dans tel quartier) soit, de manière plus large, un amortisseur social pour répondre aux aspirations d'une frange de la société civile algérienne. Ce traitement par l'administration pourrait faire également l'objet d'une analyse plus approfondie sur le rapport entre le pouvoir central, la bureaucratie et le citoyen en Algérie. A savoir que le *street level bureaucrats* (Lipsky, 1980) est aussi une forme de gouvernement qui masque (ou qui préserve) l'arbitrage politique réel au quotidien, d'où l'analyse sans cesse répétée et résumée en une phrase par les personnes interrogées : le « programme est toléré ». De même, on observe des discours répétés par les responsables sur la « fin » du programme, prononcée par le bailleur lui-même dans les différents cercles et jusqu'à l'assemblée plénière réunissant tous les membres du programme. Ce discours de fin s'appuie sur l'argumentaire simple de l'échéance du cycle et des contraintes budgétaires, avant de voir quelques mois plus tard lui succéder le discours du renouvellement, de la prolongation, de la réflexion sur la pérennité, etc. Les programmes, que ce soit pour des causes structurelles, liées à la gestion en mode projet, ou contextuelles, vivent une fin perpétuelle. Celle-ci laisse l'observateur sur un sentiment d'inertie que ne vient pas démentir le traitement des recommandations faites dans les évaluations.

En effet, une des tentatives d'explication sur ce paradoxe apparent entre la « carrière de l'instrument » et les discours sur sa fin « programmée » serait à trouver dans le décalage entre l'objet des évaluations et les effets non mesurables du programme. Prenons un

exemple. Du fait de l'apparente neutralité de la technique, l'instrument propose des modèles d'articulation entre pouvoirs publics et société civile en Algérie qui ne se positionnent pas dans un jeu de concurrence mais bien de complémentarité (co-financement, accord préalable des autorités locales, etc.). Cette approche par l'offre d'action publique est difficilement saisissable sur les temps courts d'une phase (généralement de trois ans) du programme. En conséquence, les résultats du programme s'apprécient principalement sur des indicateurs illustrant le « renforcement de capacités » des associations, rarement sur les liens avec les pouvoirs publics qui s'établissent « à bas bruit », condition de leur réussite, dont les quelques exemples suffisent à montrer que « les choses avancent ». Difficile d'apprécier dans ces conditions ce que l'on ne peut pas voir, alors les évaluations tentent souvent de reproduire les discours initiaux en pointant ici et là la vitesse de mise en exécution des référentiels, mais rarement leurs résultats effectifs. Avec le temps, les configurations d'acteurs se consolident, les paradigmes initiaux se stabilisent dans leur traduction opérationnelle et les évaluations peinent à évaluer des écarts entre objectifs et résultats dans un instrument dont le *design* même laisse une grande place à l'interprétation et à la reformulation. Les évaluations que nous avons pu lire usent ainsi du biais de confirmation que nous évoquions plus haut. Autrement dit⁵³⁵, comme « Tout ressemble à un clou pour qui ne possède qu'un marteau » (Abraham Maslow, *The Psychology of Science*, 1966), le PCPA se révèle un outil efficace grâce à une autonomisation forte dans sa propre (re)définition et mise en œuvre. De plus, les évaluations et les capitalisations faites lors des différentes phases du programme interviennent généralement tardivement, souvent après la décision administrative (ou tout moins entendue entre les parties prenantes de « poursuivre le programme »), ce qui laisse à penser que les résultats de l'évaluation n'interviennent pas dans la phase de redéfinition de l'instrument. Ces résultats, qui prennent la forme de recommandations, interviennent beaucoup plus comme des points de vigilance, des mesures correctives dont vont s'emparer plus ou moins activement les acteurs dans la phase suivante. Les évaluations deviennent des ressorts de légitimité réactivables *a posteriori*.

L'aspect inertiel de l'instrument s'observe 1/ dans les discours de fin qui se succèdent sans effet direct, et se renforce 2/ avec une méthode d'évaluation à focale restreinte⁵³⁶ qui agit à contretemps. Progressivement, « ce que l'on comprend de l'instrument », à travers les clés de lecture offertes par le système de l'aide, cède le pas à une certaine forme d'autonomisation des modes d'agir et de décider au sein de l'instrument. Ce

⁵³⁵ Cité dans Naudet, Jean-David, Jocelyne Delarue, et Tanguy Bernard. « Évaluations d'impact : un outil de redevabilité ? Les leçons tirées de l'expérience de l'AFD. Impact Evaluations: A Tool for Accountability? Lessons from Experience in AFD », *Revue d'économie du développement*, vol. 20, no. 4, 2012, pp. 27-48.

⁵³⁶ Sur ce point, il faut souligner les débats tardifs sur les méthodes d'évaluation d'impact qui viennent corriger cette restriction dans le champ d'observation.

« détachement » est également rendu possible par une réforme qui continue de faire bouger le cadre institutionnel de la coopération.

3.1.3. Une réforme institutionnelle qui se poursuit

La réforme institutionnelle de 1998 est moins une rupture (que le discours sur la fin de la Françafrique laissait supposer) qu'une amorce des reconfigurations progressives du cadre institutionnel dans lesquels se ré-agencent des pratiques et des configurations d'acteurs.

Une timide européanisation de l'aide

La persistance de modes de faire, de configurations d'acteurs liés à la politique postcoloniale de la France, s'illustre notamment dans la faible européanisation de l'aide française au développement. En d'autres termes, l'européanisation de l'aide que l'on a étudiée plus en amont ne signifie pas l'abandon par la France de sa politique africaine, ni de certaines priorités thématiques comme la francophonie. Bien au contraire, la politique étrangère de la France ne répond aux incitations communautaires en matière de politique extérieure que lorsque celles-ci convergent avec son intérêt national (Balme, Woll, 2005). Ainsi, si un des premiers PCPA prend forme en Roumanie, Bulgarie et Moldavie à travers le PROCOPIL (2005-2012), très rapidement, ce sont le Maroc, la Guinée, le Cameroun, le Congo et l'Algérie qui sont retenus ; tous dans la sphère d'influence historique de la France. Ensuite, au début des années 2000, les pays ACP continuent de peser de manière asymétrique dans le budget du FED par rapport aux autres continents. En 2005, la France pousse à l'adoption d'une stratégie de l'Union européenne (UE) pour l'Afrique qui bénéficie de la moitié des fonds supplémentaires engagés en faveur du développement. S'il y a bien une européanisation de l'aide française décrite plus haut, il y a aussi un prisme français dans la construction de la politique européenne de l'aide. La politique d'aide au développement est moins ingérée par les politiques communautaires dans une logique de convergence ou de contribution, que par la politique étrangère de la France, dont elle constitue de plus en plus clairement un sous-ensemble au service des intérêts nationaux (Juppé, Schweizer, 2008). Les reconfigurations institutionnelles de 2009 vont encore modifier ce tableau.

Le passage du MAE à l'AFD : le cadre change, l'instrument reste.

L'AFD « est sans doute parce qu'elle est la grande gagnante de la réforme de l'aide française depuis 1998 » comme nous le rappelle Corinne Balleix⁵³⁷. En effet, dès 2006, les ambiguïtés soulevées par les objectifs de la politique d'aide au développement, couplées à l'impossibilité pour le CICID de se réunir entre 2006 et 2009, ont laissé une large liberté de manœuvre à l'AFD. D'autant plus que la rivalité entre les ministères de tutelle (MAE et MINEFI) a contribué à la montée en puissance de « l'acteur pivot » entraîné par un directeur général réformateur qui laissera son empreinte sur la période : « les années Severino⁵³⁸ » seront marquées par une forte professionnalisation des agents et une ouverture plus importante aux débats internationaux sur l'aide au développement.

Nous observons ainsi un nouveau tournant institutionnel en 2009. Comme nous le rappelle Julien Meimon, la réforme institutionnelle de 1998 avait conduit à « la dissolution de la Coopération dans un dispositif complexe⁵³⁹ » et ouvert une période de « recomposition en même temps qu'elle parachevait les évolutions qui s'étaient pratiquement dessinées depuis quelques années ». Nombre des attributs du ministère de la Coopération ont ainsi été donnés dans un premier temps à la DGCID comme nous l'avons précédemment décrit. C'était sans compter sur l'obtention par l'AFD des crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP), un instrument financier majeur puisque marquant symboliquement le centre de gravité institutionnel dans le champ du développement. L'AFD dans ce jeu mouvant prend donc une place significative que son statut rénové (mai 2006) vient confirmer. L'AFD, que l'on résume trop souvent à une « banque », devient un Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dont le capital est entièrement détenu par l'État français ; l'AFD est placée sous la triple tutelle du MAE, du MEF et du ministère des Outre-mer. Le CICID du 5 juin 2009 entérine les évolutions majeures de l'AFD sur la gestion de l'APD, et un transfert de compétences est organisé de la tutelle (MAE) vers l'agence. Plus tôt en 2009, une nouvelle direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGMDP ou DGM) intègre l'ancienne DGCID et confirme l'intégration institutionnelle de la politique de développement dans la politique étrangère française. Dans le même mouvement, un certain nombre d'instruments de la DGM basculent dans le giron de l'AFD : c'est tout le dispositif de financement des initiatives des OSC françaises, c'est-à-dire les instruments (et le personnel !) mis en place par les services la MAIIONG,

⁵³⁷ Balleix, Corinne. « La politique française de coopération au développement. Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe », *Afrique contemporaine*, vol. 236, no. 4, 2010, pp. 95-107.

⁵³⁸ Cumming, Gordon D. 2017. La transformation de l'AFD et de l'aide française au cours des années Severino : vers une nouvelle compréhension des réformes de politiques publiques. Actes du Colloque d'histoire : De 1941 à 2016 : 75 ans d'engagement - L'Agence, ses origines, ses partenaires et ses terrains d'action, pp. 35-64

⁵³⁹ On pourra en trouver une présentation détaillée dans une publication officielle : Cosecrétariat du Cigid, *La Coopération française au développement : une refondation*, Paris, 2000, La documentation française.

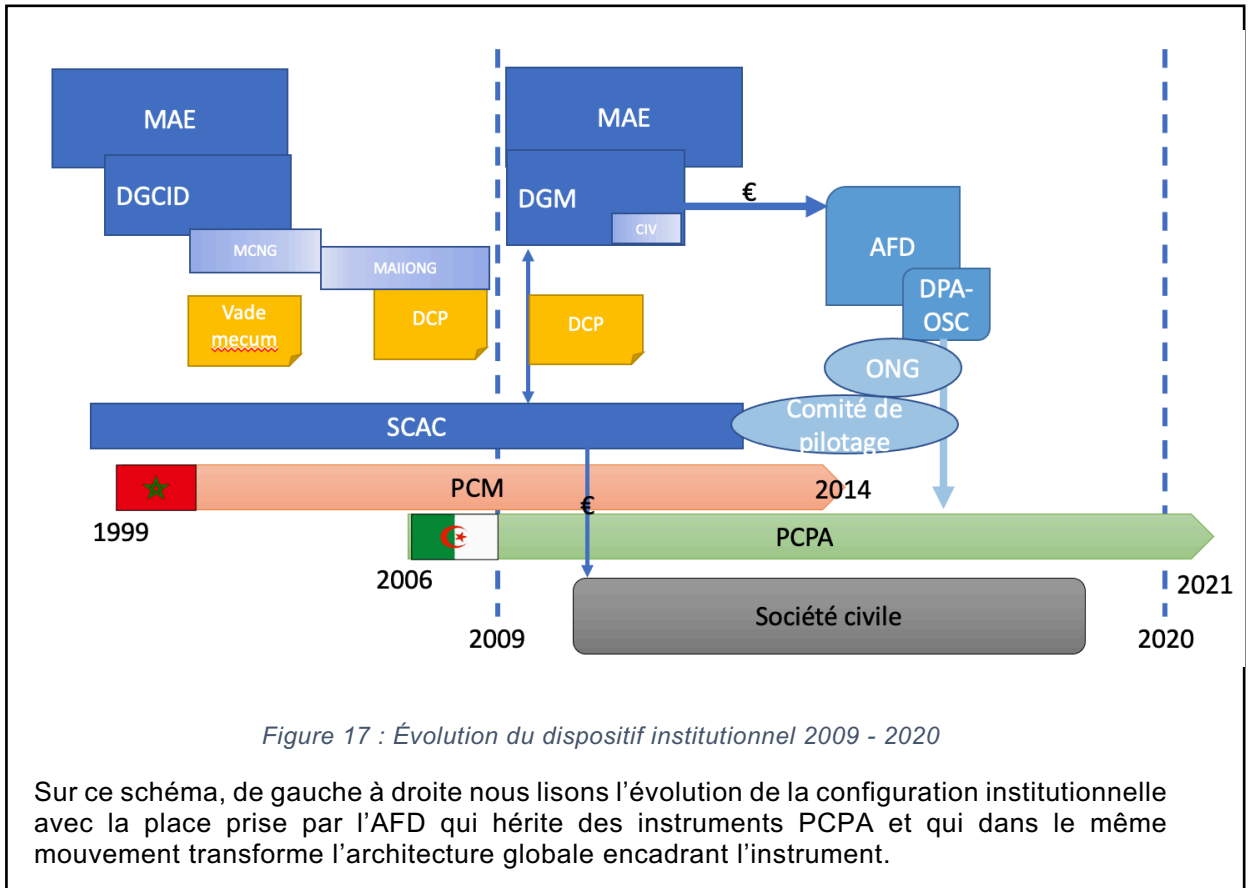
qui est désormais géré par la Division des partenariats de l'AFD. Les PCPA sont ainsi transférés, presque sans bruit, du MAE à l'AFD. Une analyse rapide pourrait laisser croire que l'AFD devient en quelque sorte le nouveau cadre institutionnel de référence pour les instruments PCPA (et autres). Rien n'est moins simple. Le rattachement à la tutelle reste bien présent car les ressources budgétaires allouées par le MAE à partir du programme 209⁵⁴⁰ permettent à l'AFD d'intervenir à travers divers instruments dont les PCPA dans une centaine de pays en développement. Dans la même veine, depuis 2016, le mandat de l'AFD s'est également élargi avec le transfert des projets relevant du domaine de la gouvernance (décentralisation, finances publiques, lutte contre la corruption, justice, droits de l'Homme), gérés auparavant directement par le MAE.

On assiste donc à une sorte de densification des courroies institutionnelles autour de l'instrument. Résumons un instant : le MAE gérait les PCPA à travers les services de la MAIIIONG ; services dont les compétences et le personnel sont transférés à la Division des Partenariats (DPO), mais dont la ligne budgétaire (209) reste au MAE qui la subdélègue à l'AFD après passage dans un mécanisme administratif (commission d'octroi, comité d'ONG, etc.) auquel participe les tutelles MAE et MINEFI. Tel est le schéma institutionnel à « Paris » ; le « terrain » réserve également quelques complexités.

Lors de la réforme de 1998, les 31 missions de coopération et d'action culturelle, ces antennes du ministère de la Coopération à l'étranger, qui avaient en charge les assistants techniques, la sélection et l'évaluation des projets, mais surtout les crédits du Fonds d'Aide et de Coopération, sont supprimées par décret⁵⁴¹. Plus exactement, elles se retrouvent dans les Services de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC). Les chefs de mission, poste convoité et auréolé d'une désignation directe par le Président de la République, deviennent des conseillers de coopération et d'action culturelle » sous l'autorité de l'ambassadeur. Sur le terrain, l'aide au développement passe ainsi également au service de la diplomatie. Les SCAC auront à gérer des fonds d'appui à la société civile comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, mais sans commune mesure avec les moyens développés par l'AFD « depuis Paris ». Pour autant, dans les cas étudiés ici, les SCAC restent des acteurs importants de terrain qui participent au comité de pilotage des PCPA, avec plus ou moins d'engagement selon les individus « en poste » et en soutien complémentaire, et parfois « parallèle », des membres du PCPA.

⁵⁴⁰ Ligne budgétaire alloué par le MINEFI à l'APD.

⁵⁴¹ Décret n° 18-1238 du 21 décembre 1998.



3.1.4. Instabilité dans la doctrine et réajustement à l'usage ; une fabrique qui se construit sur les effets-retours.

Si la « bonne gouvernance » et « l'efficacité de l'aide » vont désormais de pair, les ONG françaises qui étaient placées jusqu'alors dans une logique de redistribution⁵⁴² de l'aide, sont désormais enjointes à se porter sur des logiques correctives et à aider à la structuration des sociétés civiles au Sud dans leur dialogue avec les pouvoirs publics. Un entretien avec un responsable du MAE confirme ce changement vers un « rôle d'agrégateur des ONG, là où elles déployaient simplement des instruments financiers⁵⁴³ ». C'est un point de basculement majeur, même s'il ne s'opère pas dans l'immédiat, car il place les ONG françaises tout autant dans la mise en œuvre de la politique étrangère de la France que dans l'appui à la concertation avec les pouvoirs publics au Sud ; un processus qui n'est pas sans effet-retour sur la posture des ONG elles-mêmes dans leur rapport historique à l'État. Roland Blum⁵⁴⁴ souligne ainsi dans un rapport à l'Assemblée nationale en 2005 qu'« à part quelques organisations à la marge, les "ONG françaises" [...] sont de plus en plus disposées à agir comme des véhicules du message de l'État, à condition que ce message leur ait été expliqué en détail et qu'elles aient pris part à son élaboration ». L'analyse montre qu'il n'est pas si aisé de tirer de telles conclusions ; la reconnaissance, le droit d'initiative, le plaidoyer, la pluralité des réalités derrière le terme de société civile laissent plutôt penser à des mouvements complexes de renouveau dans la légitimation entre les « OSC » (vocable d'usage désormais préféré au terme d'ONG) et l'État. Passer d'une logique de faire-face au-faire avec, du « non-gouvernemental au statut d'OSC, introduit des changements majeurs qui se traduisent très progressivement dans les configurations développementistes. C'est ce caractère processuel qui nous a intéressé ici dans cette partie de l'analyse.

En effet, promouvoir les PCPA, c'est promouvoir une reconfiguration des rôles des parties prenantes qui va lier la mise en œuvre d'une politique publique (celle de l'APD) à la fabrique d'une autre (via l'action publique portée par des acteurs Sud structurés). C'est le pari des concepteurs des PCPA : « S'il nous fallait définir le cœur du projet PCPA, nous pourrions probablement le circonscrire à ce seul objectif d'émergence de sociétés civiles organisées et en capacité de proposer un dialogue constructif aux pouvoirs publics dans le but de permettre l'élaboration ou la consolidation de politiques publiques adaptées aux problématiques des populations vulnérables et participer à l'amélioration de la gouvernance

⁵⁴² JACQUET Pierre, « Revisiter l'aide publique au développement », in *Économie internationale*, n° 4, n° 108, 2006, p. 139-152.

⁵⁴³ Entretien de novembre 2017, Paris.

⁵⁴⁴ R. Blum, Rapport d'information n° 2250, Paris, Assemblée nationale, 13 avril 2005, p. 22.

démocratique⁵⁴⁵ ». Un « pari » qualifié ainsi rétrospectivement, mais si nous essayons d'être plus justes dans l'analyse, il s'agit d'une « compréhension à l'usage » des objectifs initiaux. En effet, c'est d'abord une logique de carambolage des référentiels que nous avons pu décrire dans les premiers temps de la mise en œuvre de l'instrument. L'analyse montre que face au changement, les biais cognitifs sont nombreux. Pour répondre à l'ambitieux changement paradigmatique introduit par les instruments PCPA, les acteurs s'abandonnent d'abord à une reconduite des pratiques : centrage de la coopération sur les acteurs du Nord, programme-guichet, pas ou peu de présence des pouvoirs publics, etc. Puis, de manière incrémentale, des changements progressifs s'opèrent, l'instrument s'accomplit dans une trajectoire singulière que les méthodes d'évaluation de l'aide peinent à saisir dans sa complexité et son immédiateté. Par rétroaction successive, les PCPA viennent s'ajuster dans leur définition, et stabilisent, toutes choses égales par ailleurs, la doctrine de l'aide française au développement dans un environnement institutionnel qui se complexifie. Ces boucles de rétroactions sont donc essentielles pour expliquer comment se fabrique l'aide au développement dans une série d'ajustements à l'usage, qui permet de gérer les controverses (faire face/faire avec les pouvoirs publics ; centrage autour des acteurs Sud/Nord ; efficacité des projets/efficacité de la concertation, etc.) autour des objectifs initiaux.

Carambolage, rétroaction, adaptation des référentiels permettent ainsi une certaine stabilisation dans la mise en œuvre de l'instrument. Comme nous pourrions l'observer, alors que les configurations institutionnelles changent, les PCPA deviennent un espace stable de redéfinition à l'usage des politiques de coopération, une trace matérielle de la mémoire des acteurs (Brun, 2019), des référentiels de l'aide et de leur ajustement. Il y a en 2009 un basculement institutionnel sans réinterprétation majeure de l'instrument⁵⁴⁶, car une partie du personnel du MAE (MAIIONG) à l'origine de la conception de l'instrument bascule également à l'AFD (DPA-OSC). Chemin faisant, les instruments acquièrent une certaine inertie, installant et valorisant des pratiques de dialogue et de concertation dont les acteurs défendent le caractère « inédit⁵⁴⁷ » ; une autonomisation rendue possible par un cadre institutionnel de plus en plus lointain et morcelé. Le transfert de compétences (et des programmes associés) entre le MAE et l'AFD en 2009 a rendu les corrections dans la trajectoire de l'instrument PCPA plus complexes. En effet, le passage à l'AFD éloigne la composante politique représentée par le MAE, et la gestion de l'instrument glisse vers une appréciation plus techniciste fondée sur le droit d'initiative des ONG. Autrement dit, il devient difficile d'opérer un rapprochement entre l'instrument et l'énoncé même de sa politique. Les caractéristiques propres aux politiques d'aide au développement et celles

⁵⁴⁵ Rapport de capitalisation Mieux faire société ensemble, Document de capitalisation, 2008.

⁵⁴⁶ Le vade-mecum de 2002 ne sera ainsi pas révisé.

⁵⁴⁷ Oubliant parfois le caractère incitatif de départ.

des politiques de coopération affleurent sans cesse. Tantôt c'est le volet diplomatique de « l'influence » qui pèse sur un PCPA (particulièrement au moment des renouvellements du DCP), tantôt c'est le volet technique et l'approche par les résultats qui préoccupent les agents, sans que l'on puisse attribuer ces approches à l'une ou à l'autre des institutions. En effet, la définition même des rôles entre le MAE et l'AFD devient implicite⁵⁴⁸, fluctuant selon les périodes et l'investissement des agents en poste dans les services centraux comme dans les postes (SCAC ou agence). Il ne faudrait pas croire que les agents du MAE se rangent à l'argumentaire de l'influence et ceux de l'AFD à celui de l'efficacité ; ces paradigmes cohabitent dans l'instrument comme dans chacune des institutions. Ils se heurtent parfois au moment des évaluations, les acteurs institutionnels luttant alors pour raccrocher les résultats (redevabilité) à telle ou telle politique (imputabilité). Nous reviendrons sur ces jeux de réactivation *a posteriori* d'une partie des résultats au profit d'une requalification politique, mais pour l'heure, l'inertie de l'instrument et les coalitions d'acteurs prêts à défendre les synthèses opérées à l'usage ont souvent raison des controverses. L'effet inertiel d'un instrument construit à partir de sa traduction sur le terrain, du compromis entre différentes coalitions d'acteurs, des ajustements à l'usage, des récits qu'il produit, lui confère une trajectoire originale dans chacun des pays d'intervention. C'est en cela qu'après avoir analysé un instrument à l'export, nous observons un instrument « à la dérive », loin des cadres institutionnels et de la définition simple des politiques de coopération. Les PCPA se déploient alors comme un cadre original de mise en œuvre et d'ajustements à l'usage, soit autant d'interstices qui vont donner lieu aussi à des mouvements contraires de « résistance » à la trajectoire de l'instrument.

⁵⁴⁸ L'observation montre qu'on ne peut attribuer au MAE la défense de l'idée d'influence et à l'AFD celle de l'efficacité ; chaque agent développe son argumentaire à partir de ce qu'il comprend des objectifs et des résultats d'un PCPA et parfois à contre-emploi des argumentaires de l'institution qu'il représente.

3.2. Les mouvements contraires

Les travaux de la *policy analysis* et du *public choice* relatifs à l'instrumentation orientée sur la rationalisation et les résultats ont eu tendance à minimiser les résistances endogènes ou exogènes aux instruments. Parler de déploiement d'instruments d'action publique laisse supposer une absence de logique de blocage, de refus, d'effet d'éviction, de remise en cause bien plus forte que la simple controverse. Dans l'exemple étudié ici, c'est l'intégration de cette résistance, mais aussi les effets d'éviction structurels, que nous analysons comme une composante de la construction de l'instrument. En effet, pour expliquer ces résistances, la perspective retenue ici est celle de Foucault, en plaçant les résistances comme des composantes intrinsèques aux lieux de pouvoir. Il s'agit donc de comprendre dans le même mouvement les pratiques d'appropriation et d'opposition au sein de l'instrument. Dans leur essai d'inventaire⁵⁴⁹, Lascoumes et Le Bourhis identifient ainsi trois espaces de résistance comme autant de « moments », allant de la friction à l'opposition résolue, en passant par le détournement partiel : celui de la conception d'un instrument, celui de sa mise en œuvre et celui de son appropriation par les publics cibles. Nous reprenons ici à notre compte cette typologie pour aller plus loin dans l'analyse.

3.2.1. Des frictions au moment de la conception

Concevoir un instrument d'action publique est un moment de stabilisation des controverses qui n'empêchent pas de véritables mouvements d'opposition ou de mise à distance à l'arrivée dans le monde du développement de nouvelles manières de penser et d'agir qu'incarnent les « nouveaux » instruments. C'est dans l'architecture institutionnelle que nous notons les tensions et les effets d'éviction les plus significatifs.

Le SCAC, ou pourquoi tout se passe à Paris.

Le SCAC est partie prenante des PCPA, puisqu'il est supposé articuler l'instrument avec les Documents Cadres de Partenariat (DCP), incarnation des politiques bilatérales, qui se renouvellent par cycle de 3 à 5 ans. On observe cependant que la place du SCAC dans la conception de l'instrument est dès l'origine très lointaine. Pilotés depuis les services de la MCNG, les PCPA incluent les personnels du SCAC « sur le terrain » à travers les activités du programme, mais également sur les moments de gouvernance (Copil, AG) en qualité

⁵⁴⁹ Le Bourhis, Jean-Pierre, et Pierre Lascoumes. « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », Charlotte Halpern éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 493-520.

« d'observateurs ». Les SCAC n'ont en réalité que peu ou pas d'emprise sur la mise en place de l'instrument PCPA sur le terrain. Tout juste participent-ils, avec un engagement inégal des agents qui sont « en charge du dossier », au comité de pilotage lors duquel ils fournissent des avis. Le SCAC au Maroc soulignera ainsi plusieurs fois n'être que peu ou pas informé des projets soutenus dans le cadre du PCM, alors que par ailleurs, le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) dont il a la charge finance les mêmes catégories d'acteurs que l'on retrouve dans les PCPA. De même en Algérie, l'articulation avec le SCAC se fait moins par la volonté d'organiser une mise en cohérence des instruments (critères, agenda, etc.) sur ce qui relève tout de même de la même ligne budgétaire⁵⁵⁰ à Paris, que par le zèle de chargés de mission désireux ou non de s'impliquer dans le programme. Si ce manque apparent de cohérence est souligné dans les entretiens, les PCPA semblent s'être presque détachés des SCAC, non pas dans le symbolisme de la participation, mais dans la mise en concordance des objectifs, des appuis financiers et des agendas. Tout semble fonctionner « en parallèle » comme nous le confiera un membre algérien du Copil.

Comme nous l'avons vu au moment de la conception de l'instrument d'une part, les PCPA incarnent le changement de paradigmes dans les débuts de la réforme institutionnelle de 1998. Par ailleurs, le SCAC hérite des missions des chefs de poste du ministère de la Coopération, mises sous tutelle de l'ambassade. Entre les « gagnants » et les « perdants » de la réforme, qui se vivent comme tels, difficile alors d'établir des mises en cohérence spontanées. Après 2009, lorsque l'AFD récupère les dispositifs de soutien à la société civile, le fossé continue de se creuser puisque les agences de l'AFD dans les pays concernés ne gèrent pas les programmes ONG. « Le PCPA, c'est Paris qui gère ça », nous répondra une chargée de mission de l'AFD à Rabat, avant de poursuivre : « Tout ce qui est projet ONG, c'est supervisé depuis le siège. Ici on assure un suivi, on va aux rencontres des ONG, mais pour avoir une subvention il faut passer par le siège ». Cette architecture institutionnelle complexe met à mal dès le départ l'idée d'un « ancrage sud » du programme. Plus encore, cette architecture institutionnelle qui éloigne le MAE de l'instrument PCPA, et plus largement le cadre institutionnel français du « terrain », va s'accroître tout au long de la mise en œuvre des différents PCPA, concourant une fois encore à une forme d'autonomisation de l'instrument.

De lointains pouvoirs publics

Difficile de prendre la mesure véritable de la participation des pouvoirs publics au PCPA, malgré une insistance dans la méthode sur ce point ; une tension conceptuelle à analyser plus profondément dans sa pratique. C'est tout du moins le sentiment qui transparaît dans

⁵⁵⁰ Ligne 209 des crédits accordés par le MINEFI.

toutes les analyses sérieuses que nous avons pu lire comme dans nombre d'entretiens. « Le PCPA devrait être un outil adapté au contexte algérien. On ne peut pas mettre les autorités algériennes dans la GCP⁵⁵¹. Les pouvoirs publics algériens ne sont pas écoutés, le programme est basé sur le mouvement associatif qui ne résume pas à lui seul le contexte. », analyse ainsi le président d'une association expérimentée⁵⁵² de Tipaza. Il est vrai que même si la doctrine des PCPA prône le « jeu à 4 » entre les pouvoirs publics et les associations des deux rives, force est de constater que les pouvoirs publics marocains ou algériens dans les exemples étudiés ici sont peu présents dans les instances de gouvernance, et disons totalement absents au moment même de la conception de l'instrument « à Paris ». Cette association *a posteriori* des pouvoirs publics centraux ou locaux se fait plus par point d'arrimage que par intégration véritable. Nous en identifions deux principaux. Le premier point est de l'ordre du symbolique : invités lors de cérémonies d'ouverture, d'AG ou autres temps forts du programme, les pouvoirs publics sont présents à la tribune pour adresser les remerciements et ouvrir les débats d'actualité dans le secteur, mais rarement pour faire des passerelles concrètes avec le programme en question. Le deuxième point est le recours à l'hybridité de certains acteurs, dont il est aisé de les qualifier, selon les circonstances, tantôt d'associations, tantôt de pouvoirs publics. Les pouvoirs publics locaux, dans certains secteurs thématiques ou géographiques, faisant face à des contraintes budgétaires fortes, œuvrent par projet à travers des associations qui leur sont attachées. Ces associations de soutien aux pouvoirs publics locaux s'incarnent autour de figures engagées, qui font parfois directement la promotion de leurs projets, et qui sont plus facilement associables à des temps du programme (comité d'attribution, université d'été, etc.).

Par leur nombre, ces points d'arrimage illustrent la faiblesse structurelle de la participation des pouvoirs publics au programme, dilués dans un mouvement associatif sur lequel ils sont par ailleurs censés assurer une forme de « contrôle » ou avec lequel ils peuvent être en concurrence. En effet, comme nous l'avons mis en exergue auparavant dans l'analyse, les PCPA promeuvent, par leurs modalités d'action, des offres alternatives d'action publique, qui ne sont pas sans incarner une forme de concurrence avec les instruments promus par les pouvoirs publics en place pour gérer leur propre politique publique, et surtout les modes d'articulation des acteurs agissant dans l'espace public. Ainsi au Maroc, l'Entraide Nationale⁵⁵³, puis l'INDH, ont été partenaires des associations membres du programme mais n'ont eu que peu de liens avec le programme en lui-même. Parlant de

⁵⁵¹ Gestion du Cycle de Projet ; formation systématique accordée aux associations pour faciliter la gestion rationalisée de leur projet, et plus prosaïquement leur financement.

⁵⁵² Association existant depuis 1992 ; entretien de juillet 2015.

⁵⁵³ Établissement public créé en 1957, l'Entraide Nationale entretient principalement différents centres sociaux destinés à la formation des femmes nécessiteuses et à ses Associations de Bienfaisance. De plus, l'Entraide Nationale met certains centres à la disposition des associations.

l'INDH, une responsable du PCPA à l'AFD nous confiera : « Je n'ai pu les rencontrer qu'une fois et l'enthousiasme n'était pas partagé ». En Algérie, la faible extraversion des politiques publiques et la réticence pour ce qui vient de « l'étranger », se doublent pour partie par les facilités budgétaires des administrations en charge de financer l'action publique. Même si l'État n'est plus le seul régulateur de l'espace public et doit composer avec les organisations internationales, la régionalisation, l'interdépendance économique, etc., l'État algérien possède un arsenal juridique, administratif et budgétaire, qui lui permet de se positionner au centre du jeu d'acteurs. Au sortir de l'analyse, le programme est « toléré » (aussi parce que structurellement marginal) comme le définiront les promoteurs du PCPA Algérie, par des pouvoirs publics qui, dans la configuration socio-historique du régime, ne peuvent être qu'au centre de l'action publique.

Au moment de la conception, l'instrument PCPA provoque par son *design* des mouvements, si ce n'est hostiles, tout du moins de non-adhésion et de mise à distance de certaines catégories d'acteurs. Les « pouvoirs publics », pièce-maîtresse d'un dialogue renouvelé, font plus l'objet d'une méthode de travail promue auprès de la société civile que d'une participation structurelle prenant en compte leurs contingences politico-administratives et plus largement la trajectoire socio-historique de l'État dans son interaction avec les différents acteurs concourant à l'action publique. En conséquence de quoi, les pouvoirs publics deviennent dans le même mouvement un objectif à atteindre, l'objet d'une méthode d'action publique inclusive, et un leitmotiv du programme qui confine au repoussoir pour certains acteurs associatifs soucieux d'introduire un rapport de force dans l'espace public. Il en résulte des effets d'éviction notables lors de la mise en œuvre que nous détaillons ensuite.

3.2.2. Contestation dans la mise en œuvre

Lors de la mise en œuvre, les résistances à l'instrument vont participer par rétroaction à sa redéfinition. Mais elles vont aussi provoquer des effets d'éviction, involontaire ou non, sur certaines catégories d'acteurs. De même, certains objectifs sont alors mis en arrière-plan pour faciliter le compromis.

Des tensions motrices

« Les gens dans le Copil doivent être des gens suffisamment engagés. Si la personne arrive avant l'AG sans être bien informée, elle est influencée fortement par celui qui sait où il mène sa barque. [...] En termes de renforcement, on n'a pas gagné grand-chose... nous

on voulait contribuer au mouvement associatif, on voulait apporter, pas « prendre » du programme »⁵⁵⁴. Les instances de gouvernance des programmes comme l'AG ou le comité de pilotage (COPIL) nous semblent des lieux intéressants d'observation de l'exercice du pouvoir dans les programmes et des résistances qui s'y opèrent.

Un des phénomènes observés dans la mise en œuvre des instances de pilotage des programmes PCPA est l'effet d'éviction progressif des membres de la société civile les plus expérimentés, au profit des « apprenants », membres plus faiblement structurés désirant acquérir une meilleure compréhension du programme et l'accès au financement. Dans l'exemple étudié ici, le centre de gravité du programme est le comité de pilotage, dans lequel sont présents des membres de droit et des membres élus. Le COPIL, composé à la fois de membres algériens ou marocains, selon l'exemple, et français est ainsi l'arène où se transposent les controverses qui habitent le programme.

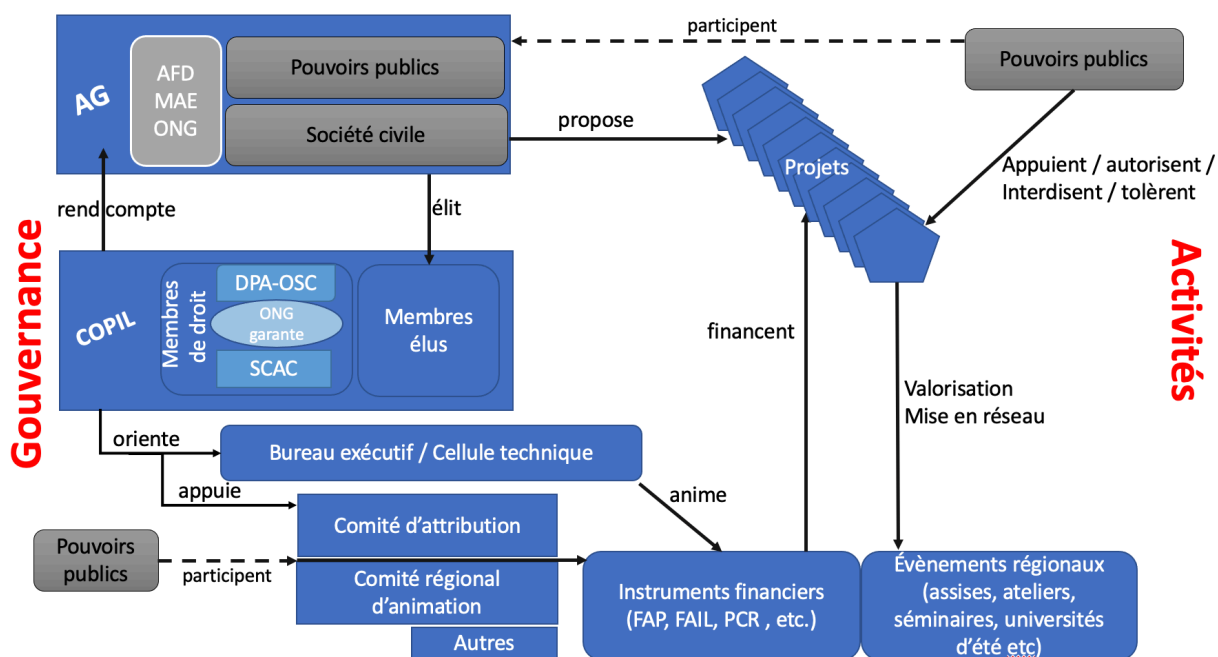


Figure 18 : Schéma de la gouvernance et des activités.

Les « résistances » que nous avons pu observer se font ainsi sur plusieurs lignes de tension :

1/ Une tension structurelle dans la gouvernance : le rapport des membres élus aux membres de droit. Ces derniers ont « l'histoire du programme » et sont les interlocuteurs

⁵⁵⁴ Entretien de juillet 2015, Membre du Comité de pilotage, Tipaza.

directs des bailleurs de fonds, et des ministères. Les membres élus eux sont renouvelés à chaque assemblée plénière, même si l'on observe des « logiques d'abonnement⁵⁵⁵ ». Les membres de droit ont généralement fermé la phase de conception des éléments clés du programme (recrutement de salariés, définition des termes de référence d'une étude, changement des critères d'un dispositif financier) à un cercle restreint de personnes ressources (consultant, personnalité qualifiée, ministère, bailleur, etc.). Le lien réel ou supposé entre les membres de droit, et en particulier avec l'État et/ou le bailleur, suffit même parfois à sanctuariser ce moment d'orientation. Mais le décalage entre ces deux sous-groupes, membres de droit et membres élus, perdure dans les phases de mise en œuvre, conduisant à des moments de résistance et d'éviction des personnes souhaitant réellement « contribuer » aux orientations du programme.

2/ Une tension dans l'appropriation de l'instrument : le PCPA fait co-exister plusieurs objectifs ambitieux, ce qui ne manque pas de frustrer les perdants de la reformulation de ces objectifs à partir des réalités des contextes. Le PCPA est un « espace d'échanges », un « bailleur de fonds », un « partenaire », un « label », etc., selon l'appréciation des personnes interrogées (liée à l'expérience de l'acteur avec le programme mais aussi avec les autres programmes de coopération). À cela s'ajoutent des tensions autour du rôle « réel » des espaces de concertation. Le Copil par exemple est tantôt perçu comme lieu d'apprentissage, tantôt comme lieu de captation de financement ou d'exercice de pouvoir : des frustrations se font sentir selon le point de vue du locuteur. Les entretiens soulignent ces « manquements » comme autant d'éléments traduisant la faible appropriation des autres dimensions. Le programme « ne finance pas assez » ; « ne laisse pas assez de place à » ; « s'occupe toujours des mêmes associations » ; « est trop urbain » ; « se confine à des citadelles associatives ou géographiques », etc. Par la trop grande ambition de ses objectifs que nous avons soulignés par ailleurs, le programme se révèle presque structurellement et systématiquement frustrant pour quiconque cherche à en développer un aspect plus qu'un autre. C'est là encore le ventre mou de la définition des objectifs qui va permettre d'animer au sein de la gouvernance cette tension entre les attentes et les contraintes.

3/ Une tension d'accès à l'instrument et/ou à ses dispositifs est régulièrement exprimée dans nos entretiens. Pour répondre en partie à ces critiques, les PCPA ont développé une sorte d'instrumentation de l'instrument, c'est-à-dire les outils utilisés pour cibler les acteurs et les critères afférents : taille des acteurs, liens avec les pouvoirs publics, origine géographique, etc. En n'étant pas mono-dispositif, les PCPA créent ainsi des espaces qui

⁵⁵⁵ Entretien avec un responsable SCAC à Alger, mai 2015, qui nous fait part de « l'échec » du renouvellement des membres élus au sein du Copil.

sont aussi des moments de débat sur les modalités de soutien à l'action de la société civile (voir figure 5). Pour ceux n'ayant pas eu accès au financement du fait de tel ou tel critère, la contestation se fait sur l'approche globale du programme, retournant les argumentaires promus en son sein : « l'effet club », les « critères flous », le « manque d'information » ou de « transparence », etc. des tensions qui démontrent en creux l'appropriation des « bonnes pratiques » de gestion de l'action publique.

Ces tensions dans la mise en œuvre de l'instrument se font selon deux constantes : la proximité avec le centre de décision et l'historicité des membres dans le mouvement associatif. Plus « on est loin du copil », plus se développe une compréhension parcellaire et nécessairement frustrante, ou tout du moins critiquable, de certains aspects du programme. Pour ceux qui sont les plus loin du copil, le sentiment de ne pas peser dans les débats les pousse d'autant plus à considérer le programme sous l'angle uniquement financier (biais de confirmation). Ils sont également plus prompts à y voir un programme sous le sceau de la coopération française qu'une coopération bilatérale ou même une certaine naturalité de l'instrument. Pour les membres qui bénéficient d'une plus grande expérience, mieux rompus au dialogue avec les acteurs de la coopération internationale et les modalités de l'aide au développement, la résistance à l'instrument se fait sur le mode de la comparaison avec les autres programmes. La part d'influence réelle sur les orientations devient également l'objet d'attention, et « s'ils ne peuvent pas apporter au programme » comme en témoignent certains, cela provoque des effets d'éviction et de distanciation ; « je ne suis pas représenté au copil [...] Si je veux y être, c'est que j'ai envie de donner, pas de prendre. Et dans la gouvernance du programme, c'est difficile pour une association de faire entendre sa voix [...] Dans l'élaboration du programme, il y a surtout les membres de droit qui sont écoutés⁵⁵⁶. »

Analysons plus précisément ces tensions et les effets d'éviction qu'elles peuvent susciter. « On était plus impliqué dans les premières années du programme, avant l'élargissement aux petites associations. Puis, le fait d'être un historique ce n'était pas un plus dans le PCPA. ». Ce témoignage d'une association algérienne créée en 1985, soit avant la décennie noire, membre de la première heure du PCPA, nous renseigne sur l'évolution dans la sociologie du programme. Joussour s'est progressivement dessiné pour une certaine typologie d'acteurs ; basiquement une association constituée récemment qui ne maîtrise que peu ou pas du tout cet environnement d'acteurs et la technique projet. « Il y a une philosophie du PCPA : le renforcement de capacité... pas forcément sur la qualité de l'action [mais] plus dans une approche de renforcement du tissu associatif. [...] Joussour va vers les petites associations ». Bien entendu, cela a créé des incompréhensions et des

⁵⁵⁶ Entretien d'un membre du PCPA à Tipaza, octobre 2016.

résistances de la part de certaines associations historiques désireuses d'influer sur le processus. Progressivement, ces associations ont quitté le programme, ou sont restées présentes à travers les bénévoles désireux de se former : « L'association n'est pas membre du copil. J'ai été sollicité mais je ne voyais pas l'intérêt. Il fallait injecter des jeunes. J'ai envoyé une de nos volontaires pour l'AG. Ça l'intéresse, car elle veut en faire un métier. Jousour, c'est un bon espace de formation pour ça. Mais on n'a pas la volonté de représenter les associations oranaises⁵⁵⁷. ». On retrouve dans le témoignage cette question de l'arrimage au programme à travers la question de la place des jeunes.

Par ailleurs, « les associations applaudimètres ne vont pas vers le PCPA », comme en témoignent de nombreux acteurs du programme ; comprenons que les associations trop fortement affiliées à des pouvoirs publics ne se retrouvent pas non plus dans les configurations proposées par le programme. Écoutons plutôt l'une d'entre elles : « On a choisi d'intégrer le PCPA parce qu'on s'inscrit dans la professionnalisation des associations. Nous adhérons à tout ce qui est utile au mouvement algérien : avoir l'expertise c'est important. Bon, au début je n'ai rien compris mais c'était une belle expérience. C'est là que j'ai connu comment fonctionnaient les projets. Et l'expertise m'a beaucoup éclairé. Il y a des débats contradictoires, c'est ce qui est intéressant. Ce ne sont pas toujours les élus qui décident. Le chef de projet prend les décisions techniques ; la voix du président est là en cas de litige. Le président régule ». Ce qui est relevé dans cet entretien, c'est la place de notre interlocuteur. Ce témoignage est celui d'un jeune chef de projet au sein d'une structure associative très anciennement professionnalisée et fortement associée au ministère de la Jeunesse. Là encore, le programme sert ouvertement d'espace d'accueil et de formation pour les jeunes, plus ou moins professionnalisés, qui cherchent à acquérir dans ce programme comme dans d'autres la méthode et les standards des projets de l'aide au développement.

L'originalité de cet instrument est d'être entièrement dessiné pour intégrer les multiples formes de contestation qu'il suscite. Ce n'est pas tant une approche par les résultats qui guide l'évolution de l'instrument, puisque comme cela a été analysé, les résultats importent peu au regard du processus qui permet aux différentes parties prenantes d'être présentes dans cet espace de dialogue qu'est le PCPA. L'intégration des formes de résistance lui permet de prendre en compte les disparités géographiques (en créant des fonds d'appui aux rencontres régionales), les différences entre porteurs de projets (fonds d'appui différencié selon la taille du projet), les différents échelons administratifs (DJS, Wilaya...) en adaptant les activités et les sous-dispositifs qui composent le programme. Là réside une des plus-values des PCPA en tant que programme : la capacité à faire évoluer les dispositifs de financement en fonction des retours de terrain et des critiques. C'est un

⁵⁵⁷ Entretien avec le président d'une association historique membre du programme, 7 janvier 2016.

élément récurrent des entretiens. Le « programme a su s'adapter » à des demandes différentes et cette capacité d'évolution donne aussi à certains l'impression « d'être entendus », si ce n'est dans l'accès à la gouvernance (cf. entretien précédent), au moins dans l'accès au financement : « le PCPA n'est pas un programme figé ». L'évolution des dispositifs de financement singularise ainsi le programme dans le paysage des bailleurs de fonds en Algérie, par exemple : « Joussour, ce n'est pas l'UE ! ». De l'aveu de certains qui ont pu participer aux différents comités d'attribution, la technicité demandée à des porteurs de projets est aussi en balance avec la logique d'apprentissage et de progressivité. Bien sûr, les épineuses questions des équilibres géographiques et de la qualité des projets interviennent avec récurrence pour dénoncer le « favoritisme » d'une région par rapport à une autre, par exemple. Mais finalement, l'impression de pouvoir être écouté domine dans les entretiens, et les résistances exprimées n'amènent que rarement à des chocs frontaux⁵⁵⁸.

Les tensions qui peuvent se poser tant à l'échelle de la gouvernance qu'à l'échelle des sous-dispositifs font partie de la mise en dynamique d'un réseau d'associations que par extrapolation les concepteurs pourront nommer « société civile ». Ces mises en tension, intentionnelles ou non, provoquent des effets d'apprentissage et d'éviction et finissent par dessiner à l'usage un instrument particulièrement fait pour certaines catégories d'acteurs, loin d'embrasser la diversité et la complexité des « sociétés civiles » et des pouvoirs publics. Alors au-delà d'une analyse portée sur les conséquences de la méthode, reste une interrogation sur la place des idées politiques dans ces résistances et les effets d'éviction.

La question est-elle politique ?

« Je distingue 3 formes d'intervention : l'intervention de l'état, l'intervention des bailleurs de fonds, l'intervention de la société civile⁵⁵⁹. » Pour notre interlocuteur, les trois formes d'intervention peuvent s'avérer incompatibles ou au contraire entremêlées l'une avec l'autre. L'organisation de la gouvernance d'un programme tel que le PCM est traversée par ces controverses sur le centre de gravité du programme et la place de chacun. Chemin faisant, ces questions finissent par être tranchées, par des effets de persuasion peut-être, mais aussi par effet d'éviction des acteurs des courants d'idées (devenus) minoritaires, comme nous le verrons par la suite. Mais ces controverses ne s'élaborent pas en vase clos au sein de l'instrument : elles traversent le PCPA en un écho à d'autres forums. L'influence des forums sociaux mondiaux que nous avons évoqués lors de la conception de

⁵⁵⁸ Sauf dans le cas des réajustements dans le cadre du PCM I que nous avons analysé par ailleurs.

⁵⁵⁹ Responsable d'une association marocaine non membre du PCM, Rabat, septembre 2015.

l'instrument PCPA vient par exemple frapper d'autres référentiels de l'idée même de concertation avec les pouvoirs publics.

Nous avons évoqué plus haut des lignes de fracture dans l'attitude de certaines associations marocaines. Peut-être faudrait-il revenir un instant sur les forums internationaux de débat sur les relations internationales auxquels participent certaines associations marocaines ou françaises. Nous ne l'avons que peu analysé jusqu'à présent, mais le début des années 2000 correspond à l'émergence de forums sociaux mondiaux dans lesquels se retrouvent des acteurs transnationaux (Keohane, Nye ; 1974), promoteurs d'une vision qu'un « autre monde est possible ». Dans les années 1990, l'affaiblissement de l'autorité de l'État et le renforcement de réseaux transnationaux et locaux de solidarité en capacité de poser les problèmes à l'échelle planétaire grâce à l'essor des nouvelles technologies d'information et de la communication, ont permis l'émergence de formes de sociabilité transnationales (Rosenau, 1990). De manière paradoxale, la montée en puissance d'ONG en capacité d'organiser des espaces transnationaux est rendue possible par une mondialisation dont elles font leur principal objet de contestation ; la place du Marché et de l'État sont au cœur des débats d'idées qui parcourent alors les forums, dont le Forum Social Mondial (FSM) qui prend son essor à partir de 2001 à Porto Alegre. Le FSM devient la manifestation la plus emblématique des courants altermondialistes, qui trouvent dans cet espace la possibilité de faire connaître à l'échelle planétaire les combats menés localement, et de créer une « convergence des luttes » et des modes d'action publique. L'idée (ou la représentation) d'une société civile mondiale fait son chemin et sert « d'outil critique de l'action des États » (Smouth, Badié ; 1999), ou pour les segments les plus organisés, souvent constitués des grandes ONG des pays développés, cette société civile agit non pas contre l'État mais « en parallèle ».

L'exemple de l'influence des mouvements altermondialistes est particulièrement parlant dans le cas du PCM. Un premier forum social marocain se tient en 2002 à Bouznika, puis un deuxième à Rabat en 2004. Une des clés de voûte de l'animation du tissu associatif marocain présente dans ces forums est l'association AMSED, créée en 1993, partenaire reconnu de la Fondation de France, du PNUD, de la Banque mondiale, d'USAID et du CCFD, première ONG cheffe de file du PCM. C'est sur invitation de cette dernière que certaines associations clés du PCM (Carrefour associatif notamment) sont envoyées comme représentantes de la société civile marocaine au deuxième Forum social Mondial à Porto Alegre en 2002. C'est donc dans un autre espace de circulation des idées que se retrouvent des membres clés du PCM et qu'on nous met sur la voie d'une des clés de compréhension des controverses qui traversent la mise en œuvre du PCM. « Lors de la phase de conception, les discussions autour des études préalables ont été insuffisantes et n'ont pas permis de pointer les désaccords sur l'analyse fournie en particulier par l'étude

marocaine, qualifiée de “gauchiste et partielle” par certains, mais approuvée par d’autres. Le point le plus sensible est celui des relations entre les ONG (et plus largement la société civile) et les pouvoirs publics marocains⁵⁶⁰. » Nous n’avons pas pu avoir accès à cette étude préalable mais la controverse qu’elle suscite à l’époque marque bien là les influences idéologiques des forums transnationaux sur les scènes locales. Sur cette ligne fondamentale concernant le mode d’organisation de l’action publique « en concertation avec les pouvoirs publics », si le CCFD exprime des réticences à voir le MAE siéger à la table des comités de pilotage, d’autres associations marocaines gardent une réserve vis-à-vis du « pouvoir central », du « palais » ou des « pouvoirs publics ». Les divergences sont donc profondes au sein du PCM à son origine, et elles recouvrent les lignes de force d’une analyse plus large autour du rôle des ONG et de l’État dans la construction même d’une société civile, qu’elle soit locale, transnationale ou mondialisée. Elles conduiront entre autres raisons le CCFD à ne pas renouveler leur rôle d’ONG cheffe de file à la fin du PCM I.

Ce sont donc des lignes de fracture importantes qui conduisent à des effets d’éviction, directement à partir des postures en réaction avec le paradigme de la concertation État/Société civile, ou indirectement sur certains types d’acteurs, comme les associations d’approche par les droits, plus enclines aux logiques de plaidoyer et de confrontation avec la puissance publique.

Au-delà des effets de mise en scène de la « bonne gouvernance » que nous avons décrits précédemment, au moment de la mise en œuvre, nous observons des lignes de tension au sein même des comités de pilotage du programme, reflet de la disparité des enjeux, et qui permettent d’organiser progressivement des ajustements. C’est en cela que l’on peut confirmer l’idée d’une approche processuelle et apprenante des instruments PCPA. Mais tout n’est peut-être pas question de méthode et d’apprentissage, les effets d’éviction observés ne peuvent être éternellement compensés par une logique d’ajustement permanent. La question de l’orientation politique du programme mérite d’être posée une première fois ici pour montrer que la question des idées politiques n’est pas absente de ces tensions observées. Nous verrons par la suite comment aller plus loin sur cette logique de politisation/dépolitisation que nous ne traitons pour l’heure que sous l’angle des résistances à l’instrument, de la mise en œuvre à son appropriation.

⁵⁶⁰ Rapport d’évaluation du PCM 1999-2005.

3.2.3. Une résistance sourde lors de l'appropriation

Notre attention se concentre ici sur les porteurs de projets membres du programme et leur réaction dans l'appropriation des normes en circulation. Nous considérons ainsi les mouvements de résistance « sourde » au sens où ils ne se manifestent pas toujours par des oppositions frontales ou totales, mais plus par une multiplication de points de résistance, variant de la frustration précédemment évoquée, à des logiques de contournement, voire à des controverses plus structurées. L'intégration de ces résistances fait partie intégrante de la carrière de l'instrument. À partir de nos observations, nous distinguons deux types de résistances rampantes aux mécanismes du PCPA : celle liée à l'approche projet et celle concernant la bonne gouvernance et la place des jeunes.

L'approche projet ou le changement de comportement face aux questions politiques et sociales

En quelques mots, sans se lancer dans une analyse globale sur la limite de l'approche projet dans la gestion des associations, il est intéressant de relever quelques points mis en avant lors des entretiens. L'approche projet est en quelque sorte le pharmakon de la gouvernance des associations. Les personnes interrogées identifient parfaitement les formations à la gestion de projet comme un marqueur de l'avancement, la « maturité », la « bonne gestion » de leur association. La maîtrise de la logique projet, « c'est un tournant dans l'histoire de l'association ». Cela permet de parler le langage bailleur et au-delà d'avoir une « gouvernance par les compétences » comme nous le confient certains en entretien. La logique pourrait se décliner ainsi : savoir gérer un projet, c'est savoir parler aux bailleurs, donc être financé, être entendu voire reconnu et, par extension, savoir développer son association.

Mais très rapidement, les personnes qui ont une certaine expérience en la matière pointent du doigt le fait que le projet comporte nombre d'angles morts dans le financement d'activités particulières (plaidoyer par exemple) et menace la pérennité de la structure car le « financement à coups de projets » ne permet pas de participer d'une dynamique sociale plus large et en continu ; d'où la stratégie des acteurs les plus aguerris de multiplier les projets et les bailleurs pour maintenir ou développer leur structure. Par ailleurs, la professionnalisation du secteur peut être ressentie comme étouffant une dynamique majoritairement bénévole : « On assiste à une évolution bureaucratique du PCPA, on est de moins en moins sûr du changement. C'est le problème du salariat qui tue le bénévolat. Le PCPA est devenu routinier. Puis on n'a plus été consulté... Le programme a besoin de s'interroger sérieusement sur le rôle des salariés qui prennent dans le mouvement associatif le rôle du politique. ». Le financement par projet, et son corolaire, la

professionnalisation des acteurs associatifs, n'est pas sans poser des défis majeurs que l'instrument PCPA semble parfois ignorer dans son agencement. Bien des acteurs confieront ainsi faire « le jeu des bailleurs » ou « accepter les règles » mais que celles-ci ne correspondent pas toujours à leur manière de poser les problèmes sociaux et politiques. En conséquence, dans un jeu entendu de tous, une partie des acteurs présents dans les programmes adapte son discours, mais pas toujours ses modes d'action. Cette résistance au mode d'agir promu dans les programmes est voilée en quelque sorte par un mimétisme discursif entre les objectifs du programme et ceux du projet : « le PCPA, en trois ans ça m'a fait dix ans d'expérience. Mais j'ai perdu 10 kg ! On a appris grâce à des choses techniques, mais on attendait plus d'appui en termes de vision. Le PCPA, c'est très rigoureux, ça nous permet de parler du suivi, du multi-acteurs, etc., mais nous on s'appuie sur la proximité comme plus-value de nos actions. Après le reste, ça intéresse surtout les techniciens et les bailleurs⁵⁶¹. »

Si les acteurs sont enclins à adopter le discours technique, c'est que la participation à un PCPA est vécue comme une forme de résistance aux pratiques des pouvoirs publics dans leur interaction avec la société civile. Ce qui se traduit par des positions affirmées que vient résumer cette citation : « Grâce à Joussour, on n'est pas des associations moustaches⁵⁶² » ou autrement dit des associations qui se revendiquent en dehors du jeu traditionnel d'interaction avec les pouvoirs publics. Le point concernant la maîtrise technique apparaît ainsi comme un élément important dans la relation avec les pouvoirs publics. « Les modèles européens [de dossiers, de subventions] sont les meilleures. La DJS, ça fait trois feuilles. La décision finale n'a rien à voir avec les trois feuilles mais plus avec la relation, le rapport qu'on a pu avoir avec eux. ». Il y a là matière à réflexion : la montée en capacité des associations n'est pas corrélée systématiquement à de meilleures relations avec les pouvoirs publics. De l'avis de toutes les personnes interrogées, le relationnel reste l'élément clé du dialogue avec les pouvoirs publics. Certains parlent de « langage diplomatique » nécessaire : « On envoie des gens qui ont fait de la com' défendre le projet ». D'autres adoptent des logiques de « faux-nez » dans leur objet social ou leur activité pour traiter d'une question épineuse avec les pouvoirs publics : « la culture, c'est en fait de la politique ». Ce mouvement de professionnalisation du secteur associatif est ainsi pleinement assumé par certains comme relevant d'une logique de contournement des pouvoirs publics (Barrault, 2014), jugés trop faibles dans leur gestion objective de l'action publique. La maîtrise d'une procédure d'objectivation de l'action publique devient un élément de contestation par la méthode : « Avec le ministère de l'Environnement, c'est bloqué depuis les années 2000... ou en tout cas ça n'est pas distribué de manière

⁵⁶¹ Entretien avec un ancien responsable de la cellule technique du programme à Alger, mai 2016.

⁵⁶² La moustache, dans l'imaginaire collectif des jeunes, c'est le fonctionnaire considéré comme incompetent ou tout du moins peu enclin à la concertation.

transparente. On a une demande pour plus de procédures ; on n'est pas gêné sur les procédures, au contraire !⁵⁶³ ».

Le « renforcement de capacités », si important pour outiller l'action, semble fonctionner, même si cela produit des effets contraires sur d'autres objectifs à atteindre (professionnalisation du secteur, baisse de l'engagement, concurrence avec les pouvoirs publics). L'offre d'action publique des pouvoirs publics devient l'objet de comparaison par rapport à ce qui se fait « ailleurs » dans l'aide internationale, et se retrouve frappée d'un certain discrédit. Difficile d'encourager alors dans le même mouvement un rapprochement avec les pouvoirs publics. « Même si on maîtrise bien nos projets, il ne faut pas être prétentieux, on peut être érudit en ignorant le quotidien d'un fonctionnaire. », comme le commente prudemment une association algérienne sur le sujet⁵⁶⁴. Le PCPA participe ainsi à sa manière à un certain désengagement des bénévoles de la dynamique sociale et des pouvoirs publics mis en concurrence par les formes d'action publique offertes dans les configurations du programme : deux points de tension qui créent des effets d'éviction contraires, mais aussi des résistances sourdes aux objectifs de l'instrument.

Plaidoyer pour une « bonne gouvernance » et l'opposition au « jeunisme »

Des entretiens avec des personnes qui ont une certaine ancienneté dans le mouvement associatif algérien, il ressort des éléments intéressants sur la gouvernance du programme. Le fonctionnement et les outils du programme seraient pensés pour de « jeunes » associations ; jeunes dans le mouvement associatif (et non « de jeunes » uniquement !). Les espaces comme les assemblées plénières sont souvent décrits par ces acteurs comme des espaces d'échanges, mais leurs partenariats « préexistent à Joussour » et au mieux, le programme n'a fait que les renforcer. Ils ont « appris de Joussour », mais quand on cherche avec eux une corrélation entre l'évolution de leurs pratiques et celles de Joussour, la réponse est moins évidente que chez les associations plus récentes. En effet, en miroir inversé, ces « nouvelles » associations expriment une adhésion presque inconditionnelle au fonctionnement du PCPA dont l'imitation à leurs échelles apparaît comme le modèle de référence. Sur les associations plus matures dans leurs projets et du fait de leur histoire, l'emprise du modèle PCPA est moins forte. Il s'agit moins d'imiter que de s'inspirer d'exemples glanés ici et là. Le PCPA multiplie ainsi les dispositifs visant à structurer l'action de la jeunesse (thématique centrale du programme). Grâce aux dispositifs FAIL, puis au FAIJ en Algérie par exemple, les collectifs de jeunes

⁵⁶³ Entretien d'un membre du PCPA à Tipaza, octobre 2016.

⁵⁶⁴ Entretien avec une association membre du programme, à Alger, novembre 2017.

souvent peu structurés au départ, trouvent les premiers éléments d'appui et le modèle qui leur permet de démarrer ou faire un peu mieux reconnaître leurs activités associatives. De là à favoriser les associations de jeunes, il n'y a qu'un pas.

Cependant, l'invitation répétée à traiter de la jeunesse, avec et par les jeunes, confine certains acteurs à considérer ce « jeunisme » comme un repoussoir. Les formations à la « gouvernance associative » nous ont permis d'observer ce phénomène. Alors que les formateurs insistent sur les modes de réunion, de décision et d'élection dans les AG, prônant par là-même le renouvellement des exécutifs associatifs, le débat a surgi sur le rôle central des « présidents-fondateurs », débat en écho à un contexte de réélections successives du Président de la République algérienne. Alors que la thématique de la jeunesse semble des plus consensuelles, que la place des jeunes dans les mouvements associatifs est souhaitée, lorsque l'on rentre dans la mécanique sociologique de l'émergence des leaders, les arguments contraires resurgissent et se regroupent autour de la dénonciation du « jeunisme ». Là encore, au sein du programme, la conciliation est de mise et le renouvellement des cadres associatifs, bien que régulièrement évoqué, n'est en rien un critère, tout juste un élément de discours sur le bien-fondé de « laisser la place à la jeunesse », qui fait opiner les acteurs en réunion.

La confusion entretenue entre la thématique (la jeunesse), les associations ciblées *de facto* par les dispositifs (des associations récentes ou « de jeunes ») et la méthode (renouveler la gouvernance) a contribué à faire de la question de la jeunesse à la fois un consensus mou et un point de tension pour des acteurs du programme qui ne s'est pas manifesté de manière frontale, mais par épisodes sporadiques comme autant de garde-fous sur l'évolution de l'instrument PCPA.

3.2.4. Intégration des résistances et effets d'éviction.

Il est difficile de qualifier des éléments observés comme étant relatifs à de la « résistance » à l'instrument ou à ses effets, tant nous n'observons pas de conflits frontaux entre un appareil méthodologique et des pratiques antérieures. Tout semble fonctionner comme si la posture de changement exigée par les instruments de l'aide au développement était intégrée par les acteurs. Restent des points de tension comme autant de composantes intrinsèques à l'instrument qui nous confirment le virage pris par ce dernier sur le type de société civile visée par l'outil. Notons-les.

Tout d'abord, il y a des frictions qui émergent de la configuration institutionnelle dans laquelle se déploient les programmes. Les pouvoirs publics côté français apparaissent en concurrence, entre Paris et le « terrain », entre l'AFD et le MAE, entre les services

administratifs de l'Agence et le SCAC de l'ambassade, dans les affres d'une réforme (1998) qui se poursuit. Les pouvoirs publics côté algérien ou marocain, bien qu'au centre de la doctrine, apparaissent plus lointains encore, dilués dans de « nouvelles » configurations associatives qui laissent peu de place à une analyse plus fine de la sociologie historique de l'État et de ses relations avec la société civile. Dans le même mouvement, les pouvoirs publics sont donc évincés par le design de l'instrument et rapatriés dans les discours.

Ensuite, il y a les tensions dans l'organisation de la gouvernance des programmes entre membres élus et membres de droits qui nous révèlent où se définit véritablement l'instrument, ses réorientations ou évolutions majeures, etc. Bien sûr, l'agencement des PCPA crée des frustrations, des interprétations, et des tensions sur l'accès aux cercles de gouvernance en capacité réelle d'infléchir sur les interprétations et reformulations des paradigmes de départ que nous analysions dans la première partie de cette thèse. Mais globalement, les acteurs acceptent le jeu d'un *design* très axé sur les membres de droit, et le poids de la partie française dans le dispositif. À l'unanimité des personnes que nous avons eues en entretien, les acteurs affirmeront qu'en dépit des efforts de rééquilibrage de l'instrument, le PCPA restait un programme français de coopération. Cela crée un premier effet d'éviction (ou d'atténuation) sur les acteurs sud souhaitant agir réellement sur les orientations du programme.

Enfin, l'appropriation des méthodes et des concepts n'est pas sans effet sur les configurations associatives locales. Certains acteurs nous ont ainsi fait part de leur amertume quant à voir le « monde associatif » se muer en secteur professionnalisé. Le PCPA, comme d'autres instruments, est avant tout perçu comme un espace d'apprentissage de technicités « modernes », « nouvelles », « extérieures » comme nous l'entendrons souvent dans les entretiens. Ce n'est pas sans poser quelques problèmes dans l'évolution des associations bénévoles, comme pour celles et ceux qui avaient fait de leur posture militante la base de leur légitimité à agir. Mais le PCPA, c'est aussi un espace politique : l'interprétation donnée à la « concertation avec les pouvoirs publics » ne saurait s'accommoder d'un discours contraire que pourrait lui fournir d'autres référentiels transnationaux comme l'altermondialisme que nous avons cité. La porte du programme se ferme sur les débats idéologiques de l'action internationale et le militantisme associatif devient alors aussi une source probable d'éviction du programme.

Ces tensions nous renseignent sur les mécanismes d'interprétation en cascade que nous avons soulignés dans la première partie de cette thèse. Mais nous découvrons que tout n'est pas affaire d'apprentissage et d'ajustement permanent. Ces résistances à l'instrument nous renseignent également sur les effets d'éviction, dont on peut discuter l'intentionnalité (la question est-elle politique ?), mais dont on observe la résultante sur la sociologie des

acteurs du programme. À chaque étape, de la conception à l'appropriation, en passant par la mise en œuvre, les ajustements opérés face aux résistances (ou aux tensions), comme autant d'effets-retours, façonnent les composantes sociologiques du programme. Cela ne permet pas de clore définitivement le chapitre sur la politisation/dépolitisation opérées au sein du programme sur lequel nous reviendrons dans la troisième partie. En revanche, cette approche par la résistance aux instruments et ses effets-retours nous permet de poursuivre l'analyse sur les « effets inattendus » comme autant de rétroactions qui façonnent également l'instrument.

3.3. Les effets inattendus

Comme nous le rappelle la définition des Instruments d'Action Publique⁵⁶⁵, « Les instruments sont des institutions au sens sociologique du terme : un ensemble plus ou moins coordonné de règles, de normes et de procédures, qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations. ». Mais ces instruments produisent également des « effets », désirés lorsqu'ils sont en phase avec les objectifs, mais également indésirés ou inattendus. C'est l'articulation entre ces catégories qui fait l'objet de notre attention ici. Les effets inattendus participent-ils des ajustements dans la trajectoire de l'instrument ?

3.3.1. De l'utilité d'une réflexion sur les effets

L'instrument PCPA fournit ainsi aux porteurs de projets un cadre stable de règles, une transparence de la méthode, jusqu'à la mise en scène (en AG notamment) du processus de décision, qui ensemble réduisent les incertitudes et permettent de déterminer pour partie les « bons » comportements que les acteurs doivent adopter. Mais chemin faisant, l'instrument véhicule une certaine vision des problèmes et des solutions, crée de nouveaux rapports de force, des effets d'éviction, de contrainte et d'opportunité qui modèle l'instrument avec une part laissée au hasard que nous appellerons les « effets inattendus ». Cette articulation entre les effets désirés, cette efficacité attendue dans la réalisation des objectifs (Castellanet, 2003) et les effets inattendus, nous permet de nous détacher de l'approche gestionnaire stricte qui semble habiter parfois les concepteurs des instruments dans un regard surdéterminé par les résultats. Trois motifs concourent à ce détachement dans l'analyse et à une réflexion plus aboutie sur les effets inattendus :

Tout d'abord, cette réflexion sur les effets inattendus a été développée⁵⁶⁶ à travers les travaux d'Alain Desrosières (1993) sur l'outil statistique et se poursuit avec les recherches sur les jeux sociaux autour de la carte scolaire (Barrault, dans Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Cette littérature nous renseigne sur l'importance des effets « en dehors du prévisible » et élargit le spectre de l'analyse pour revenir avec plus d'acuité sur l'explication des paradoxes, des blocages, des stratégies d'évitement, d'adaptation ou de contournement des objectifs initiaux.

⁵⁶⁵ Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Instrument », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

⁵⁶⁶ Dans l'ouvrage précédemment cité, les auteurs identifient les travaux d'Alain Desrosières (1993) sur l'outil statistique ou d'Emmanuel Didier (2009) sur les techniques de sondage, par ceux de Claude Raffestin (1990) et de Morgane Labbé (2007) sur la cartographie dans la construction des identités et récits nationaux.

Ensuite, comme nous l'avons vu, la classification de l'instrument PCPA pourrait relever assez classiquement d'un dispositif incitatif, visant à fournir une autre offre d'action publique aux acteurs récipiendaires de l'aide, dans des contextes où résident d'autres registres et dispositifs d'action publique, généralement qualifiés de plus normatifs. Par définition donc, le caractère incitatif ne préjuge pas de l'adoption pleine et entière des comportements souhaités par les acteurs. Dans la prudence consubstantielle à des interventions de développement qui ne veulent pas se voir taxées d'ingérence, le caractère incitatif est exacerbé pour donner à voir une « offre » dont les acteurs « disposent », et non des orientations et des résultats prédéterminés. Il s'agit avant tout de créer des effets d'enrôlement, puis progressivement de fidéliser des membres qui forment une communauté de pratiques, jusqu'à des coalitions plus ou moins structurées pour infléchir des modes d'action publique (Voss et Simon, 2014). Dans ce processus, la part d'inconnu est grande, et relève plus d'une hypothèse dont on cherche la validité que d'une anticipation maîtrisée sur des résultats.

Enfin, l'idée même de « recette », ou de « modèle à l'export » comme nous avons pu le voir, est surdéterminée par l'idée d'une (re)structuration d'État sous l'influence des idées néolibérales (Bezès, 2009). Or, les contextes de mise en œuvre des PCPA, ou plus précisément l'arrimage d'instruments d'action publique à des régimes d'action publique différents, au Maroc et en Algérie, laisse la part belle à des trajectoires originales, pour ne pas dire inattendues. Dès lors, quel regard porter sur les effets ?

Bien entendu, le monde de l'aide n'est pas en reste d'outils méthodologiques pour sortir de l'approche orientée vers les résultats et permettre de réfléchir plus largement pour se préoccuper des « impacts » des projets de coopération internationale. Dans la suite des critiques méthodologiques sur l'approche projet (Lecomte, 1986), les acteurs du développement ont très tôt cherché à élargir le spectre de l'analyse pour réfléchir aux effets, notamment en matière d'apprentissage (Korten, 1980) sur les communautés bénéficiaires de l'aide. Les études d'impact cherchent à apporter un regard plus large et plus lointain dans le temps sur les changements opérés à partir des projets, et dont les effets se font ressentir bien après. De notre point de vue, cette approche comporte deux biais méthodologiques qu'une discussion avec la littérature sur les effets des instruments d'action publique nous permet d'éclairer. Le premier concerne l'imputabilité et la causalité de ces effets, le deuxième leur reconstruction *a posteriori* qui laisse à penser qu'ils s'inscrivent dans les attendus à long terme d'un projet.

1/ Jusqu'à quel point le PCPA produit des effets ? Jusqu'où pourrait-on dire que l'instrument est efficace ? Ce sont des questions très largement traitées par les économistes du développement, notamment les spécialistes de l'analyse microéconomique de l'efficacité de l'aide. Guillaumont et Wagner nous rappellent ainsi, dans un article de 2013 consacré à

la mesure de l'efficacité de l'aide⁵⁶⁷, qu'il est complexe de capturer la dynamique de l'aide sans se doter d'un « horizon temporel spécifique ». Si l'aide a des effets, ils ne sont mesurables sur le plan macro-économique qu'avec une observation décalée dans le temps (Clemens, 2012) et en ayant la possibilité de prendre en compte isolément le « facteur aide » dans cette relation de causalité. Si, d'un point de vue économétrique cela s'avère complexe, prise à une échelle micro et sur des effets non liés à l'observation de données économiques (PIB, croissance, etc.), la tâche se révèle ardue. Pourtant, la redevabilité introduite par les conduites gestionnaires de l'action publique entraîne cette nécessité pour l'évaluateur d'engager une relation de causalité, et donc d'imputabilité de telle action, tel résultat ou tel effet à tel acteur ou tel bailleur. En l'absence d'une analyse aboutie sur l'ensemble des facteurs concourant à un changement social complexe, les rapports d'évaluation ou les discours sur « l'impact » sont enclins à des biais de surgénéralisation que nous avons étudiés par ailleurs. Nous avons ainsi pu entendre dans des réunions que les PCPA étaient à l'origine de mouvements sociaux non moins importants que ceux du 20 février 2011 au Maroc, ou encore à l'origine des événements de protestation plus récents de 2018 et 2019 en Algérie. Si demander si l'aide est efficace, c'est d'abord une question socialisée par des institutions qui cherchent aussi à savoir si « leur » aide, et les dispositifs associés, sont efficaces. Cela participe du processus interne de légitimation institutionnelle de tel ou tel service comme nous l'avons vu précédemment. Les effets des instruments sont donc sujets (par carence méthodologique, par manque de données, par inflation discursive sur la légitimité) à des représentations fantasmées sur les impacts. Analysons plutôt ce témoignage recueilli au sein du REMAJEC, association qui a pris la suite des activités du PCM après la fin du programme en 2014 : « Le PCM a été créé au moment des printemps arabes pour redynamiser les jeunes, pour calmer le jeu. Le PCM a calmé le jeu aussi avec l'INDH⁵⁶⁸. Ils sont venus calmer les jeunes. Ce sont des programmes qui renforcent la société civile. [...] Mais le réseau n'avait pas de réponse concrète sur les revendications de la société. Notre axe principal, c'était le renforcement de capacités. On a pu ainsi éduquer nos jeunes et combattre la radicalisation [...] Je crois que s'il n'y avait pas eu ce travail, on aurait été la Syrie⁵⁶⁹. ». Le PCPA est ainsi mis sur le même plan que l'INDH, alors que les volumes d'aide et la construction institutionnelle sont très différents ; la connexion est faite avec les printemps arabes de 2011, mouvement social associé à la thématique du programme, la jeunesse, elle-même associée à une problématique spécifique : la radicalisation. C'est ce carambolage d'idées et d'événements que nous décrivions plus tôt que nous retrouvons dans ce témoignage. Dans le même mouvement, l'aveu lucide d'une « absence de réponse concrète » aux aspirations sociales montre bien

⁵⁶⁷ Guillaumont, P. & Wagner, L. (2013). L'efficacité de l'aide pour réduire la pauvreté : leçons des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays. *Revue d'économie du développement*, vol. 21(4), 115-164.

⁵⁶⁸ Initiative Nationale de Développement Humain créée en 2005 au Maroc sous l'autorité du Roi Mohamed VI.

⁵⁶⁹ Entretien avec un responsable du REMAJEC en avril 2017, à Rabat.

qu'il y a déconnexion dans le raisonnement entre les activités du programme et la mesure des impacts ; entre l'observation de mouvements sociaux complexes et ce qui est imputable au programme dans sa capacité de réponse.

2/ Par ailleurs, dans des phases où les référentiels sont peu stabilisés, où les controverses perdurent au sein de l'instrument, les effets, même inattendus, viennent réajuster rétrospectivement les objectifs de l'instrument. On assiste alors à des reconstructions téléologiques avec des biais de confirmation dans les discours comme dans le témoignage précédent, qui consistent à associer des effets observés à des impacts indirects, ces impacts indirects à des résultats espérés du programme, ces résultats à des objectifs initiaux plus ou moins explicites de l'instrument. Pourtant, le caractère imprévisible de certains effets est souvent difficilement associable en l'état à une construction rationnelle en chaîne des objectifs aux résultats. Ainsi, alors que le PCM et le PCPA Algérie sont construits sur la « même recette » initiale, et prendront la même thématique centrale, « la jeunesse », les discours autour du PCM insisteront beaucoup plus sur les effets de structuration concernant les mouvements des jeunes et les politiques publiques associées. En Algérie, les effets plus transversaux du programme, porté sur l'articulation avec les pouvoirs publics, amèneront à insister sur les objectifs d'organisation de la société civile. Dans le premier cas, après lecture des rapports d'évaluation, de capitalisation et des entretiens menés, nous aurions été tentés d'analyser l'arrimage à une politique sectorielle, alors que dans le deuxième cas, nous sommes incités à analyser des rapports entre catégories d'acteurs de manière plus transversale. Le discours sur les effets arrive, par définition, *a posteriori* de la définition d'objectifs initiaux, embrassant souvent une perspective très large. Difficile alors de distinguer dans une réflexion sur les effets ce qui relève du prévu, de l'escompté, de l'inattendu, sans se départir du biais téléologique dans lequel nous entraîne l'examen des entretiens. De plus, le caractère processuel et expérimental des PCPA donné par son *design* à l'export exacerbe l'émergence de résultats inattendus qui permettront de réactiver des hypothèses ou controverses de départ : « On a toujours voulu écarter les modes de protestation dans les PCPA, alors même que lorsque les mouvements sociaux se battent pour leurs droits, on applaudit les acteurs qui y participent. Après on se réattribue leur mérite, en disant grâce au PCPA et tout ça. Alors que le changement de registre dans le dialogue politique, on ne le doit pas au PCPA ou très indirectement⁵⁷⁰ ».

L'analyse des effets inattendus, de ces impacts que l'on est enclin à attribuer au programme, se révèle être un exercice plus complexe tant les biais de surgénéralisation et de confirmation voilent quelque peu la réflexion du chercheur. Mais indéniablement,

⁵⁷⁰ Entretien à l'AFD, janvier 2020, Paris.

l'exercice d'intégration de ces effets inattendus dans les pratiques discursives autour de l'instrument nous renseigne sur le réagencement des paradigmes initiaux et sur les stratégies d'emphase sur certains aspects.

3.3.2. « Mieux centré sur les acteurs Sud » : l'effet-retour sur les acteurs Nord

Malgré les précautions méthodologiques prises précédemment, nous nous essayons à l'analyse de quelques effets inattendus qui marquent l'évolution de l'instrument. Le premier est indéniablement l'accélération de l'adoption des référentiels de l'aide internationale par les acteurs français ; un effet-retour de l'insertion plus rapide des acteurs Sud qui puisaient dans d'autres programmes les référentiels de l'aide internationale. Le deuxième est l'élargissement de la base sociale des associations au Nord participant à ce type de programme ; puisqu'il s'agit désormais de parler d'OSC, les associations qui n'ont pas pour objet social la solidarité internationale, intègrent ce champ sous la houlette des « ONG garantes ».

Le programme, en portant son centre de gravité vers les acteurs Sud, avait pour objectif de mieux prendre en compte ce qui ne devait plus être nommé « bénéficiaires » et d'enchâsser les ONG professionnelles de l'aide au développement dans une logique de réforme institutionnelle et de changement paradigmatique de l'aide. L'intérêt, les flux financiers, les activités étaient par conséquent structurellement portés vers ces acteurs sud, dans une logique de « renforcement de capacités » et de « concertation avec les pouvoirs publics » que nous avons détaillée. Chemin faisant, les activités de formation, notamment à la gestion du cycle de projet, ont plus vite professionnalisé les associations algériennes ou marocaines dans les canevas managériaux de « l'appui par projet », que parfois leurs homologues français de taille similaire. En effet, si les ONG au Nord sont « branchées » sur les approches gestionnaires qui dominent peu à peu le champ de l'aide au développement au début des années 2000, les associations qui composent le programme et qui peuvent appartenir à des secteurs aussi différents que l'action socio-culturelle, l'animation, la santé, l'éducation, etc. ne sont pas toujours elles-mêmes prises dans l'importation des réformes managériales du New Public Management (McCourt, Minogue, 2001). En d'autres termes, en dehors des « chefs de file », CFSI, CCFD ou Solidarité Laïque que nous avons pu citer, les associations françaises (de taille plus modeste et/ou qui n'appartiennent pas au « secteur de l'aide ») qui se retrouvent dans le programme sous leur faïtière, apprennent parfois des acteurs Sud comment désormais « faire des projets », là où certaines sont habituées à des financements de fonctionnement pour des missions parapubliques par exemple. On observe ainsi une plus grande

connaissance des acteurs Sud sur la méthode et/ou les paradigmes de l'aide qui circulent dans les arènes dans lesquelles ils évoluent, par rapport à leurs homologues français plus enclins à énoncer les référentiels de leur secteur de politique publique (médico-social, animation, etc.). Nous avons pu observer dans des réunions la manière dont les acteurs Sud, même faiblement professionnalisés, pouvaient ainsi se référer aux Objectifs du Millénaire pour le Développement ou aux Objectifs de Développement Durable, à la « GCP », pendant que leurs homologues français faisaient référence eux aux réformes politiques ou au discours gouvernemental dans leur secteur. Les acteurs Nord membres du programme, en dehors des ONG « cheffes de file », apprennent les caractéristiques du secteur de l'aide au développement principalement à travers les retours de leurs interactions partenariales avec leurs homologues au Sud, mieux rompus au « monde de l'aide » dans lequel ils naviguent d'un programme à l'autre. Il n'est pas rare d'avoir pu rencontrer dans nos entretiens des analyses plus robustes sur le système institutionnel de l'aide française dans la bouche de partenaires Sud, que d'acteurs français spécialisés sur l'action socio-culturelle par exemple. Effet inattendu : les associations françaises de solidarité internationale infra-structurées, entendons par là composées de bénévoles et ne disposant pas d'expertise significative, subissent un effet d'éviction dans le programme au profit d'autres acteurs « hors champ » du développement mais disposant d'une compétence métier spécifique.

Les programmes de développement du type que nous étudions ici embrassent, par leurs thématiques transversales, différents secteurs d'action publique qui permettent d'organiser un brassage des acteurs qui n'ont pas l'habitude de se retrouver dans le même « champ », au sens bourdieusien du terme. En effet, « côté français », on note que les programmes rassemblent derrière le vocable homogénéisant « d'associations » plusieurs catégories, ce qui nous conduit à nous essayer à une typologie. Nous distinguons les associations qui ont pour objet social la solidarité internationale, de celles qui se réclament de l'éducation populaire, des métiers de l'animation socio-éducative, des métiers du social et du médical, et enfin de celles relevant de l'action culturelle. À cela, il faudrait ajouter comme critère de répartition arbitraire⁵⁷¹ le degré de professionnalisation avec d'un côté, des associations bénévoles et de l'autre, celles pouvant compter sur des salariés, et plus spécifiquement encore sur des professionnels des questions sectorielles (handicap, petite enfance, santé, éducation, etc.). Pour les premières, celles qui s'inscrivent dans une logique de bénévolat, les questions d'animation de base sociale, de valeurs, de militantisme vont guider fortement l'action. Elles vont être particulièrement attentives au système de valeurs défendu par le programme, aux procédures, à la transparence des décisions, au plaidoyer, au

⁵⁷¹ « Arbitraire » car les associations composées de bénévoles peuvent 1/ avoir fait le choix d'organiser leur action entièrement sans l'appui de salariés (souvent critiqués comme étant des coûts intermédiaires n'allant pas directement « sur le terrain ») et 2 / être composées de personnes ayant des compétences métier très spécifiques.

Conséquence de cette évolution, il est ainsi intéressant de noter que, si au début du PCM les critiques se portaient sur « l'effet club » d'ONG françaises et sur leur domination dans la captation de la ressource, dans le PCPA Algérie, sur les dernières phases (2016-2019), les associations françaises ont de plus en plus fait remonter leur incompréhension sur leur non-éligibilité à des financements directs par le programme. Arguant des difficultés éprouvées par le système associatif français, des coûts transactionnels de l'animation des partenariats et surtout plus détachées de la réflexion sur les asymétries Nord/Sud qui président à la logique de l'Aide, certaines associations françaises ont eu tendance à vouloir réajuster dans « l'autre sens » les notions d'égalité partenariale érigée en valeur dans le programme. Effet inattendu : les acteurs français des programmes se sentent exclus du système de l'aide (dans l'exemple algérien), et plus généralement des orientations générales et des décisions quotidiennes d'un programme de développement dont ils saisissent moins bien les codes depuis leurs territoires en France que depuis Rabat ou Alger. Un contraste d'autant plus marquant puisque les entretiens que nous avons menés auprès des membres français comme des membres algériens tendent quasi-unaniment à définir l'identité (et par-delà les mécanismes mêmes) du programme comme étant de l'autre rive que la leur.

Bien entendu, en recentrant volontairement les programmes sur les acteurs au Sud (cf. vade-mecum), il fallait s'attendre à ce que des reconfigurations s'opèrent dans le champ du développement parmi les acteurs au Nord. Mais les effets inattendus sont nombreux. Alors que le champ du Développement se professionnalise, sous l'impulsion de la doctrine sur l'efficacité de l'aide, on retrouve de moins en moins de professionnels du Développement dans le monde associatif au Nord. En conséquence, si sur le plan politique on observe un changement de posture, du faire-face au faire-avec les institutions, les ONG ne se fondent pas pour autant sociologiquement dans le mouvement des OSC. Au contraire, elles se renforcent dans leur distinction avec le reste de la société civile organisée, formée dans ses grandes masses des bastions de l'éducation populaire et l'animation socio-culturelle. Les ONG se chargent ainsi d'encadrer en quelque sorte le volet international des activités des OSC. Par ailleurs, l'efficacité de l'aide qui entraîne la professionnalisation au « Sud », évince dans le même mouvement les acteurs au « Nord » qui n'ont que pour moteur des « initiatives de solidarité internationale », pour lui préférer des acteurs compétents dans des secteurs spécifiques de l'action publique.

3.3.3. Derrière la « société civile », l'abandon de la question démocratique ?

Autre effet inattendu que nous observons dans la carrière de l'instrument PCPA, c'est l'abandon de l'idée de transition démocratique. En effet ce paradigme, si important au moment de la conception de l'instrument au début du millénaire, semble disparaître du vocabulaire des acteurs que nous rencontrons. L'idée de « transition » laisse la place au « changement de pratiques », celle de la « démocratisation » à la « société civile » organisée. Ces référentiels ont certainement baissé en intensité à mesure qu'ils étaient traduits et appropriés par les acteurs des programmes PCPA, et disons-le certains ont été simplement oubliés ou renvoyés à leur historicité sous l'effet des changements de personnels. La question démocratique perd ainsi de sa véracité, et les acteurs interrogés lui préfèrent amplement l'idée d'une « société civile » organisée, actrice de son propre « changement ». Nous y voyons là un effet également des réorganisations institutionnelles, mais aussi de l'évolution du cadre cognitif des politiques de coopération. En effet, nous avons souligné à quel point les politiques de coopération (re)créées à partir des années 2000, étaient attachées aux enjeux de politique étrangère, et s'ouvraient timidement aux paradigmes de l'aide internationale. Vingt ans plus tard, les politiques internationales de développement viennent irriguer plus fortement le secteur français de la coopération, et les PCPA suivent cette évolution dans leur reformulation. Les espoirs suscités par la révolution de 2011 en Tunisie n'ont pas même permis de réactiver le paradigme de la transition démocratique au sein des PCPA⁵⁷². De même, le fait que les PCPA soient désormais un programme administré par l'AFD et non par le MAE, éloigne un peu plus l'instrument des ressorts classiques des politiques de coopération, comme l'idée d'influence par exemple. Il serait difficile de conclure pour autant à l'abandon de certains référentiels tant ces derniers peuvent faire l'objet de réactivation fortuite en réunion, réhabilitant les objectifs initiaux à partir de l'interprétation d'un résultat ou d'un effet inattendu produit par le programme : « Les membres français du programme ont appris beaucoup de choses au contact de leur homologue et c'était un objectif clair dès le départ ; sortir du tout ONG dans l'aide au développement. Désormais, il y a des associations impliquées des deux côtés dans des métiers bien spécifiques, avec de la réciprocité et tout ça⁵⁷³. »

⁵⁷² Un PCPA Tunisie est créé à partir de 2014.

⁵⁷³ Entretien de janvier 2019, Paris.

Conclusion : l'intégration des rétroactions ou la fabrique réajustée du développement.

L'instrument s'autonomise. C'est ce que l'on pourrait conclure après l'analyse dans ce troisième chapitre des mouvements d'inertie, des oppositions et des effets inattendus produits par l'instrument. Comme nous l'avons montré, ces éléments agissent rétroactivement sur la définition même de l'instrument dans ses réajustements discursifs comme méthodologiques. Ces boucles de rétroactions, ou « effet-retours », façonnent l'instrument autant qu'elles le singularisent et conduisent à une certaine institutionnalisation.

Comme nous le rappelle Philippe Lavigne Delville : « Le détour par l'action sociale ou le financement du développement local en France montre que, fondamentalement, ces contradictions sont inhérentes aux situations d'intervention sociale, lorsqu'il y a disjonction entre financeurs, bénéficiaires et offreurs de services, et qu'elles sont exacerbées dans les contextes « d'aide » »⁵⁷⁴. Ces contradictions sont celles exprimées entre la nécessaire stabilité des objectifs, souhaitée généralement par le bailleur, et les effets-retours qui bousculent cette dynamique prévisionnelle. Pour autant, nous n'observons pas de « disjonction » dans les programmes étudiés ici. Au contraire, les instruments PCPA semblent se comporter comme des institutions apprenantes, avec une étonnante stabilité dans le temps, répondant à la critique ancienne sur les démarches projets qui soulignaient déjà l'importance des apprentissages (Korten, 1980 ; Lecomte, 1986) et une certaine « normalité » sociologiquement démontrée des écarts entre prévu et réalisé (Olivier de Sardan, 1995). Nous avons ainsi pu observer dans nos entretiens une volonté sincère de mettre en cohérence les objectifs et les résultats, avec des biais de confirmation et des logiques d'emphase sur des aspects au détriment d'autres : le « renforcement » plus que « l'efficacité », le « processus » plus que le « résultat », la méthode « pluri-acteurs » plus que la cohérence sectorielle sur la « jeunesse », ou inversement, etc. Le caractère incertain, expérimental, et processuel fait partie ici de la méthode. Il n'est pas « systématiquement sous-estimé, voire nié, au profit d'une illusion de maîtrise et de reproduction de techniques et de savoir-faire éprouvés », comme le constate Philippe Lavigne Delville dans l'article précédemment cité.

Ainsi, nous avons pu analyser, avec une certaine prudence méthodologique, quelques effets inattendus du programme qui fournissent avant tout des explications sur la sociologie des acteurs du programme. Si l'apprentissage est au cœur du processus impulsé par

⁵⁷⁴ Lavigne Delville, Philippe. « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet » », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, no. 3, 2012, pp. 153-168.

l'instrument, il sert (intentionnellement) davantage les acteurs du Sud qui, chemin faisant dans ce programme (comme dans d'autres, impulsés par la coopération internationale) entrent en résonance avec les référentiels du développement. Ces derniers parlent plus facilement le langage « projet » et utilise plus facilement les « codes » de l'aide que ne le peuvent parfois leurs partenaires français. Progressivement, les acteurs Nord dans les programmes sont « déconnectés » du monde de l'aide, exclus des financements directs, contraints à l'intermédiation de leur partenaire Sud pour exister dans le programme. Les acteurs « qui restent » sont des associations dont la légitimité et l'assise financière s'inscrivent en dehors du secteur de l'aide au développement ; des associations dont la compétence-métier est éprouvée par ailleurs et utile dans le partenariat. Cet effet inattendu est intéressant car il vient battre en brèche les idées sur l'aide au développement construites à une échelle plus macro, qui se bornent à analyser les dynamiques d'échanges et d'expertise à travers l'implication d'ONG professionnelles et de cabinets de consultants. Dans le cas observé des PCPA, à l'heure de la professionnalisation, il y a de moins en moins de « professionnels de l'aide » côté français, à l'exception de l'ONG cheffe de file. Il y aurait alors comme un désencastrement sociologique d'un secteur de l'aide qui n'est plus mis en œuvre par les seuls acteurs « classiques » de l'aide mais venant d'autres secteurs.

En conséquence, les paradigmes de l'aide, ses changements, ses controverses sont un terrain lointain pour la plupart des acteurs, comme nous le ressentirons dans nombre de nos entretiens avec les membres français des programmes. Tout semble alors se comporter comme si les débats sur l'efficacité de l'aide n'était pas la finalité des programmes, tout juste une vigilance que la méthode vient ici et là outiller. La réflexion ne se borne pas ainsi aux résultats directs mais s'attarde également sur les « impacts » et les « effets », même si les carences méthodologiques ont souvent raison des analyses objectives sur le sujet. Tout juste doit-on se contenter de mise en cohérence rétrospective, et de confusion parfois entre corrélation et causalité (ou imputabilité) du programme sur des faits sociaux plus larges. Mais là encore, le processus d'apprentissage domine, même si ces biais de surgénéralisation ou de confirmation abondent, un « *storytelling*⁵⁷⁵ » se met en place et agace les tenants d'une analyse plus orientée sur les résultats directs de l'action. Pour ceux qui sont peu sensibles aux approches processuelles, les PCPA apparaissent dans leur méthodologie comme un artefact de paradigmes anciens, ce que vient contredire pleinement notre analyse. En effet, l'instrument apparaît comme une fabrique réajustée, où les boucles de rétroaction tiennent une part importante dans la trajectoire de l'instrument. Progressivement, les PCPA s'extirpent, non sans difficultés parfois, des controverses du secteur pour faire valoir une trajectoire « singulière »,

⁵⁷⁵ Terme entendu en comité de pilotage sur la méta-évaluation des PCPA.

« inédite » : une marque de leur autonomisation (vis-à-vis du MAE et de l'AFD) virant à une forme d'institutionnalisation dans le paysage local de l'aide (en Algérie ou au Maroc). Ainsi, comme nous le rappelle la littérature sur les IAP, « beaucoup de recherches convergent pour signaler la très forte capacité des metteurs en œuvre à réinterpréter, voire à réorienter, le sens initial des programmes d'action publique, et cela en fonction de leur savoir-faire et de leurs routines. Un instrument peut être intégré dans une pratique, mais se voir orienté vers d'autres finalités que celles prévues initialement »⁵⁷⁶. Dans les cas étudiés ici, l'appropriation fait partie de la méthode de cet instrument tourné vers l'export. Les effets inattendus peuvent donc faire l'objet d'une mise en discours pour souligner rétroactivement la cohérence, et participer de la fabrique réajustée du développement.

⁵⁷⁶ LE BOURHIS, Jean-Pierre et LASCOUMES, Pierre, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques » in HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*.

Conclusion de la deuxième partie : trajectoire d'un instrument à la dérive.

Nous nous sommes interrogés dans cette partie de l'analyse sur ce qui déterminait la trajectoire d'un programme de coopération au moment de sa mise en œuvre dans les pays récipiendaires. Trois éléments de réponse ressortent de l'analyse.

L'instabilité des référentiels comme point de départ

Au moment de sa mise en œuvre, l'instrument PCPA doit nécessairement stabiliser des référentiels complexes et en mouvement, ce qui est un premier choix dans sa trajectoire. Dans un contexte de réforme institutionnelle amorcée et d'instabilité des paradigmes de l'aide, les acteurs vont être tentés par une certaine inertie des pratiques. Si l'on peut s'accorder sur la pertinence des questions à l'origine des réformes de l'aide, acquiescer à la fin de la Françafrique ou à une démocratisation vertueuse d'une société civile mondialisée, l'inertie dans les pratiques restent forte, comme on le constate sur le bilan des premiers PCPA. Le premier impact sur la trajectoire d'un PCPA, c'est cette propension des acteurs à réduire la complexité du secteur, pour agir avec « ce que l'on comprend » des changements attendus. Simon fut l'un des premiers auteurs (1945) à mettre en évidence le décalage insurmontable entre les capacités cognitives limitées des individus et la complexité des problèmes sociaux qu'ils sont supposés résoudre. Cette « rationalité limitée » joue à plein lorsque nous tentons d'expliquer la persistance de pratiques alors même que le changement paradigmatique de l'aide, et plus directement les réformes institutionnelles, tentent d'introduire des ruptures des cadres cognitifs et méthodologiques. Plus qu'un mouvement d'adoption et de mise en œuvre d'une politique publique, les acteurs « réagissent » à la mise en place de ce « nouvel » instrument à travers des biais cognitifs. À partir de croyances générales sur l'aide (« l'aide c'est d'abord de la redistribution financière »), et plus spécifiques (« les ONG représentent la voix des sans voix »), les acteurs en première ligne pour la définition et les premières mises en œuvre des PCPA interprètent les nouveaux cadres qui leur sont donnés à partir de ce qu'ils en comprennent de prime abord. Plus qu'une dépendance au sentier, qui illustrerait les habitudes prises et les difficiles voies nouvelles à tracer, nous assistons à un carambolage d'idées qui n'est pas sans provoquer quelques effets d'évictions structurelles qui pèseront sur la carrière de l'instrument. En faisant appel à la littérature sur le sujet, Majone⁵⁷⁷ nous éclaire ainsi sur le fait que les instruments ne sont ainsi ni neutres, ni identiques en termes de redistribution entre les groupes sociaux, ni nettement séparables des objectifs.

⁵⁷⁷ Majone, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, 1989.

Cependant quand les objectifs sont flous, ou multiples (ce qui renforce la première caractéristique), les instruments peuvent acquérir un sens propre, une certaine autonomie au-delà de la valeur instrumentale de la politique qu'ils sont supposés incarner. C'est ce que nous observons ici. Bien que certains défendent le caractère profondément innovant, les PCPA empruntent aux pratiques de l'aide les réflexes de la redistribution, de méfiance vis-à-vis des pouvoirs publics, voire même des acteurs sud (voir PCM I), avant d'apporter des correctifs à l'usage. Les PCPA apparaissent alors pour partie comme des instruments à la trajectoire classique : renforcer les capacités, transférer les méthodes (via des formations à la GCP), financer des projets, évaluer les résultats, clôturer ou poursuivre le programme en fonction de son efficacité. Autrement dit, il n'y a pas d'effet disruptif dans un premier temps dans la mise en place des PCPA, mais des bricolages à partir des chocs des idées et des réformes méthodologiques mises en circulation, ce qui n'est pas sans conséquence sur la morphologie même de l'instrument par la suite. L'instabilité des référentiels de départ va donc donner sa pleine importance à l'entreprise de traduction lors de la mise en œuvre, et avec elle à la place de la sociologie historique de l'État.

Une trajectoire guidée par l'effet de niche et les effets d'éviction

L'approche par la sociologie historique de l'État nous montre que la trajectoire de l'instrument est guidée à la fois par un idéal type de société civile, et par la place de celle-ci dans la fabrique de l'action publique. La société civile n'est pas un monolithe sociologique d'acteurs prêts à composer avec les pouvoirs publics. Ce n'est pas cela qui se traduit lors de la mise en œuvre. L'instrument PCPA s'insère en réalité dans des dynamiques historiques et sociologiques bien différentes entre le Maroc et l'Algérie. Dans le royaume chérifien, c'est une société civile en pleine essor qui vient à la rencontre des programmes PCPA. Longtemps ignorée ou faisant l'objet de méfiance, cette société civile est au début du millénaire agitée partout comme le marqueur de la transition démocratique. Le PCPA peut alors pénétrer un mouvement associatif avide de méthode et d'ouverture, encore trop peu entendu par les pouvoirs publics, mais dont la trajectoire de montée en puissance est assumée par l'État : l'enjeu de reconnexion entre société civile et pouvoirs publics est alors très fort. En Algérie, la marque historique récente de la décennie noire empêche le même essor d'une société civile qui se fait plus confidentiel. Il s'agit alors avant tout de faire reconnaître l'existence même d'une société civile, avant même de pouvoir la reconnecter pleinement à la fabrique des politiques publiques. Dans les deux cas, l'instrument PCPA va toucher plus favorablement un segment peu structuré, demandeur de méthode et enclin à la concertation. Il va laisser sur le chemin les acteurs historiques et/ou multi-positionnés et les militants associatifs trop marqués. Les pouvoirs publics, bien qu'au centre des

discours, ne sont pas non plus au cœur de l'administration du programme. En conséquence, l'instrument est le plus souvent ignoré (Maroc) ou toléré (Algérie) par les pouvoirs publics centraux, alors que l'on trouve des exemples épars de collaboration entre société civile et autorités locales. Il en résulte que le programme PCM est en quelque sorte dilué dans une offre d'action publique que l'État marocain organise de manière très concurrentielle entre les bailleurs de fonds internationaux, alors que le PCPA en Algérie est en situation de quasi-monopole pour gérer un segment de société civile très restreint et très peu ouvert sur l'extérieur.

Ces effets d'éviction, nous les retrouvons dans l'analyse des résistances à l'instrument qui sont autant de points d'appui dans la controverse pour mieux définir encore ce que sont les PCPA et les politiques qu'ils servent. En ramenant au premier plan les résistances à l'instrument, nous avons essayé de mettre en lumière les pratiques d'appropriation et d'opposition, ce qui participe moins à des blocages indépassables qu'à une mise en mouvement de l'instrument. Ces situations observées, sans opposition manifeste à l'instrument, nous donnent des grilles de lecture sur les lignes de tension qui habitent l'instrument tout au long de sa carrière. Cela nous a permis de comprendre les résistances par le bas, au réel du discours des acteurs et de leur possible marge de manœuvre, sans verser dans l'analyse dichotomique de personnes qui seraient pour le développement et ses instruments associés, de celles qui seraient farouchement opposées. Ainsi, les analyses classiques sur le développement ont tendance à mettre en avant que les critères principaux de « réussite », du point de vue du fournisseur de ressources (le bailleur ici), sont le taux de décaissement, l'absence de problèmes à gérer, la qualité des comptes-rendus financiers, et pas forcément la pertinence des actions sur le terrain et leur impact, ni leurs effets institutionnels à moyen terme. Ce n'est pas l'approche retenue ici. Bien qu'il existe un discours de ce type à chaque fin de phase du programme, on observe dans le temps long une certaine institutionnalisation des programmes PCPA (de 1999 à 2020) qui se détachent du discours sur le séquençage de l'aide et l'approche par les résultats pour lui préférer les impacts dans le temps long. Tout semble œuvrer pour que l'instrument PCPA dérive depuis les paradigmes de l'aide qu'il était prétendu chargé d'incarner vers une singularité à l'usage faite de coalition d'acteurs stabilisés en capacité de défendre l'originalité de l'outil.

Détachement conceptuel ou autonomisation institutionnelle ?

L'enjeu d'adaptation est tel, la multiplicité des politiques enchevêtrées si importante, que les programmes paraissent « à la dérive », loin de leur cadre initial. Les PCPA s'organisent comme des fabriques réajustées, capables d'intégrer les contraintes et les résistances,

pour s'assurer de leur naturalisation dans le paysage local de production de l'action publique. Tant et si bien qu'il est parfois difficile d'y raccrocher les objectifs propres d'une politique de coopération. L'abandon de certains référentiels (démocratisation en Algérie, ou le pluri-acteurs au Maroc) apparaît comme un élément déterminant de la trajectoire d'un PCPA. Comme nous le rappellent Halpern, Lascoumes, et Le Galès dans la définition même des IAP : « Les acteurs sociaux et politiques ont donc des capacités d'action très différentes en fonction des instruments sélectionnés. Une fois institués, ces instruments ouvrent à des entrepreneurs politiques de nouvelles perspectives d'utilisation ou d'interprétation imprévues, difficiles à contrôler, qui nourrissent ainsi une dynamique d'institutionnalisation. »⁵⁷⁸. C'est ce que nous observons également ici. Les travaux dans la perspective du néo-institutionnalisme historique ont cherché ainsi à théoriser comment les institutions évoluaient dans le temps. Kathleen Thelen (2003) montre ainsi que les institutions peuvent changer, se « convertir » par le bas et accomplir de nouvelles fonctions par le changement des membres qui la composent. Dans l'exemple analysé ici, les PCPA produisent des nouvelles fonctions d'accompagnement à la « structuration de la société civile » à même de réinterroger théoriquement le cadre institutionnel d'intervention. Mais dans le cas étudié, c'est aussi le cadre qui a changé en 2009, puisque les instruments PCPA sont passés des « mains » du MAE à celui de l'AFD. C'est un cas d'étude singulier puisque généralement il y a continuité entre le cadre institutionnel et l'instrument qui permet aux chercheurs d'analyser les jeux d'influence l'un envers l'autre. Dans le cas présent, il est intéressant d'observer que ce sont les programmes PCPA qui organisent le continuum paradigmatique du « renforcement de la société civile », détaché du MAE et de ses enjeux de politique étrangère. Au sortir de cette situation, en l'absence de DCP précis sur la société civile, sans véritable vision stratégique à long terme, le PCM fait les frais d'un retrait (ou d'un *phasing out* comme la terminologie des ONG le nomme) entre 2011 et 2014, au moment même où les mouvements sociaux des printemps arabes entrent en résonance avec les impacts attendus du PCM sur la participation de la jeunesse⁵⁷⁹, la structuration de la société civile, ou encore la promotion de cadres de concertation avec les pouvoirs publics. L'instrument est détaché des politiques de coopération, laissé à la seule appréciation des coalitions d'acteurs qui tentent de le faire perdurer. Cet exemple confirme une tendance à l'autonomisation de l'instrument que nous avons pu observer. Loin de servir une politique publique très précise et stable dans le temps, les PCPA s'accommodent, par effet d'hybridation, avec les contextes auxquels ils sont confrontés, et les référentiels de l'aide qu'ils sont supposés porter. Ils stabilisent ainsi ces référentiels dans des approches processuelles, faites d'intégration progressive des effets-retours qui agissent sur la

⁵⁷⁸ Halpern, Charlotte, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès. « Instrument », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

⁵⁷⁹ BONO I., « Une lecture d'économie politique de la « participation des jeunes » au Maroc à l'heure du Printemps arabe », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n° 4, 2013, pp. 145-166.

définition et la sociologie même du programme. Ce que nous avons appelé « accommodement raisonnable » résulte de cet ajustement itératif entre les recettes, les pratiques et les contingences du contexte qui donnent à chaque PCPA une trajectoire singulière et, sur certains aspects, « inattendue ». Pour autant, si l'instrument PCPA s'autonomise de son cadre institutionnel dans sa mise en œuvre, il reste attaché à des controverses récurrentes auquel nous avons assisté autour de sa conception et de ses finalités. « À quoi servent les PCPA ? » est une question facilement désarmante tant ce type d'instrument transversal embrasse des objectifs larges et des processus complexes pour offrir des réponses forcément partielles, insuffisantes et donc frustrantes sur tel ou tel aspect. Cette imprévisibilité des « résultats », et plus largement des impacts, en fait la marque de fabrique des PCPA dans un monde de l'aide de plus en plus enclin à la rationalisation et aux modèles prédictifs. Les PCPA, par leur démarche expérimentale, à tâtons, portée sur les rétroactions et l'adaptation, mettent en invisibilité (parfois à leur dépend) les changements profonds qu'ils opèrent dans le comportement des acteurs. Autrement dit, « l'inconnu va se révéler au fur et à mesure de son développement » (Jolivet, 1998), à la fois comme un élément essentiel de la trajectoire des programmes, et la source d'une complexité constante dans la recherche de cohérence dans cette trajectoire.

Les programmes PCPA participent ainsi d'une aide au développement à « bas bruit », loin des rapports d'évaluation sur les réussites et les échecs des projets, et plus proche de l'accompagnement du changement social, sociétal voire politique sur lequel ils ne peuvent crier haut et fort leur contribution. Le caractère expérimental et incertain des résultats de l'action menée, condition essentielle de l'adaptation d'un programme de développement aux conditions de l'action publique dans le pays récipiendaire, conduit à un détachement, voire une déchirure, entre l'instrument et sa politique. Mais dans le secteur de l'aide, n'est-ce pas là le marqueur même d'une réussite ? Les discours de l'aide ne sont pourtant pas avares d'incantations sur l'appropriation par les acteurs du sud des méthodes, des résultats et des effets que génèrent ces programmes d'intervention. Au point d'oublier les enjeux propres aux politiques de développement et l'intérêt des développeurs ? De l'aveux des acteurs, dans des interventions en mode projet, il n'est jamais bon de constater l'autonomisation d'un instrument : « tu vois à partir du moment où nous n'étions plus sous la loupe du ministère, ça nous a laissé une plus grande autonomie, mais dans le même temps quand il y a eu des problèmes nous ne savions plus qui mobiliser. C'est comme si ça n'intéressait plus... nous cherchions nos politiques d'une certaine façon, et nous devons convaincre de nouveaux agents au ministère du bienfondé de leur propre orientation⁵⁸⁰. C'est un comble. ». La trajectoire d'un instrument dans le secteur de l'aide est donc systématiquement celui d'un échec, puisque tôt ou tard la logique d'intervention prend fin, provoquant l'amertume des coalitions d'acteurs formées autour de l'instrument. En

⁵⁸⁰ Entretien avec un ancien responsable du PCM, Paris, juillet 2019.

revanche, les effets sur les changements de comportement des acteurs (« l'impact » dirait-on dans le Language de l'aide) réamorcent de nouvelles trajectoires souvent difficiles à mesurer et à apprécier dans la complexité de l'évolution globale de l'action publique.

Stabilisation des référentiels, interprétation par les acteurs de la mise en œuvre⁵⁸¹, adaptation aux contraintes de l'action publique locale, éviction de certains acteurs, et abandon de certains référentiels semblent rythmer ainsi la trajectoire d'un instrument de coopération comme les PCPA.

⁵⁸¹ Les acteurs de la mise en œuvre d'une politique de coopération ne sont pas les mêmes que ceux présents à la formulation.

3^{ème} Partie : La fabrique de la (dé)politisation ?

« On ne fait pas de politique ! ». C'est ainsi que s'intitule l'article⁵⁸² de Lucile Martens et Raphaëlle Parizet (2017) qui met en exergue les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE. Cette exclamation, nous l'avons maintes fois entendue dans nos entretiens, que cela soit dans la bouche des porteurs de projets qui voulaient certainement ne pas être confondus avec la classe politique de leur pays, mais aussi, de manière plus étonnante peut-être, des institutions parties prenantes des programmes PCPA, comme s'il s'agissait de se prémunir de toutes formes d'intervention dans la vie politique locale. Il est intéressant pour notre analyse de s'arrêter sur cette injonction très caractéristique du monde du développement à ne pas vouloir relever du « politique » dans toute la polysémie du terme ; que cela soit de l'orientation des politiques publiques, du jeu politique, ou encore de la contrainte politique d'un pays sur un autre. Finalement, tout ne serait qu'affaire de techniques d'intervention, régies par l'impérieuse nécessité de résoudre des problèmes supposément neutres dans leur construction ou leur apparition. Tout fonctionne comme si la fabrique du développement que nous décrivons depuis le début de cette thèse à travers les programmes PCPA n'était qu'un ajustement permanent de rouages, sans débat profond sur ses finalités ou sans mesure des effets produits sur les comportements politiques des publics touchés. Comme nous le rappellent les travaux de Ferguson (1994), les organisations internationales sont souvent décrites comme des « machines antipolitiques », et nous avons nous-mêmes abondé en ce sens en décrivant les mécanismes de transfert et d'appropriation qui rythment la vie d'un programme de développement en se tenant « soigneusement à l'écart des conflits et des tensions qui traversent les sociétés concernées » (Allal, 2010). Pourtant, si les politiques d'aide au développement cherchent à changer⁵⁸³ quelque chose, c'est bien cette dimension politique de la fabrique de l'action publique dans les pays tiers, source du mal-développement selon la doctrine dominante alors en place depuis le début des années 2000.

Mais nous pourrions tout à fait adopter le point de vue inverse en déclarant que « tout est politique ! ». Nous avons souvent remarqué lors de nos entretiens que le manque

⁵⁸² Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 41-60.

⁵⁸³ « Une politique publique se définit toujours par rapport au changement, soit que l'on cherche à freiner une évolution, soit que l'on cherche, au contraire, à promouvoir la transformation du milieu concerné » (Muller, 2015, p. 156).

d'explications rationnelles sur une décision (le choix du pays, le choix des projets, les priorités thématiques), les difficultés rencontrées ou encore les résultats d'une action (ou d'une inaction) étaient imputés au « politique », vaste ensemble aux contours flous⁵⁸⁴. Dans une tentative de mise en rationalité, tel ou tel projet est souvent rattaché à la volonté politique de tel acteur, à la reconnaissance de telle idée, à la force de mobilisation de tel groupe, etc. Si le programme est développé au Maroc, c'est parce que la « France a des intérêts ». Si le programme soutient « la jeunesse », c'est pour qu'elle puisse « interpeller les pouvoirs publics » ou qu'elle soit une « force de changement » politique. Si les ONG françaises s'engagent dans le programme, c'est pour aider à la « reconnaissance du rôle de la société civile au Sud » dans la construction des politiques publiques, etc. Qu'est-ce que tout cela si ce n'est une politisation permanente des acteurs et de leurs actions ? Dans le monde du développement, il ne serait alors question que d'une politisation au sens où s'opère une « mise en politique » des acteurs, du Sud plus particulièrement, ces derniers étant invités à participer, au-delà des projets qu'ils mènent, à un débat permanent sur le sens de l'action menée (la signification politique). Un débat pour lequel les acteurs mobilisent des ressources, elles-mêmes vectrices d'une certaine légitimité sur la scène politique. C'est donc une trajectoire qui se dessine, pensée de manière théorique et linéaire, de l'exclusion supposée des bénéficiaires du jeu politique à leur participation effective.

Politisation et dépolitisation forment un couple notionnel. La définition de la politisation, nous l'aborderons ici dans une perspective lagroyenne assumée, comme étant un processus⁵⁸⁵ touchant à la fois le *politics*, le *policy* et le *polity*. Ce n'est pas une acception restreinte du concept qui regarde la participation de l'individu à des activités étiquetées comme politiques, mais une approche interactionniste qui définit la politisation comme « l'ensemble des pratiques et des discours qui tendent à donner une signification politique aux actions et aux comportements, à entretenir un intérêt pratique pour la participation épisodique à des activités réputées spécifiquement politiques, et à diffuser la croyance en la nécessité et en la dignité suprême de l'organisation politique des sociétés » (Lagroye, 2003 ; p. 288). Nous en retiendrons trois caractéristiques pour l'analyse méthodologique : l'intérêt pour les pratiques et les discours, l'attention portée au comportement des acteurs et les dynamiques de transfert (du construit social de l'action à

⁵⁸⁴ En parlant de « politique », nos interlocuteurs parlent à la fois de décision, d'acteurs, de contraintes, de personnels politiques (agents ou élus), d'orientation, de rapport de force entre acteurs, etc., soit tous les aspects que suppose la notion en français.

⁵⁸⁵ Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », dans J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

celui de sa politisation dans des arènes instituées⁵⁸⁶). Lorsque nous aborderons la politisation, nous nous centrerons essentiellement sur deux aspects : la mise en politique » et l'exercice de « requalification ». Nous utiliserons l'expression « mise en politique⁵⁸⁷ » pour illustrer ces activités qui « sont appropriées par les acteurs impliqués dans le champ politique [...] et, parfois, font l'objet d'une réponse par les institutions politiques » (Nay, 2008, p. 409). De même, nous insisterons sur l'exercice de « requalification » d'activités ne relevant pas *a priori* du politique, ce qui laisse supposer l'intervention d'entrepreneurs extérieurs pour assurer ce passage, et/ou le repérage d'un moment où l'action bascule du construit social à sa signification politique.

La dépolitisation serait exactement le chemin inverse. En effet, il ne faudrait pas confondre l'apolitisme, qui peut être une posture individuelle par rapport aux idées partisans, et la dépolitisation qui suppose un mouvement de retrait de la qualification politique d'un objet. L'appétence pour le concept est d'autant plus forte quand elle est appliquée au monde du développement, traduisant à elle seule l'idée que l'aide serait débarrassée en quelque sorte de ses oripeaux géopolitiques et de son lien avec les enjeux de politique étrangère.

Voilà qui ne fait pas notre affaire pour comprendre simplement dans quelle mesure l'aide au développement produit de la politique publique dans les pays tiers, puisque celle-ci se présente de manière ambivalente, à la fois comme une construction en dehors de toute idéologie politique et en retrait de la scène politique instituée (dépolitisation), mais aussi comme une fabrique pourvoyeuse de sens et de ressources, dotant ainsi l'action publique menée⁵⁸⁸ dans les pays tiers d'une signification politique et d'une configuration particulière (politisation). L'enjeu dans cette dernière partie de l'analyse est d'essayer de comprendre les raisons d'un tel paradoxe⁵⁸⁹. Ainsi, la problématique centrale que nous tentons d'éclairer est de savoir pourquoi la fabrique du développement paraît se désintéresser du politique en dépit du caractère éminemment politique de ses productions. Comment s'opère ce mouvement complexe de dépolitisation/politisation à partir de nos cas d'étude ?

Dans une première partie, nous nous intéresserons aux modalités qui permettent de soustraire un programme de développement tel que les PCPA de sa composante politique. Nous regarderons avec attention cette entreprise de mise à distance, comme des enjeux de méthode et de gestion des contingences politiques propres à la mise en œuvre de politiques publiques « ailleurs », ou devrait-on dire de politiques publiques

⁵⁸⁶ Notons au passage que « la dignité suprême de l'organisation politique des sociétés » nous interpelle également sur la place des formes instituées du politique, au premier rang desquelles le rôle de l'État sur lequel nous reviendrons tout au long de l'analyse.

⁵⁸⁷ De la même façon que l'on désigne en économie la « mise en marché ».

⁵⁸⁸ En mode projet dans nos cas d'étude.

⁵⁸⁹ Un paradoxe qui est d'autant plus marqué dans nos études de cas car la démocratisation, le pluri-acteurs et la concertation sont au cœur de l'instrument. Le vade-mecum de 2002 ne cache pas l'ambition de doter les instruments d'une dimension de transformation politique par le rôle accru accordé à la société civile (voir première partie de la thèse).

« complexées ». En effet, nous n'emprunterons pas une posture d'analyse qui laisserait à penser que « l'aide avance masquée » dans une entreprise de domination sournoise, mais nous étudierons les raisons pragmatiques qui poussent les instruments de l'aide à organiser les conditions de leur déploiement et de leur appropriation par les acteurs. Autrement dit, nous nous demanderons plutôt qui pilote quand personne ne veut intervenir (d'où l'idée d'une démarche complexée) et quels effets cela produit sur le *design* global de l'instrument PCPA.

La deuxième partie sera ainsi consacrée plus spécifiquement aux effets de cette entreprise de dépolitisation. Indéniablement, éviter le politique (*politics*), promouvoir le dialogue des pouvoirs publics (*polity*), outiller la participation de la société civile à l'action publique (*policy*) apparaît déjà comme un calcul stratégique, dont la mise en exergue laisse penser à une démarche de conduite à distance des comportements des acteurs. Dans une approche foucauldienne, l'idée de « gouvernementalité », nous permettra d'observer un spectre plus large des mécanismes de mise en politique des acteurs, et de qualifier cette stratégie de (re)politisation « par le bas » (Bayard, 1979). Nous étudierons ce qui constitue alors un capital politique pour les acteurs-bénéficiaires des programmes d'aide et les usages qu'ils peuvent en faire (ou non) dans le champ politique. Nous défendrons pour finir l'idée selon laquelle cette politisation ne se révèle qu'en rapport avec l'État. En effet, il n'existe de « mise en politique » que lorsque l'activité sociale est qualifiée de politique ; un enjeu de requalification qui se fait toujours avec l'État en point de mire du processus.

Chapitre 1. Dépolitisation : démarche volontaire ou effet induit ?

Beaucoup a été écrit sur la dépolitisation, dans divers domaines comme le journalisme, la culture ou encore pour traduire une forme de désintérêt des citoyens de la chose publique notamment. Cette « petite musique de la dépolitisation⁵⁹⁰ », nous la retrouvons également dans le monde de l'aide dans toute la polysémie que recouvre la notion. En effet, autour de la « dépolitisation du développement » (Hout, Robinson, 2009) gravitent les idées d'apolitisme, d'antipolitique, d'impartialité, de neutralité, de technicité, de désengagement qui tendent à étouffer la réflexion sur une dynamique complexe et ambivalente⁵⁹¹. S'agit-il de parler d'un retrait de la dimension politique, c'est-à-dire dans notre cas des enjeux d'influence propres à la politique étrangère par exemple ? Ou bien est-il question uniquement de méthode à travers une sorte de processus d'objectivation des choix techniques⁵⁹² dans les programmes de coopération ? Ces questions posent à la fois une problématique autour de la définition d'une dépolitisation appliquée au monde de l'aide, mais aussi la nécessité d'illustrer la manière dont celle-ci se construit, volontairement ou non.

Ce premier chapitre est ainsi consacré à l'examen approfondi des ressorts de la dépolitisation dans le monde de l'aide définie ici comme une entreprise visant à « évacuer, sinon neutraliser, la politisation des enjeux » (Devin, 2008). Il ne s'agit pas d'analyser les programmes de coopération comme des espaces apolitiques ou des « machines antipolitiques⁵⁹³ », mais bien de comprendre dans une perspective lagroyenne les trajectoires qui permettent une « requalification des enjeux⁵⁹⁴ ». Nous nous interrogeons ici sur la dynamique par laquelle les acteurs de l'aide masquent, empêchent ou reconfigurent la « mise en politique » des sujets qu'ils portent. Nous n'étudions pas intrinsèquement un état de dépolitisation, mais l'entreprise par laquelle les acteurs de l'aide font de la politique « sans le dire⁵⁹⁵ » ou le reconnaître. Nous aborderons ainsi dans un premier temps les définitions et les modalités de cette dépolitisation dans la littérature, avant de s'attarder sur les manières organisées d'éviction de la politique au sein des programmes de coopération. Enfin, nous nous pencherons sur la construction de la déresponsabilisation comme forme de mise à distance du politique.

⁵⁹⁰ Karsenti, Bruno. « La petite musique de la dépolitisation », *Les Temps Modernes*, vol. 698, no. 2, 2018, pp. 115-132.

⁵⁹¹ En effet, nous sommes confrontés à « l'ambivalence des processus de politisation/dépolitisation à l'œuvre dans le champ politique institutionnel » (Guionnet, Le Bart, 2010, p. 90) qui nous amène à penser le processus non pas de manière isolée mais consubstantiel aux dynamiques de politisation.

⁵⁹² L'approche par les résultats par exemple que nous avons décrite plus en amont dans la thèse.

⁵⁹³ James Ferguson, *The Anti-Politics Machine: « Development », Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994.

⁵⁹⁴ Jacques Lagroye, « Les processus de politisation », dans J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 362-363.

⁵⁹⁵ Hélène Dufournet, « Quand techniciser c'est faire de la politique "sans le dire". Récit d'une "technicisation réussie" au ministère de la Défense », *Gouvernement & action publique*, 1, 2014, p. 32.

1.1. Les modalités de la dépolitisation

Avant de pouvoir répondre à une quelconque intentionnalité dans le processus de dépolitisation des programmes de coopération que nous étudions, il nous faut faire le point sur les enjeux de définition qui structurent l'analyse. Neutralisation du politique, impartialité des choix, apolitisme des acteurs, machine antipolitique : de quoi parle-on ? Comment situer le phénomène dans le champ de l'aide au développement ? Sous quelles formes se manifeste-t-elle ?

1.1.1. Qu'entendre « dépolitisation » ? par

« Nous sommes des soutiers, nous ne montons pas sur le pont du navire. » C'est ainsi qu'un responsable du programme PCPA en Algérie définissait son rôle dans le dispositif, avant de continuer : « il ne s'agit pas de prendre les commandes, mais de faire avancer le bateau ». Empruntant là aussi la métaphore du bateau, un responsable de l'ambassade de France au Maroc semblait partager cet avis : « Vous savez, on est à bord d'un énorme paquebot nous les soutiers, on a les orientations du capitaine qui va nous dire de tourner la barre, mais ça ne bougera que de quelques degrés. » Sous couvert de métaphores, nos interlocuteurs, particulièrement ceux du Nord, tiennent à nous expliquer en nuances la neutralisation du politique.

Classiquement, par dépolitisation, on entend le mouvement de retrait qu'opèrent certains acteurs par rapport à la vie politique. Pour la mesurer, on pense souvent à la participation électorale, aux enquêtes d'opinions, au jugement sur l'efficacité des institutions ou les politiques publiques associées, etc. Ici, c'est ce même mouvement de retrait lié à une idée dépréciative du jeu politique que l'on cherche à observer. Dans une analyse en sociologie de l'action publique, la politisation relève d'une mise en débat par des groupes d'acteurs différents d'un enjeu, et des luttes qu'exercent ces groupes pour mettre à l'agenda un problème ou une solution déterminée⁵⁹⁶. L'organisation des controverses, l'exposition des conflits, la polarisation des idées, les clivages traduisent ainsi la politisation d'un enjeu (Chatauraynaud, 2010).

Si la politisation est une « mise en politique », comment définir alors le mouvement inverse dit de « dépolitisation » ? Parler de « neutralisation politique » nous paraît être le plus adapté à notre analyse, car cela correspond à ce processus d'invisibilisation et de mise à distance du (et de la) politique.

⁵⁹⁶ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011.

Trois idées clés permettent de cadrer le débat. Tout d'abord, si la « politisation met en jeu du conflit » (Duchesne, Haegel, 2004, p. 880), la dépolitisation serait associée à une réduction des tensions dans les controverses idéologiques et à un dépassement des jeux classiques de rapport de force entre les acteurs. En d'autres termes, la neutralisation politique est l'ensemble des processus permettant une atténuation de la dimension conflictuelle autour d'un enjeu. N. Eliasoph évoque ainsi des stratégies « d'évitement », de phénomène « d'évaporation » politique ou encore de « rétrécissement du champ de préoccupation des acteurs »⁵⁹⁷ ; autant d'images qui nous permettent de saisir cette dépolitisation dans toutes ses dynamiques.

Ensuite, cette neutralisation politique serait repérable dans la montée en généralité dans le discours et les pratiques des acteurs⁵⁹⁸. C'est ce que N. Eliasoph appelle la « discussion animée par l'esprit public », portant sur « des questions concernant le bien commun, le bien de tous, sans toutefois exclure les questions d'oppression et de divergence d'opinions ». N. Eliasoph, et C. Hamidi développent cette idée d'une dépolitisation construite « sur une vision conflictuelle du monde, et sur une désingularisation de la cause »⁵⁹⁹. Cette désingularisation permet de se connecter à une certaine universalité des enjeux (montée en généralité) et de s'extraire de leurs traductions immédiates. Cette approche en surplomb d'enjeux politiques contextualisés, circonscrits dans le temps et l'espace, participe de la neutralisation du politique.

Enfin, cette réduction du conflit serait essentiellement due à la promotion de méthodes de gestion rationalisées. La littérature récente regorge d'analyses sur les formes de gouvernance publique technocratique (Flinders, Wood, 2014) qui par nature dépolitiserait les acteurs impliqués dans le champ. La dépolitisation est associée à l'absence (ou l'atténuation très forte) de la polarisation des débats préalables aux choix des politiques publiques et de leurs instruments. Il y a dépolitisation « quand le débat autour d'un enjeu devient technocratique, managérial ou discipliné vers un objectif unique » (Wood, Flinders, 2014, p. 161). Dans la suite de l'analyse, nous avancerons ainsi le terme de dépolitisation pour parler des stratégies ou des effets permettant d'atténuer l'apparence d'un problème comme étant politique (Wood, 2015). Cette idée d'atténuation des conflits entre les acteurs, cette neutralité de façade des instruments d'action publique, comme la promotion d'une gestion « technique » des enjeux (Pécoud, 2017 ; 2015) sont les marqueurs selon nous de dynamiques de dépolitisation.

⁵⁹⁷ ELIASOPH N., L'évitement du politique. Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne, *Economica*, 2010 : 7-35.

⁵⁹⁸ HAMIDI C., « Éléments pour une approche interactionniste de la politisation. Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration », *Revue française de sciences politiques*, vol. 56, n°1, 2006 : 5-25.

⁵⁹⁹ *Ibid.*

1.1.2. Une caractéristique du secteur ?

Dans un article qui pousse à se demander si « les organisations internationales dépolitisent les relations internationales », Frank Petiteville (2016) nous rappelle que la réflexion selon laquelle les organisations internationales seraient enclines à agir de manière dépolitisée, par leur « universalisme » et par « impartialité » entre les États, est en réalité une idée ancienne. En effet, pour être opérationnelles, les Organisations Internationales auraient besoin de se tenir à distance des enjeux politiques, et d'investir le terrain plus technique. En effet, les OI doivent se placer en surplomb des divergences entre États, tout en n'ayant qu'une faible légitimité sur le plan politique car elles ne peuvent elles-mêmes s'appuyer sur des bases démocratiques dans les choix qu'elles opèrent. Ces apories poussent les OI à trouver d'autres sources de légitimité et des ressources pour objectiver leurs actions. Le premier mouvement de dépolitisation des OI est donc lié à la nécessité d'une neutralité politique ; une posture au-dessus de la mêlée des États enclins à surpolitiser des enjeux sectoriels pour des raisons autres que les débats propres au secteur⁶⁰⁰. Cette conception des OI est héritée des travaux de David Mitrany qui y défend une vision fonctionnaliste des relations internationales. Pour lui, la représentation que se font les OI d'un problème ou d'un enjeu relève d'un impératif fonctionnel (répondre à des besoins) et non d'une délibération politique comme cela peut être le cas à l'échelle des institutions nationales d'un État. Ainsi la représentation, qu'elle soit cognitive (celle d'un problème) ou effective (les représentants des États au sein d'une OI), doit obéir à une expertise technique qui prévaut sur l'appartenance à un courant politique. Cette vision fonctionnaliste⁶⁰¹ (Devin, 2008), qui s'est peu à peu répandue comme un cadre cognitif inhérent à tout programme de développement, place la question des débats politiques au second plan de déterminants *solution-oriented* de l'action à mener.

Nombre d'acteurs rencontrés tiennent en horreur l'idée même que leurs actions puissent être taxées de « politiques », et font de leur capacité à gérer des éléments dits « techniques » (procédures, respects des normes, transparence des décisions, etc.) des compétences essentielles à la conduite de l'activité ou du projet. Le « politique » viendrait en quelque sorte entacher l'impartialité d'une démarche technique. Le processus de dépolitisation a ainsi pour parallèle le processus de technicisation qui consiste à mettre en avant les outils de gestion d'un enjeu quel qu'il soit, bien plus que les luttes autour de l'enjeu en lui-même. Une caractéristique qui s'est renforcée depuis le début des années 2000 avec toute l'approche sur la gestion axée sur le résultat⁶⁰², des outils d'aide à la

⁶⁰⁰ David Mitrany, *A Working Peace System* (1944), Chicago, Quadrangle Book, 1966, p. 71-72.

⁶⁰¹ Devin, Guillaume. « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? Relire David Mitrany (1888-1975) », *Critique internationale*, vol. 38, no. 1, 2008, pp. 137-152.

⁶⁰² Soriat, Clément. « Bureaucratisation par le haut, bureaucratisation par le bas. Diffusion et réception d'un instrument managérial dans le contexte de la santé au Bénin », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 111-136.

décision et plus largement tout ce courant méthodologique construit sur l'*evidence-based policy*⁶⁰³ qui vise à mettre au centre une démarche empirique ancrée dans une théorie des choix rationnels. En d'autres termes, les savoir-faire techniques deviennent en quelque sorte le socle de la légitimité de l'action ; la figure de l'expert est venue remplacer celle du politique et les « bonnes pratiques » (à travers les recommandations, les normes, etc.) deviennent en quelque sorte un style de cette fabrique de politiques publiques (*policy-making*) que nous avons pu examiner dans des chapitres antérieurs. Le champ de l'aide au développement, dans lequel les OI occupent une place prépondérante, est ainsi parcouru par cette dépolitisation qui prend la forme de « la dissolution d'un conflit dans un discours d'harmonie » (Müller, 2012). Examinons de plus près les modalités de cette dépolitisation.

1.1.3. Comment se manifeste-t-elle ?

Dans l'article de Frank Petiteville précédemment cité, l'auteur distingue trois modalités de dépolitisation : normative, discursive et par l'expertise.

Dans le premier cas, les organisations internationales s'appuient sur des normes à portée universelle, souvent construites sur une éthique de leur intervention (le principe de solidarité par exemple). Elles ne peuvent se satisfaire de normes relativistes ou simplement majoritaires, il faut qu'elles inscrivent leurs normes en surplomb des querelles politiques entre États ou au sein des États. Elles mobilisent alors des argumentaires globalisants (l'humanité, la lutte contre la pauvreté) et des agendas autour de consensus à vocation mondiale comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000-2015) ou les Objectifs de Développement Durable (2015-2030). Les normes circulent alors à tous les échelons et finissent par construire des matrices cognitives dans lesquelles se fabriquent les programmes de développement comme nous l'avons vu.

Dans le deuxième cas, il s'agirait d'une « rhétorique de l'impartialité » (Bourdieu, 1982), où les discours produits dans les enceintes des organisations internationales (dans les rapports⁶⁰⁴ et publications officielles notamment) sont souvent vidés de leur dimension conflictuelle (Müller, 2012), la plupart du temps au profit d'éléments de gestion, économique notamment (Rist, 2002). Ces discours viennent alors transporter les bagages normatifs évoqués, avec une facilité déconcertante à mettre en scène un « développement sans conflit » (Lapeyre, 2002). À la manière d'un slogan thatchérien, les organisations internationales reproduisent une sorte de discours TINA⁶⁰⁵, où la lutte politique est déjà en

⁶⁰³ Laurent, Catherine, et al. « Pourquoi s'intéresser à la notion « d'evidence-based policy » ? », *Revue Tiers Monde*, vol. 200, no. 4, 2009, pp. 853-873.

⁶⁰⁴ Les rapports de la Banque Mondiale font souvent date dans l'apparition d'une notion éminemment politique et pourtant très technicisée, par exemple sur la « bonne gouvernance ».

⁶⁰⁵ There is no alternative (TINA), traduit en français par « Il n'y a pas d'autre choix », « Il n'y a pas d'alternative » ou « Il n'y a pas de plan B », est un slogan politique couramment attribué à Margaret Thatcher lorsqu'elle est Premier ministre du Royaume-Uni.

quelque sorte dépassée par des principes vertueux (solidarité, entraide, humanisme), des intérêts supérieurs (la faim, l'accès à l'eau ou même le patrimoine de l'humanité) ou encore l'urgence d'agir (comme dans la lutte contre le réchauffement climatique).

Dans le dernier cas, celle de la dépolitisation par l'expertise, l'auteur nous montre à quel point les organisations internationales usent de l'expertise comme d'une ressource de légitimité pour leur action. Ainsi, elles organisent le bien-fondé de leur action « en travestissant les questions politiques du moment en questions techniques, rationnelles, susceptibles de dépasser tout clivage politique » (Delmas, 2010). L'expertise mobilisée se doit alors d'apparaître comme non affectée par les querelles partisans ou idéologiques. Les rapports d'expertise, de diagnostic, d'évaluation ou autres, souvent externalisés à grands frais, leur permettent de ne pas se présenter (et se percevoir) comme des organisations arbitrant des orientations de nature politique. Tout ceci est affaire de représentation et de perception car comme le rappelle l'auteur, « le recours à l'expertise est, pour les OI, un vecteur de légitimation cognitive qui pallie leur faible capital de légitimité politique, dû à leur absence de lien représentatif direct avec des communautés politiques organisées. » Autrement dit, les OI utilisent l'expertise pour donner l'assurance d'une impartialité, mais aussi parce qu'elles ne disposent pas des mêmes ressources de légitimité politique que les États qu'elles cherchent à influencer dans leurs choix politiques ou leur mode de gouvernement. Au sortir de cette analyse, l'auteur nous montre ainsi que les OI organisent intentionnellement les modalités de leur dépolitisation. Mais cela n'amène pas à conclure qu'elles sont elles-mêmes des organisations apolitiques ou en dehors des jeux politiques. Il s'agit là encore d'organiser un cadre cognitif qui permet de légitimer leur action. Quels éléments d'éclairage cela nous apporte-t-il sur nos cas d'études ?

Nous retiendrons pour la suite de l'analyse que ce concept de dépolitisation, appréhendé au travers de la sociologie de l'action publique, est avant tout le fruit d'un processus de réduction des conflits, souvent caractérisé par un investissement fort dans une approche technique des enjeux et un exercice de communication important visant à mettre dans l'ombre les controverses idéologiques préalables ou sous-jacentes à une action (ou ici à un programme d'action). À regarder de plus près, cette dynamique de dépolitisation est consubstantielle aux organisations opérant dans le champ de l'aide au développement, et forme paradoxalement leur légitimité politique à agir. Normes universelles, discours fédérateurs et univoques, recours à l'expertise forment alors les bases à la fois d'une matrice cognitive⁶⁰⁶ et d'une méthode relayée à tous les échelons par les acteurs du champ.

⁶⁰⁶ L'aide est dépolitisée, la qualification des « problèmes » à résoudre est neutre et le recours à l'expertise permet cela.

1.2. Sortir la politique d'un programme de coopération : un enjeu de méthode.

Dans nos cas d'études, nous avons vu dans la première partie de cette thèse à quel point la naissance de l'instrument PCPA répondait à un contexte politique de changement des paradigmes de l'aide et de réforme institutionnelle. Difficile de souscrire de prime abord à une dépolitisation des instruments tant nous avons pu observer la dynamique des forums et des controverses qui secouaient alors le monde de la coopération française. Pour autant, nous faisons le constat dans nos entretiens d'une institutionnalisation des programmes avec leurs routines, leurs méthodes et surtout avec une gestion à bas bruit des controverses. Comment parvient-on à ce « discours d'harmonie » que l'on entend dans nos entretiens ?

1.2.1. Les mécanismes de la dépolitisation

La conception même d'un programme tel que les PCPA intègre dès le début des objectifs de nature politique tels que nous les avons énoncés dans cette première partie de thèse (par exemple la « démocratisation »). Mais très vite, le registre discursif qui a pu présider à orienter les politiques (« fin de la Françafrique » ou la « lutte contre la pauvreté » dans le cadre des OMD) ou à réformer l'appareil institutionnel (réforme de 1998, puis de 2009 liée à « l'efficacité de l'aide »), va laisser place à l'opérationnalisation avec des effets de dépolitisation intrinsèques. Nous partons donc d'éléments discursifs très forts sur le plan politique puisque qu'ils expriment la volonté d'influer les modes de gouvernement à l'étranger, mais aussi les manières dont les relations entre la France et les États africains se construisent. Cette forme de « gouvernement indirect » est par essence même vecteur de conflictualité, d'opposition entre différents groupes sociaux, de résistance, etc., tous les ingrédients qui permettraient une intensité politique importante sur les sujets abordés dans le champ de l'aide au développement. Mais sous le triple effet d'une interprétation en cascade de ces enjeux, d'une horizontalisation des relations entre les acteurs et d'une technicisation des discours, nous analysons une forme de dépolitisation dans notre cas d'étude.

L'interprétation

C'est la capacité d'interprétation de ces grandes orientations politiques qui va en réalité introduire une première étape importante dans le processus de dépolitisation. En effet, dans les entretiens menés au niveau des personnes en responsabilité dans les institutions,

MAE comme AFD, il est clair que la convocation d'éléments de nature politique dans la justification des orientations prises est anecdotique. Ces éléments discursifs décrits ci-dessus rappellent simplement un contexte : « c'était l'époque », nous confie un responsable de l'AFD avant d'évoquer plus spécifiquement le « champ des possibles » ouvert, moins par des orientations politiques claires que par des éléments organisationnels (réforme de 1999), qui va laisser aux agents une plus grande capacité à interpréter ces éléments de contexte. La dépolitisation procède d'un travail très concret d'interprétation en cascade des enjeux. La « fin de la Françafrique » et la démocratisation vont se traduire par une place prépondérante des sociétés civiles du Sud dans les programmes PCPA (1^{er} niveau d'interprétation) ; sociétés civiles qu'il faut renforcer (*empowerment*), et donc « former » à faire des projets (2^e niveau d'interprétation). Ces projets sont des espaces de ressources techniques et financières pour répondre à une demande sociale locale insatisfaite par les pouvoirs publics locaux (3^e niveau d'interprétation). Les acteurs concernés vont alors recréer du sens, c'est-à-dire des définitions et des représentations communes qu'ils vont déployer différemment à chaque échelon. La profondeur de champ amène à ce qu'en bout de chaîne, le porteur de projet d'une association soutenue dans le cadre du programme peut être extrêmement éloigné des premiers fondements politiques de ce même programme. Ces interprétations en cascade des enjeux politiques favorisent également des effets de télescopage ou de confusion que nous constatons dans les entretiens que nous avons pu mener. Un responsable du programme PCM nous confie ainsi : « Les bailleurs de fonds sont là pour faire accepter l'état de droit. Vous savez, rien n'est gratuit. Si la France investit dans ce genre de programme, c'est aussi pour la langue française... qu'est-ce qui est payant pour nous tous finalement ? la souffrance humaine. » Cet extrait nous montre à quel point il est difficile, même en exerçant une responsabilité dans un programme, d'interpréter de manière claire des enjeux politiques sans convoquer de manière confuse des justifications qui relèvent d'échelons très différents. Finalement, à chaque échelon, ce phénomène d'interprétation va être plébiscité dans la méthode même sous le terme « d'appropriation », c'est-à-dire un mouvement organisé de recréation du sens de l'action menée. Ce mouvement est important car il permet d'évacuer à chaque échelon les éléments interprétatifs les plus subversifs ou ceux ouvrant une trop grande controverse entre les acteurs concernés. Il est intéressant de noter l'usage dans le monde du développement de « l'appropriation » (*ownership*) comme un principe vertueux⁶⁰⁷ qui se veut une réponse méthodologique à « l'imposition » de normes ou de contraintes. Dans un article de 2005, intitulé les « Éléphants de papier⁶⁰⁸ », François Egile revient sur cet usage d'un « grand récit du bien » à travers les OMD, et notamment sur

⁶⁰⁷ L'appropriation (*ownership*) est l'un des cinq piliers de la déclaration de Paris de 2005.

⁶⁰⁸ Egile, François. « Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs du Millénaire pour le Développement », *Politique africaine*, vol. 99, no. 3, 2005, pp. 97-115.

l'appropriation⁶⁰⁹ comme un mode de conversion des normes et des contraintes. L'auteur nous rappelle que cet élément de méthode vient en réalité tenter de résoudre une tension d'un secteur qui oscille entre la « participation » des bénéficiaires et le transfert normatif des « bonnes pratiques ». Ce qui émerge de la « demande » sociale des populations cibles ne peut à lui seul guider l'action. De même, ce qui relève de « l'offre » normative des organisations internationales ne peut s'imposer dans un contexte de décolonisation des relations internationales. L'appropriation apparaît alors comme un compromis méthodologique acceptable, permettant une interprétation des enjeux et une traduction opérationnelle à chaque échelon des programmes de développement.

Nous avons ainsi distingué plus haut dans l'analyse trois échelons à l'aide de nos cas d'étude : celui qui se situe au niveau de l'appareil institutionnel français (services du MEAE, puis de l'AFD), celui qui est à l'articulation entre les institutions et les sociétés civiles (ONG garantes, SCAC, représentants des pouvoirs publics, etc.) et enfin l'échelon des porteurs de projets, côté société civile du Sud. À chaque échelon son registre d'interprétation. Au premier, nous retrouvons l'enjeu « d'ouverture démocratique » qui va se traduire très concrètement par un changement de place des « bénéficiaires » d'hier vers une société civile à organiser. Mais les paradigmes de l'aide et les enjeux politiques vont se heurter aussi au pragmatisme des agents qui doivent réformer leur administration et trouver des nouveaux outils ou dispositifs susceptibles d'incarner ces changements. S'il faut certes désormais renforcer une société civile du Sud pour la mettre en capacité de jouer le jeu de la démocratisation et de la bonne gouvernance, il faut surtout organiser le secteur de l'aide en France, c'est-à-dire s'assurer que les programmes de coopération bilatéraux se poursuivent, que les acteurs clés (ONG notamment) continuent de mettre en œuvre des « projets de terrain », etc. L'approche « pluri-acteurs » vient alors répondre à cet enjeu d'une reconfiguration des relations entre les acteurs, et non d'une prédominance des acteurs sud dans le processus, comme cela aurait pu aussi être interprété. Finalement, que fait-on de l'enjeu démocratique ou de « bonne gouvernance » lorsqu'on gère un service du MEAE ? Il est traduit sous la forme d'un outil axé sur la concertation et le pluri-acteurs (PCPA). Au deuxième échelon, c'est-à-dire au niveau des acteurs chargés de mettre en œuvre le programme, et dont on peut déceler le noyau dur au niveau du comité de pilotage⁶¹⁰ par exemple, l'interprétation de ces enjeux fait la part belle à une micro-ingénierie sociale ; il s'agit alors de mettre les acteurs en capacité de relationner les uns avec les autres et de faire des projets. Il est moins question de faire référence à des valeurs, des concepts que d'organiser un quotidien avec son agenda, ses contraintes, ses outils,

⁶⁰⁹ Jean-François Bayart analysait déjà les six « formalités d'action » au xx^e siècle dans l'histoire de la relation de l'Afrique avec l'extérieur : la coercition, la ruse, la fuite, l'intermédiation, le rejet et enfin l'appropriation, dans J.-F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n° 5, automne 1999, p. 97-120.

⁶¹⁰ Comité de pilotage qui va regrouper l'ONG garante ou cheffe de file française, les partenaires institutionnels français (AFD, SCAC, etc.), les ONG partenaires, des représentants des pouvoirs publics locaux, etc.

etc. Enfin, à l'échelon des porteurs de projets, cette participation à un programme tel que les PCPA (dans un ensemble de programmes proposés par les coopérations étrangères), est interprétée comme un enjeu de reconnaissance, une opportunité de ressources, de mise en lien avec les pouvoirs publics locaux, etc. Finalement, l'enjeu démocratique pensé en amont d'un programme perd toute sa superbe dans des enjeux plus prosaïques de captation d'opportunités et de ressources.

L'étude d'un programme comme le PCPA fait apparaître une sorte de désarticulation des enjeux sous les effets des interprétations successives, encouragées par la méthode d'appropriation. Tout fonctionne comme si chaque échelon de mise en œuvre du programme pouvait s'affranchir, tout du moins en partie, des contingences politiques de l'échelon précédent. Plus précisément, il est possible de vider par étapes les éléments conflictuels, mettre en minorité certaines interprétations et produire du consensus. Nous avons pu observer dans de nombreuses réunions des acteurs qui avaient pu être absents d'une partie du processus, ou bien qui naviguent trop rapidement d'un échelon à l'autre⁶¹¹. Ces acteurs se retrouvent à rappeler les « origines » du programme ou ce qui faisait consensus à l'échelon précédent, avant d'être souvent mis à nouveau en minorité pour revenir aux contingences propres et à la nécessité d'interprétation de l'échelon concerné. Si à Paris il est encore autorisé de faire référence à la nécessité d'une démocratisation par le bas des régimes marocain ou algérien, il n'est déjà plus de bon ton de le rappeler à Alger ou à Rabat. De même, s'il est important de souligner le caractère pluri-acteurs du programme dans le comité de pilotage ou en assemblée plénière du programme, il apparaît décalé d'en faire une conditionnalité dans les comités d'attribution de financement des porteurs de projets. Martens et Parizet parlent ainsi « d'assemblage de pratiques techniques », c'est-à-dire d'un mode d'agrégation d'éléments hétérogènes⁶¹² qui forment une unité sans véritablement être un ensemble cohérent. Il serait difficile pour quiconque aborde un programme de développement comme les PCPA d'y déceler du premier regard une cohérence d'ensemble, tant les jeux d'interprétation remodelent à chaque niveau le programme. Mais imaginer en revanche qu'une stratification s'opère, cela nous permet d'étudier un ensemble d'activités et de représentations différentes qui participent à chaque étape de l'éloignement des contingences politiques de l'échelon précédent.

L'horizontalisation

Outre les effets d'interprétation, le processus de dépolitisation repose également sur le lissage méthodologique des relations de pouvoir entre les acteurs. En effet, dans les

⁶¹¹ Physiquement de Paris à Rabat, ou symboliquement d'une réunion ministérielle à une réunion de comité de pilotage.

⁶¹² John Allen, « Powerful Assemblages? », *Area*, 43 (2), 2011.

programmes PCPA, on observe deux éléments de méthode qui participent d'une horizontalisation des relations entre les parties prenantes du programme ; 1/ la mise sur le même plan des ONG du Nord et des associations du Sud, regroupées sous le vocable de « sociétés civiles », et 2/ la promotion de la concertation et du dialogue entre la société civile et l'État. Ces deux éléments de méthode témoignent de la volonté de contrevenir à l'attitude couramment observée d'une domination des ONG du Nord sur la maîtrise des enjeux d'aide au développement, et d'un face à face entre l'État et la société civile. Autrement dit, les PCPA cherchent à canaliser par la méthode les conflictualités potentielles entre les différentes catégories d'acteurs. L'élaboration du cadre méthodologique fait apparaître une forme d'édulcoration successive selon laquelle les « ébauches sont peaufinées jusqu'à ce qu'elles deviennent acceptables et polies, techniques, débarrassées en somme de tout élément conflictuel » (Müller, 2012). L'horizontalisation va de pair avec l'identité pluri-acteurs du programme qui met en avant la participation des différentes catégories d'acteurs, tout en éludant les rapports asymétriques que ces derniers entretiennent entre eux. L'horizontalisation est ainsi outillée par des stratégies d'inclusion et de participation *bottom-up* à la décision.

Le fonctionnement des PCPA fait ainsi apparaître un processus d'horizontalisation qui est d'autant plus promu qu'il est emprunté à des postures diplomatiques propres aux arènes multilatérales. En effet, comme l'a bien montré l'anthropologue Régina Bendix, une négociation internationale « exige des démonstrations permanentes de respect et de courtoisie, précisément parce que chacun ignore où se situent les limites admises de l'argumentation verbale chez ses partenaires » (Bendix, 2012). Si la conflictualité n'est pas acceptée dans les comportements, elle n'est pas non plus très bien acceptée dans les modes de décision. En effet, la règle de décision dominante dans les organisations internationales est souvent celle du consensus, seul mode permettant de respecter la souveraineté de chacun tout en donnant une légitimité à l'action collective. De fait, le programme, qui est aussi porté par des personnes faisant leurs carrières dans les chancelleries diplomatiques, est enclin à des ajustements priorisant plus l'apaisement des relations entre acteurs que la mise en exergue de débats politiques. Un constat d'autant plus prégnant que les programmes de développement de ce type sont mis en concurrence avec d'autres programmes de coopération (économique, universitaire, etc.). Finalement, « la négociation multilatérale encourage un type de négociation "raisonnée" ou "intégrative" dans lequel on accepte de gagner moins pour gagner avec les autres » (Devin, 2013). Bien entendu, cette attitude peut être entendue, voire plébiscitée, facilement au sens où elle fait appel à un bon sens commun et un principe vertueux. Elle a cependant pour effet de mettre en place des stratégies d'évitement du conflit, de promouvoir le consensus, d'éluder l'asymétrie de pouvoir entre les acteurs et contribue *in fine* à baisser drastiquement l'intensité des débats politiques, voire à produire des effets d'éviction chez les acteurs désireux de remettre en cause les consensus établis. La promotion de l'horizontalisation

comme principe méthodologique participe ainsi d'un processus de dépolitisation au sens où il neutralise à la fois les comportements visant « à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités » (Lagroye, 2003) et les asymétries de pouvoir entre les acteurs . L'horizontalisation participe ainsi à évider les objectifs et les orientations politiques les plus clivantes au profit du consensus entre des « parties prenantes » égales entre elles. L'objectif de cette horizontalisation semble être de favoriser la participation, au sens de l'implication, du partage de l'information et non du partage du pouvoir décisionnel (Mariscal 2015).

La technicisation

La littérature⁶¹³ associe assez classiquement dépolitisation et technicisation, notamment en sociologie de l'action publique, à propos des formes de gouvernance publique technocratique (Flinders, Wood, 2014). Nous identifions par technicisation ce processus par lequel sont encouragées les attitudes visant à mettre en avant des outils, des techniques, des savoir-faire autour d'un enjeu, et sont minorés les débats contradictoires autour de l'enjeu lui-même. Comme nous le rappelle D. Darbon sur ce jeu morbide de l'antipolitique⁶¹⁴, « chaque « set » de réformes repose sur des postulats discutables mais généralement fiables et techniquement validés, ce qui exclut, sauf exception, de rechercher une explication dans leur défaillance technique intrinsèque. » La configuration des réformes de l'aide mettant en avant la centralité des sociétés civiles du Sud dans le processus de démocratisation par exemple n'est à aucun moment questionnée ; il est toujours « simplement » question de l'outiller (par le renforcement de capacités). Les promoteurs du programme vont ainsi systématiquement se défendre dans les entretiens, en toute bonne foi il faut dire, de participer à une quelconque entreprise politique, et plus favorablement s'épancher sur l'ingéniosité des outils permettant la mise en œuvre du programme ; appels à manifestation d'intérêt plutôt que des appels à projets pour accompagner le financement des programmes, cooptation des associations entre elles pour élargir la base sociale du programme tout en respectant les capacités d'accueil de nouveaux entrants, etc.

La technicisation est ainsi marquée par le fait de déléguer souvent le contrôle à des experts, ici dans nos cas d'étude à des ONG, qui vont pouvoir affirmer leur expertise thématique (enfance, jeunesse) ou dans le champ de l'ingénierie même du programme de développement. Cette technicisation se remarque également par l'encadrement de l'action

⁶¹³ Voir Colin Hay, *Why We Hate Politics*, Cambridge, Polity Press, 2007; M. Wood, M. V. Flinders, « Rethinking Depoliticisation: Beyond the Governmental », *Policy & Politics*, 42 (2), 2014, p. 151-170.

⁶¹⁴ Darbon, Dominique. « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? [1]. Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, vol. no 105-106, no. 1-2, 2003, pp. 135-152.

par des procédures administratives. Dans notre cas, il peut être engagé bien des débats sur les orientations du programme, mais ils se heurteront toujours à l'agenda, aux procédures, aux règlements d'intervention et autres règles qui encadrent le financement du programme. Du point de vue de l'AFD, un PCPA est avant tout « un dossier », vocable très largement utilisé dans les entretiens, au sens de la gestion administrative qu'il mobilise. Pour les ONG françaises, la maîtrise de ces procédures devient alors un enjeu majeur du dialogue pour assurer la pérennité du programme et de ses actions. De même, au niveau des associations membres d'un PCPA, la maîtrise des techniques de gestion de projet devient un vecteur d'ascension au sein du programme, bien plus que la capacité à remettre en débat les normes qui y circulent.

Faut-il en conclure que les acteurs qui participent à tout cela sont apolitiques ? Comme nous le rappelle Yannick Barthe, « problématiser techniquement une question, ce n'est pas suggérer *qu'il ne s'agit que* d'une question technique, c'est plutôt affirmer que celle-ci est *techniquement soluble*⁶¹⁵ ». Les acteurs que nous avons pu observer ne sont pas avares d'analyse politique sur les situations qu'ils traversent, ni sur la manière dont leur action ou même le programme dans son ensemble s'insère dans des scènes ou des orientations politiques. Mais chacun sait que l'espace créé par le programme encourage les entrepreneurs de solutions techniques et que le socle de légitimité de leur action réside bien plus dans la maîtrise technique, dans l'approche gestionnaire des problèmes rencontrés que dans leur capacité à mettre en débat des controverses de nature politique. La technicité devient alors un enjeu à la fois fonctionnel mais aussi une stratégie d'affichage au sein des programmes de développement ; « des fonctions travaillées par les acteurs comme autant de stratégies profitables », comme le résume Guillaume Devin⁶¹⁶. Ce recours à la technique comme socle de légitimité participe d'un mouvement plus général d'imprégnation des méthodes du *new public management* ; une approche managériale qui conduit par essence même à dépolitiser les enjeux (Devin, 2016).

L'interprétation en cascade des paradigmes de l'aide et des objectifs initiaux du programme, leur reformulation dans des espaces distincts, leur acceptabilité par des catégories d'acteurs prédisposés au consensus et pris dans un système où la technique et l'expertise prédéterminent les débats, tout cela contribue à éviter les programmes de développement de leur dimension politique. Volontairement ou non, ces pratiques engagent une vraie dynamique de dépolitisation qui n'est pas sans conséquence dans la pratique des acteurs et sur l'évolution des programmes que nous étudions.

⁶¹⁵ Yannick Barthe, « Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut" », dans J. Lagroye (dir.), *La politisation*, p. 479.

⁶¹⁶ G. Devin, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », *op. cit.*

1.2.2. Une gestion des contingences politiques

Si nous pouvons étudier des mécanismes de dépolitisation, il ne faudrait pas trop rapidement conclure à une intentionnalité des acteurs de l'aide de sortir les « bénéficiaires » du champ politique, voire de discréditer purement et simplement les arènes de débats publics existantes dans les pays où se déroulent les programmes. Ce n'est pas à une « machine antipolitique » (Ferguson, 1990) ni à une technocratisation sans âme à laquelle nous assistons dans nos échanges et nos entretiens. Au contraire, les stratégies d'évitement relèvent plus d'une gestion des contingences politiques que d'un quelconque surplomb sur la polarisation des débats, non sans quelques effets sur les répertoires d'action publique mobilisés par les acteurs.

De l'importance d'afficher une neutralité de l'instrument

Nous avons étudié dans la première partie de cette thèse la construction des PCPA comme des instruments d'action publique. Nous avons tiré de l'analyse le fait que ces instruments n'étaient pas de simples ajustements continus de procédures, mais des espaces d'organisation des acteurs qui opèrent des choix, forment des coalitions autour de la définition d'enjeux, etc. La littérature sur les IAP s'attache ainsi à nous rappeler que « Pour les élites gouvernementales, le débat sur les instruments peut être un utile rideau de fumée pour dissimuler des objectifs moins avouables, pour dépolitiser des questions fondamentalement politiques, pour créer un consensus minimum de réforme en s'appuyant sur l'apparente neutralité d'instruments présentés comme modernes dont les effets propres se font sentir dans la durée⁶¹⁷. » Pour autant, ce qui nous intéresse ici, c'est moins de démontrer une nouvelle fois que les instruments ne sont pas axiologiquement neutres mais la manière dont les instruments de coopération organisent une neutralité de façade. Pour montrer cela, nous nous intéressons à trois dynamiques de neutralisation apparente des enjeux : le choix de la thématique, la faible standardisation de celle-ci au sein du programme et la naturalité de l'action publique en mode projet.

Tout d'abord, dans le choix thématique, certains enjeux se présentent comme « flous », car trop larges pour définir en soi la politique publique qu'ils incarnent : la culture, l'environnement ou la jeunesse en font partie. Les programmes concertés, Maroc, Algérie, Congo, Guinée, etc., ont ainsi tous adopté « la jeunesse » comme thématique centrale. Cette coloration thématique de l'instrument a une apparente neutralité au sens où elle ne

⁶¹⁷ Halpern, Charlotte, Pierre Lascombes, et Patrick Le Galès. « Instrument », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

semble relever de prime abord que de simples choix techniques (Howlett, 1991) et d'un consensus relativement large. Cette thématique vient rejoindre dans la matrice cognitive des acteurs de l'aide les enjeux de la faim ou de la santé qui ont une portée universelle. Nous retrouvons les rouages d'une dépolitisation construite sur la montée en généralité et la désingularisation des causes de leur contexte immédiat. Par la charge positive qu'elles transportent, ces thématiques légitiment l'idée d'intervenir « en faveur » de telle cause ou tel public. Nous entendons ainsi régulièrement en entretien que la « jeunesse » est associée positivement à l'idée de changement. Ainsi, lorsque des responsables du programme, historiquement ancrés dans la construction et la mise en œuvre, sont interrogés sur le choix de « l'enfance et de la jeunesse » la réponse est systématique, « la jeunesse c'est transversal ! » ; cela sans jamais pouvoir dater ou expliquer l'origine de ce choix. Le PCPA en Algérie déclare que « l'objectif général du programme est le renforcement des organisations des sociétés civiles algérienne et française actives dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse et l'amélioration de la prise en charge et la place de cette population cible en Algérie, pays où près de deux habitants sur trois ont moins de 30 ans »⁶¹⁸. Exprimée formellement dans des documents contractuels, la légitimité est ici construite sur une statistique aussi précise que large ; le nombre d'habitants de moins de 30 ans semble indiquer à lui seul la nécessité de travailler sur le sujet. La jeunesse est à la fois un public cible et un moyen de sectoriser de prime abord les acteurs de société civile qui doivent être appuyés par le programme. Les rapports d'évaluation successifs feront ainsi de cette entrée thématique une méthode vertueuse : « Le choix d'une thématique ouverte telle que l'enfance et la jeunesse est stratégique et permet d'embrasser des enjeux partagés entre les territoires en faisant du PCPA un programme inclusif⁶¹⁹. » La neutralité de l'instrument n'est donc pas simplement une erreur d'analyse pointée dans la littérature académique sur le sujet ou une naïveté des acteurs, mais bien un enjeu de méthode pour faciliter l'insertion des programmes de coopération dans les arènes locales de production de l'action publique. Ainsi, un responsable du programme au Maroc nous confie : « Dans la première phase du PCM, l'objectif c'était la lutte contre la pauvreté. L'évaluation a été négative, ce qui a provoqué un recentrage sur la jeunesse dès 2006 avec "l'aide de nos amis du Nord" pour accompagner la jeunesse marocaine qui avait un espace d'élection et de représentation dans le Copil⁶²⁰. » Ce recentrage thématique du programme au Maroc a permis d'accroître sa lisibilité pour les autorités locales dans un champ thématique aussi vaste que consensuel. Cela a également permis de repositionner la légitimité « d'acteurs nord » ouvertement impliqués dans le

⁶¹⁸ Extrait de la convention CFSI – AFD.

⁶¹⁹ Rapport d'évaluation transversal de l'instrument PCPA, RMDA, 2019.

⁶²⁰ Entretien avec l'ancien responsable du PCM au Maroc, septembre 2016, Rabat.

champ de l'éducation⁶²¹ et de faciliter leur insertion dans le dialogue avec les autorités locales concernées par la thématique.

Ensuite, cette facilitation est d'autant plus prégnante que la thématique n'amène pas forcément à des conditionnalités importantes dans la manière dont les programmes intègrent des membres ou mettent en œuvre des dispositifs de soutien ; il n'est pas nécessaire d'être une « association de jeunes » pour être membre, il n'est pas nécessaire de faire des projets à destination exclusive des jeunes pour être financé, etc. Cette faible standardisation de critères à partir de la thématique centrale est particulièrement présente dans nos entretiens où les acteurs confient souvent être « en lien » avec la thématique sans que la nature ou la vitalité de ce lien ne soit réellement éprouvée au sein des instances du programme. Ainsi, un responsable du programme Algérie nous révèle que « l'enfance et la jeunesse sont deux bonnes entrées, car elles sont larges et elles touchent à tout. Les projets portés vont quand même souvent vers les enfants. Mais il ne faut pas trop resserrer les critères. Il s'agit d'un champ qui relie tout le monde et c'est complémentaire à d'autres thématiques. » Nous retrouvons cette approche stratégique d'une transversalité de la thématique, ou dit autrement d'une approche plurisectorielle (« elles touchent à tout »), combinée à une faible contrainte sur les critères. Cela permet ainsi de ne pas privilégier un secteur (exemple : l'emploi ou la santé des jeunes), une approche (exemple : l'égalité homme-femme chez les jeunes) ou un territoire dans le champ de la jeunesse. Cela interroge bien entendu les évaluateurs de ce genre de programme qui y dénoncent l'éparpillement des actions et le manque d'efficacité sectorielle, mais cela nous éclaire sur la manière de neutraliser les éléments d'identité du programme. L'instrument ne vient pas s'arrimer à une controverse spécifique (exemple : l'emploi des jeunes) ou à une politique publique en particulier. Cette dimension inclassable et sous-dimensionnée de l'instrument dans le vaste ensemble des politiques « jeunesse » contribue ainsi à donner l'image d'une certaine neutralité du dispositif ; un soutien transversal qui se justifie « simplement » par une banalisation des discours sur la thématique jeunesse.

Enfin, comme nous l'avons étudié dans la deuxième partie, l'instrument PCPA vient créer une offre d'action publique disponible pour tout requérant (ici les membres du programme) engagé sur la thématique. Ainsi, l'instrument PCPA, par sa faible standardisation et sous l'effet d'une certaine inertie dans le temps, s'installe dans le paysage de l'action publique locale. La naturalité de l'instrument s'impose pour les acteurs qui traitent de cette mise à disposition de ressources comme relevant du champ de la coopération au même titre que les programmes de la coopération belge, italienne ou espagnole. Ainsi, nous observerons que nombre d'acteurs des programmes PCPA sont positionnés dans plusieurs programmes

⁶²¹ On pense notamment à Solidarité Laïque en qualité de chef de file du PCM.

de coopération, dont les thématiques peuvent se révéler très diverses, sans que cela ne pose de problématique particulière pour la structure. Cette indifférenciation dans le choix des instruments de coopération en dit long sur le faible, voire l'inexistant, enjeu sectoriel que représentent les PCPA. Autrement dit, tous les acteurs ont pleinement conscience que l'instrument n'a pas de levier sur le secteur de politique publique qu'il prétend aborder par sa thématique. L'instrument PCPA est considéré comme « à disposition » des acteurs et rattaché au champ de la coopération, en concurrence avec d'autres instruments d'action publique locaux ou internationaux. Si l'instrument n'est pas neutre, c'est plus au regard d'une comparaison avec d'autres programmes de coopération que pour ses orientations sur la thématique « jeunesse ».

Cette neutralité, affichée et méthodologiquement construite, représente un enjeu d'autant plus fort que l'extraversion de l'action publique est faible. Autrement dit, l'insertion d'un programme d'action comme le PCPA doit beaucoup à sa capacité à ne pas être identifié dans un champ d'action publique trop précis, surtout lorsque celui-ci est verrouillé par des acteurs dominants du champ, voire par l'État lui-même.

Éviter les politiques publiques

Après avoir montré l'intérêt de programmes comme les PCPA pour construire ou influencer sur des politiques publiques au Sud, il peut paraître contradictoire d'affirmer ici que ce processus se fait par évitement du politique (au sens *policy*). En effet, il apparaît assez clairement qu'aucun des programmes étudiés ne prend de position officielle au niveau des politiques sectorielles (par exemple la jeunesse) ou globales. Si les membres du programme peuvent dénoncer des actions du gouvernement, critiquer une politique ou une autre, le programme ne s'organise presque jamais en réseau-relais de ces positions. Plus étonnant encore, nous avons vu que si les programmes prennent pour thématique « l'enfance » ou la « jeunesse », c'est moins avec la volonté de s'insérer dans une politique publique sectorielle que d'user d'une thématique consensuelle à l'acceptation large. Mais il ne s'agit pas uniquement d'organiser un affichage consensuel (l'apparente neutralité de l'instrument) mais aussi d'éviter de rattacher le programme à un secteur spécifique de politique publique. Il n'est ainsi jamais question de circonscrire le public cible par le choix d'un secteur : l'emploi, la santé, l'éducation de cette « jeunesse ». C'est une catégorie générique, une sorte de « bénéficiaire » protéiforme qui touche positivement la matrice cognitive des acteurs de l'aide. En effet, la jeunesse reste une idée générique, et non pas une construction sectorielle ; elle ne correspond jamais dans nos entretiens à une catégorie précise ou à une politique spécifique. La catégorie est chargée positivement parce que liée à l'idée d'une capacité de changement, presque de manière incantatoire. Elle est aussi un

réceptacle intuitif pour le « renforcement de capacités », activité centrale pour les acteurs de l'aide au Nord. Elle est une mise à distance de l'influence directe de l'aide, puisque la jeunesse est « vecteur de changement », alors elle constitue un medium intéressant pour influencer le débat politique sans y intervenir directement. C'est également utilisé comme une clé d'insertion dans l'action publique locale ; la transectorialité de l'approche, sa dimension micro et l'éparpillement des projets soutenus sur l'ensemble des territoires marocains ou algériens, empêchent de se saisir (ou de se prémunir) des effets du programme. Tout fonctionne dans ce ventre mou d'une thématique qui n'est pas approchée comme un secteur de politique publique ou même comme un carrefour de politiques publiques. À l'instar de programmes onusiens⁶²², l'accent est mis sur une sorte « d'assistance technique » en matière de gestion des projets et de mise en réseau d'un secteur associatif partageant, de manière plus ou moins explicite, la jeunesse comme objet social de leurs actions. En conséquence de quoi, nous ne trouvons pas trace dans nos entretiens d'un lien ou d'une tentative de mise en cohérence des objectifs ou des activités du programme avec les politiques publiques sectorielles. Dans une critique du programme, une association membre du PCPA en Algérie analysait ainsi cet évitement sectoriel : « Il y a une analyse insuffisante du contexte algérien. Le PCPA devrait être un outil adapté au contexte algérien, aux enjeux dans certains domaines. On ne peut pas mettre les autorités algériennes dans la GCP⁶²³. Les pouvoirs publics algériens ne sont pas écoutés car le programme est basé sur l'appui au mouvement associatif qui ne résume pas à lui seul le contexte⁶²⁴ ». Par cette critique s'illustrent ainsi les difficultés d'un programme pour passer d'une politique de coopération, avec pour objectif de renforcer la société civile, à une politique publique locale, avec pour objectif d'influer sur le secteur de l'enfance et de la jeunesse. L'injonction à « l'alignement » sur les politiques publiques, très importante depuis la déclaration de l'efficacité de l'aide (Paris, 2005), n'intervient qu'en aval du programme au niveau des projets. Là encore, le fait que des projets soutenus puissent se rattacher à une politique publique se traduit par une activité, souvent faible, de mise en relation avec des institutions publiques, ministères ou pouvoirs locaux déconcentrés ou décentralisés, et se matérialise par des autorisations de mise en œuvre de ladite activité, ou la représentation des pouvoirs publics (à travers un agent ou un élu) pendant une action du projet (ouverture d'un événement, discours, etc.). Ainsi, un membre d'une association algérienne témoigne de sa vision du travail avec les pouvoirs publics locaux : « On travaille avec l'APC⁶²⁵. C'est un réel partenariat car ils nous soutiennent et appuient nos projets. On les invite et ils participent aux actions. On a lancé notre réseau d'associations en présence du président de l'APC. C'est une victoire ! La reconnaissance via le prêt de la salle, la

⁶²² Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale*, vol. 76, no. 3, 2017, pp. 41-60.

⁶²³ GCP : Gestion du Cycle de Projet.

⁶²⁴ Entretien avec un membre du PCPA Algérie, réalisé en juin 2016, à Oran.

⁶²⁵ APC : Assemblée populaire communale.

participation à des activités. L'APC fait même appel à l'association pour des manifestations maintenant. »

La thématique « jeunesse » devient une sorte de creuset dépolitisé, c'est-à-dire en retrait complet des débats sectoriels. Pour nuancer notre propos, nous observons au Maroc que « la participation citoyenne des jeunes » à l'élaboration et la mise en œuvre des projets financés par le projet, a souvent été présentée comme une réponse au « désengagement des jeunes » de la politique, puis après les mouvements sociaux de 2011 à « l'organisation de leur participation » dans des espaces formalisés (conseil des jeunes, etc.). Il y a donc des tentatives de se saisir de phénomènes de retrait d'un débat politique sectoriel, mais celles-ci restent marginales dans les programmes que nous étudions. Bien entendu, le lecteur attentif pourra opposer à ces éléments d'argumentaire la nature même de l'instrument PCPA, instrument de coopération bilatérale tournée vers la société civile, sans aucune ambition déclarée à influencer sur tel ou tel secteur de politique publique a contrario d'autres instruments comme l'appui budgétaire qui, à travers des programmes ou des plans, viennent directement participer de l'élaboration des politiques publiques. Il n'en résulte pas moins des limites de capacités pour les sociétés civiles à participer à une co-construction sectorielle d'une politique⁶²⁶. Tous les discours dans le monde de l'aide visent à « raccrocher » ces sociétés civiles aux politiques publiques locales, avec une portée limitée de cette injonction à l'alignement sur les politiques publiques. Dans nos cas d'étude, nous observons une stratégie volontaire de retrait des débats sectoriels sur la jeunesse au niveau du programme, au profit d'un discours sur le respect des contextes locaux et de la promotion de la méthode de dialogue avec le personnel politique et bureaucratique au niveau des associations soutenues par le programme. Cette échelle micro-locale, au niveau du projet et d'un territoire, a pour effet d'éviter de surexposer le programme aux débats du secteur.

Un effet de désamorçage sur les mouvements sociaux ?

L'aide internationale apporte des ressources à des acteurs qui cherchent à construire une action publique, plus ou moins coordonnée ou en confrontation avec les politiques publiques locales. Quand l'aide internationale touche des questions sociales (santé, logement, éducation, etc.), elle apparaît comme un « filet social » ; une sorte d'amortisseur face au désengagement de l'État ou aux carences des politiques publiques. Assez peu de travaux montrent la manière dont l'aide vient en quelque sorte diminuer le rapport conflictuel entre les groupes sociaux concernés par une politique publique et les acteurs institutionnels. Autrement dit, si le désengagement de l'État est bien documenté, les effets

⁶²⁶ Voir Lucca, Florence, et Marc Raffinot. « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, no. 3-4, 2007, pp. 193-218.

de désengagement de ces « acteurs-bénéficiaires », c'est-à-dire la baisse d'une conflictualité politique au sens lagroyen, sont assez peu mis en avant dans la littérature. En effet, nous sommes tentés d'adopter de manière presque téléologique les promesses d'une aide qui serait un mouvement de mise en capacité des acteurs à requalifier et à renégocier des enjeux de politique publique. Difficile d'affirmer le contraire tant l'ambition de l'aide est construite sur ce paradigme. Et pourtant, trois éléments nous amènent à montrer les paradoxes d'une aide qui tendrait à désamorcer certaines dynamiques dans le champ politique.

Tout d'abord, la méthodologie même du programme provoque des effets d'éviction sur le plan de la sociologie des acteurs. Les programmes de développement que nous étudions fournissent des ressources dans un premier temps à des acteurs dont la militance politique est souvent assez forte. En effet, au Maroc particulièrement, le programme de développement au début des années 2000 est confronté à la faiblesse de la structuration de la société civile marocaine. Les acteurs clés en capacité d'organiser le programme au Maroc vont se retrouver dans le champ structuré de l'altermondialisme. Ce champ est alors très marqué sur le plan idéologique, dans un rapport conflictuel à l'État et l'orientation de ses politiques. Progressivement, cette composante militante est évacuée des programmes sous les effets combinatoires de la technicisation et la professionnalisation, qui privilégient les acteurs en capacité de gérer plus que ceux en capacité d'argumenter ou d'organiser une conflictualité avec les pouvoirs publics. Le témoignage d'un acteur algérien sur l'évolution du PCPA confirme ce mouvement de fond dans le temps : « Le PCPA c'est une expérience humaine, une ouverture. C'est un instrument de changement des mentalités. Mais le problème, c'est le manque d'équilibre dans la gouvernance entre les premiers acteurs du programme et les nouveaux. C'est important qu'il y ait alternance et mémoire. L'évolution du PCPA au cours des dernières années a été très affectée par la bureaucratisation. On est moins sûr du changement aujourd'hui. Le PCPA est devenu routinier, ce n'est plus vraiment un acteur du changement⁶²⁷. » Dans cet extrait, le président de l'association interrogé se livre avec une certaine déception de se voir ainsi marginalisé dans un programme, alors même que le militantisme dont il se revendique, c'est-à-dire cette capacité d'interpellation des pouvoirs publics, est au cœur des objectifs du programme. Nous observons que l'insertion institutionnelle de militants associatifs dans le programme provoque « soit une défection des associations et des groupes les plus radicaux, soit un processus de dépolitisation progressive des pratiques ainsi engagées »⁶²⁸. La disqualification de registres protestataires et militants va pousser les participants du programme « à prendre des distances avec la rhétorique militante » et à se

⁶²⁷ Entretien à Oran d'une association membre du programme, juin 2016.

⁶²⁸ NEVEU C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, n°1, 2011 : 186-209.

« professionnaliser »⁶²⁹. Ainsi, leur intégration dans le programme dépend principalement des compétences techniques et d'une aptitude au consensus et au dialogue. On retrouve également là les effets propres à la technicisation de l'aide évoquée plus haut. Le président de l'association témoigne ainsi à sa manière d'une « technicisation des débats qui encadrent la décision politique, dans le but de réduire les coûts entraînés par les controverses idéologiques » (Klein *et al.*, 2015, p. 23). En réalité, ce n'est pas tant l'acteur qui est marginalisé que le mode d'interpellation des pouvoirs publics. Comme nous avons pu l'étudier dans la deuxième partie, c'est la méthode de la confrontation directe entre acteurs publics et société civile, et les outils associés comme le plaidoyer, qui est délaissée au profit d'une posture de dialogue et de légitimation à partir des projets « qui font leur preuve ». Ainsi, on observe dans la trajectoire d'évolution de l'instrument PCPA des effets d'éviction sur les acteurs, discriminés par la méthode.

Ensuite, les programmes de coopération soustraient une partie de la demande sociale des acteurs du jeu classique du rapport entre société civile et pouvoirs publics. Comme nous le rappelle Frédéric Vairel dans son livre consacré aux effets combinés de l'aide internationale⁶³⁰, « [...] bien que cela puisse sembler paradoxal, voire ironique, l'aide internationale a pour premier effet de soutenir l'autoritarisme. De fait, rares sont les acteurs des programmes internationaux de promotion de la démocratie à en avoir conscience. Les financements reçus évitent aux gouvernants d'engager leur responsabilité auprès des populations. Les sommes engagées par la coopération française au Maroc ou l'impressionnant déploiement de la coopération espagnole dans le Nord du pays en témoignent. » Ce type d'argumentaire est très répandu dans le monde de l'aide ; de la même façon que l'aide par (micro)projet entraîne la critique sur l'éparpillement et l'inefficacité de l'aide, « l'impressionnant déploiement » de certains programmes entraînerait un désengagement de l'État de certains secteurs au profit d'autres, plus à même d'asseoir le caractère autoritaire du régime⁶³¹. Force est de constater que la faible présence des pouvoirs publics centraux⁶³² dans le programme pose la question du désengagement de l'État vis-à-vis de sa société civile : « les CT françaises partenaires de Joussour ont eu comme interlocuteurs privilégiés les pouvoirs publics locaux (ou déconcentrés) algériens. Ce faisant, cette relation a permis de reconstituer un jeu plus équilibré (...), rétablissant une meilleure qualité du caractère pluri-acteurs, alors que Joussour n'est pas officiellement reconnu par le pouvoir algérien central⁶³³ ». Cet extrait

⁶²⁹ NONJON M., Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante, *Politix*, n° 70, 2005 : 89-112.

⁶³⁰ Vairel, Frédéric. « Chapitre 6 / Les effets combinés de l'aide internationale et de la répression sur la protestation », *Politique et mouvements sociaux au Maroc. La révolution désamorcée*, sous la direction de Vairel Frédéric. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 243-276.

⁶³¹ par exemple l'armée, la police.

⁶³² Par « centraux », nous reprenons le vocabulaire désignant l'État et ses ministères, en opposition aux pouvoirs publics locaux qui peuvent désigner à la fois des pouvoirs publics décentralisés ou déconcentrés.

⁶³³ Extrait du rapport de capitalisation de Joussour 2010-2012.

illustre ce que nous retrouvons dans nos entretiens avec les acteurs : si l'État est absent, les pouvoirs publics locaux sont parties prenantes des actions portées par les programmes PCPA. Leur implication varie de la simple autorisation du déroulement de l'activité, à la représentation publique, en passant par le soutien effectif aux actions de la société civile. Dans tous les cas, ce n'est pas à un désengagement auquel nous assistons mais à la construction d'espaces de dialogue, « sous prétexte de projets » soutenus par la coopération, qui participent localement d'un désamorçage de la conflictualité entre société civile et pouvoirs publics. Si l'on considère que « la politisation met en jeu du conflit » (Duchesne, Haegel, 2004, p. 880) en faisant la promotion des postures de dialogue et en répondant pour partie à des demandes sociales localisées, les programmes de coopération tendent à chasser les controverses idéologiques et à discréditer les arènes politiques locales.

Enfin, le caractère transversal (ou non sectoriel) du programme entraîne l'impossibilité de relayer des actions de plaidoyer. En effet, les programmes tels que les PCPA tiennent avant tout à leur capacité à renforcer les capacités des acteurs locaux à faire des projets ; projets dont la dynamique peut parfaitement entrer dans une démarche d'interpellation des pouvoirs publics. Mais ces grappes de projets, du fait de l'éclatement des sujets et de leur territorialisation, ne permettent pas de constituer un tout cohérent. Autrement dit, l'action menée à un endroit dans un contexte local particulier ne peut faire l'objet d'un relais global au niveau du programme. Tout juste est-elle valorisée et encouragée dans un exercice de capitalisation destiné à essaimer auprès des autres membres du programme. C'est pourquoi les PCPA, comme de nombreux programmes de coopération, investissent à chaque fin de phase dans des exercices de capitalisation qui mettent en exergue les recettes d'actions (*best practices*) qui fonctionnent (ou pas) afin de prendre la mesure des changements dans les comportements des acteurs, mais aussi d'encourager certaines méthodes d'action. Si la méthode de capitalisation est louable, elle se porte essentiellement sur les apprentissages, sous l'œil plus ou moins attentif des bailleurs de fonds qui cherchent à en retirer une analyse sur les effets positifs imputables au programme qu'ils financent. Par ailleurs, l'exercice de capitalisation reste un exercice à diffusion interne⁶³⁴. De ce fait, la montée en généralité d'exemples locaux prend la forme d'un exercice de valorisation des apprentissages à diffusion interne, plus rarement un exercice d'exposition des problèmes à visée externe. C'est ainsi qu'étonnamment, nous constaterons lors de nos entretiens que les exercices classiques⁶³⁵ de plaidoyer, de pétitions, de manifestations ou de recours juridiques visant à dénoncer une situation, ou autrement dit à mettre sur agenda

⁶³⁴ bien que les rapports de capitalisation soient souvent diffusés très largement, leur lecture intéresse bien souvent un cercle restreint d'initiés.

⁶³⁵ Par « classique », nous entendons les méthodes de plaidoyer qui ont longtemps été encouragées par les ONG pour interpellier les pouvoirs publics, avant de leur préférer à partir du début des années 2000 des postures de dialogue multi-acteurs comme nous l'avons vu dans la première partie.

un problème, ne sont pas ou peu relayés au niveau du programme. Le programme ne prend pour ainsi dire jamais de fonction syndicale, ni ne forment de coalition organisée d'acteurs en vue d'infléchir de manière sectorielle une politique. Cet exercice est laissé à l'appréciation des membres du programme qui localement décident de ce type d'action. Dans la notion de répertoire de l'action collective imaginée par Charles Tilly (1984), on distingue ainsi les modes d'action directe visant à peser frontalement dans le débat avec les pouvoirs publics, des actions indirectes visant à influencer les décideurs et à transformer les modes d'interaction entre les acteurs ; un répertoire qui oscille donc entre la contestation et l'influence. Clairement, les PCPA ne balayent pas l'ensemble du spectre de ce répertoire et organisent la promotion des actions de négociation et de lobbying au détriment des actions conflictuelles, juridiques ou encore symboliques, des manifestations ou des prises de positions publiques (via le plaidoyer). En revanche, au niveau des membres du programme, les acteurs combinent bien souvent plusieurs éléments du répertoire d'action publique. Nous avons ainsi eu l'opportunité d'organiser des *focus groups* en Algérie pour traiter de la question des stratégies mises en place par les acteurs associatifs vis-à-vis des pouvoirs publics. Parmi elles, beaucoup misent sur « les relations personnelles qui conditionnent tout » et insistent sur le fait d'inclure les pouvoirs publics « dès le début » des actions menées même si ces derniers ne sont pas à l'initiative. Une stratégie de dialogue et de lobbying qui s'adosse à la nécessité de « faire ses preuves », « d'amener de l'expertise » et de réaliser un « travail de qualité avec les publics cibles ». Certains insistent sur la nécessité de « tout médiatiser » pour installer un rapport plus contraint aux pouvoirs publics. Ce choix opéré au niveau du programme dans le répertoire de l'action publique, privilégiant l'influence à la contestation, illustre ouvertement l'intention d'encadrer les modes d'interaction entre les acteurs et de diminuer la conflictualité potentielle entre eux. Il faut dire qu'il s'agit peut-être moins d'un choix délibéré de dépolitisation du programme, que d'une stratégie d'optimisation visant à l'acceptation du programme dans le contexte politique des pays d'accueil. En effet, comme nous le rappelle⁶³⁶ Patrick Hassenteufel sur l'organisation des acteurs non-étatiques dans l'action publique ; « la littérature souligne que ce sont moins les ressources des acteurs collectifs non étatiques et leurs stratégies en elles-mêmes que le contexte politique dans lequel elles se déploient (ainsi que l'état de l'opinion publique et la couverture médiatique) qui permet d'appréhender l'impact des mobilisations sur l'action publique. » En d'autres termes, le contexte et la nature même des régimes politiques guident aussi grandement les stratégies d'évitement ou d'insertion dans les arènes politiques.

⁶³⁶ Hassenteufel, Patrick. « Chapitre 7 - Les acteurs non étatiques : des mouvements sociaux aux intérêts organisés », *Sociologie politique : l'action publique*, sous la direction de Hassenteufel Patrick. Armand Colin, 2011, pp. 187-212.

Ainsi, il serait difficile de conclure de manière tranchée sur l'impact des programmes de coopération sur les mouvements sociaux. Nous faisons simplement le constat des effets que les PCPA produisent : effet d'éviction sociologique, réponse à des demandes sociales localisées, internalisation des apprentissages sont autant de mécanismes, plus ou moins volontaires, qui permettent de répondre aux aspirations d'une certaine frange de la société civile. Bien entendu, cela encourage certains comportements individuels qui peuvent à leur tour reconfigurer la manière d'organiser les mouvements sociaux pour infléchir les politiques publiques sectorielles. Mais les programmes de coopération, même s'ils font réseau à partir des acteurs prêts à en adopter les méthodes, s'interdisent de prendre une fonction politique dans le paysage (par le relais de plaidoyer par exemple). Les programmes PCPA agissent bien plus comme des forums, c'est-à-dire comme « des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie » (Fouilleux, 2000). Par nature, les programmes s'interdisent d'intervenir dans le jeu politique ; tout juste participent-ils par leur fonction à faire émerger des acteurs en capacité d'agir dans des arènes politiques. Un PCPA est en quelque sorte un sanctuaire, au sens où il permet l'expérience en « milieu protégé » ; un « lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politiques publiques » (Fouilleux, 2000). Ainsi, à l'instar d'autres programmes, les PCPA donnent à penser à une forme de désamorçage des mouvements sociaux au sens où ils cherchent à neutraliser le recours à la confrontation directe ; une reconfiguration par la méthode encouragée et outillée par les programmes.

Sortir la politique d'un programme de coopération est un enjeu de méthode, plus ou moins exprimé ouvertement, qui vise à « rendre gouvernable un monde parcouru de conflits sans pour autant le gouverner directement » (Müller, 2012, p. 18). C'est donc une dépolitisation par nécessité, indirecte et circonscrite à laquelle nous assistons. Mais si la baisse de la conflictualité inhérente à ce mouvement peut être souhaitée par les acteurs, elle pose avec d'autant plus de force les enjeux de responsabilité politique. Dans un monde où tout se dépolitise, qui est responsable des orientations ? des réorientations ? des échecs ? de la diffusion des pratiques ? de la cohérence d'ensemble ? En d'autres termes, comment organise-t-on la responsabilité, la redevabilité et l'imputabilité d'un programme de développement dans un monde qui se veut dépolitisé ?

1.3. : Qui pilote quand personne ne veut « intervenir » ? Les effets d'une politique publique complexée

Nous avons pu aborder précédemment une certaine ambivalence propre au monde de l'aide qui déploie ressources, méthodes et éléments discursifs porteurs de sens pour changer les modes d'action publique, tout en se gardant bien de vouloir « intervenir » dans le jeu politique des pays récipiendaires de l'aide. Nous pourrions circonscrire cela à une forme de malaise ou de pudeur de la part de nos interlocuteurs qui dans les entretiens se gardent bien d'exprimer trop fortement une volonté politique derrière les programmes de coopération. Mais l'intérêt de l'analyse réside dans le fait de révéler comment s'organise méthodologiquement ce retrait de la responsabilité politique d'un programme de coopération.

1.3.1. Quand l'instrument change de politique : les effets du transfert à l'AFD

Comme nous l'avons vu dans la première partie, les programmes tels que les PCPA sont financés au départ par le ministère des Affaires Étrangères. Bien que chacun des programmes doit sa condition d'implantation à des agendas spécifiques dans les relations bilatérales entre la France et les pays concernés, ces instruments vont être progressivement réputés « à l'initiative » de la société civile. C'est tout du moins une tendance qui s'accélère avec le transfert des instruments de ce type du MAE à l'AFD à partir de 2009.

Le droit d'initiative

Le service de l'AFD qui hérite de la gestion de ces PCPA lors du transfert est la division aux partenariats avec les organisations de la société civile (SPC - DPO⁶³⁷), autrement appelée dans le jargon le « guichet ONG ». L'AFD communique ainsi sur son site Internet⁶³⁸ sur un ton décontracté pour expliquer les conséquences de ce passage :

« Depuis 2009, l'Agence française de développement (AFD) soutient des projets de développement et de solidarité internationale à travers le dispositif Initiatives-OSC, pour le

⁶³⁷ Direction exécutive de la Stratégie, des Partenariat et à la Communication (SPC), Division du Partenariat avec les ONG (DPO).

⁶³⁸ Site de l'AFD consulté le 28 avril 2020 <https://www.afd.fr/fr/actualites/organisations-de-la-societe-civile-afd-dix-ans-deja>.

bénéfice de plusieurs millions de personnes. [...] Leur association ne coulait pas forcément de source. En 2009, au moment de la création d'une division consacrée aux partenariats avec les Organisations de la société civile (OSC) à l'Agence française de développement (AFD), les deux parties ont pu « se regarder en chiens de faïence », de l'aveu même de ceux qui ont vécu la naissance du dispositif au sein de l'AFD. Habitée à travailler avec les gouvernements, à accorder des prêts pour des infrastructures ou pour l'accompagnement de politiques publiques, l'AFD innovait avec sa nouvelle équipe dédiée au financement de projets bien plus modestes et dans lesquels elle n'était pas à la commande. De leur côté, les ONG, associations d'utilité publique, fondations et syndicats redoutaient d'être broyés par la machine bancaire que représentait à leurs yeux l'AFD. Dix ans plus tard, ces deux pans essentiels de l'aide au développement nourrissent un dialogue permanent et travaillent de concert. Comment ? On vous dit tout, en dix fois trois : [...] C'est qui le patron ? Les OSC sont à la manœuvre. Elles présentent chaque année leurs initiatives de développement pour répondre aux besoins des populations les plus démunies. Elles identifient les projets, fixent les objectifs et les indicateurs de suivi et définissent les activités. Si leur projet est sélectionné, un dialogue s'engage avec l'AFD pour l'enrichir. »

Le ton volontairement direct et transparent ne traduit pourtant pas entièrement les difficultés de concertation sur la plan politique de ces « initiatives » des organisations de la société civile. Dans l'évaluation⁶³⁹ portée sur l'évolution du secteur entre 2009 et 2015, il est rapporté que les cadres de concertation entre la « société civile » et les institutions (MAE et AFD) présentent des difficultés d'organisation. Aucune concertation tripartite n'est organisée, et si le MAE conserve l'interface politique⁶⁴⁰ de dialogue avec les ONG, l'AFD est chargée de leur financement. Ce transfert de compétences amène l'AFD à opter pour une logique de « guichet » construite sur des procédures de financement de projets « à l'initiative » de la société civile. Progressivement, ce qui constituait l'agenda de la politique étrangère de la France s'éloigne des débats sur l'évolution des programmes. Nous faisons le constat que le centre de gravité se déplace alors vers les ONG cheffes de file des programmes qui, fortes du « droit d'initiative », peuvent plus fortement faire valoir leur orientation sur les programmes. Ce droit d'initiative, aux contours encore mal définis, vient consacrer le rôle clé des ONG dans le dialogue entre sociétés civiles, tout en ne permettant pas de situer le rôle des institutions dans ce dialogue. Jusqu'en 2015, la DGM-CIV⁶⁴¹ ne dispose ainsi d'aucun document de doctrine définissant l'articulation entre le ministère et la société civile dans la définition des politiques de développement. Finalement, il est difficile d'établir comment société civile et État doivent travailler de concert à la conception

⁶³⁹ Rapport final, Évaluation de la contribution des acteurs de la société civile à l'action de développement et de solidarité internationale de la France (2009-2015), Novembre 2016.

⁶⁴⁰ Via la mission CIV

⁶⁴¹ DGM CIV : La Délégation pour les Relations avec la société civile et les partenariats.

et/ou à la mise en œuvre de programmes de coopération, à co-élaborer des stratégies pays ou des thématiques, etc. Au-delà des questions de méthode, c'est naturellement autour de la controverse idéologique sur le « droit d'initiative » que se cristallisent les questions ; influence de la France, indépendance des ONG, augmentation de l'APD transitant par les ONG, etc. sont les débats qui dominent le secteur. Pendant ce temps, les PCPA continuent d'être renouvelés de phase en phase (cycle de trois ans) avec un éloignement constaté des déterminants de la politique étrangère dans l'orientation de l'instrument. Nous observons que le « droit d'initiative » a ainsi permis d'aider à une certaine dépolitisation de l'instrument PCPA, parfois dans l'incompréhension des acteurs concernés : « Au ministère, personne ne savait nous répondre sur la poursuite ou non du programme après les printemps arabes. Nous avons un programme sur la jeunesse depuis 10 ans, une révolte de la jeunesse marocaine qui éclatait, et rien n'a permis d'intégrer une analyse politique sur la nécessité de poursuivre le programme », nous confiait ainsi un responsable du PCM⁶⁴².

Quand les enjeux de politique étrangère s'éloignent

Il est intéressant de constater que cette situation n'est pas imputable qu'à des difficultés « du début » dans le transfert d'un ministère à une agence, mais qu'elle perdure de manière structurelle dans ce dialogue tripartite (ou son absence !). En effet, nous avons pu assister aux débats sur les questionnements autour du renouvellement du programme PCPA Algérie, alors même que le pays était secoué par d'importants mouvements de révolte populaire, impliquant de nombreux acteurs de la société civile. De manière très surprenante, à part quelques apartés relevant de l'opinion personnelle d'agents de l'État ou de l'AFD justifiant la poursuite du programme, aucune position officielle des institutions n'est venue alimenter le débat. Les rédacteurs⁶⁴³ de la Direction générale de la mondialisation, chargés bien souvent de rédiger des notes d'analyse ou de traduire le positionnement des chancelleries, n'ont pas particulièrement été actifs à ce moment de la décision. Tout a fonctionné dans un silo d'initiés, en capacité de négocier la reconduite ou non de l'instrument à partir de l'inertie acquise par près de 15 ans d'implantation. S'ajoute à cet effet de silo l'éclatement de la représentation institutionnelle sur le terrain. En effet, en Algérie comme au Maroc, les PCPA permettent de croiser le SCAC, en qualité de représentant du ministère des Affaires Étrangères, et l'agence AFD implantée dans le pays concerné. Au-delà des discours de cohérence sur l'action de la France promue au niveau de l'ambassade, nous avons pu observer des logiques de travail en parallèle, voire

⁶⁴² Entretien de janvier 2019, Paris.

⁶⁴³ Reboa, Giulia. « Les rédacteurs de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats dans l'action publique française de coopération et de développement », *Mondes en développement*, vol. 165, no. 1, 2014, pp. 93-104.

en concurrence, entre les dispositifs de soutien des SCAC et ceux promus au sein des PCPA. Comme nous l'expliquait un responsable de l'AFD à Rabat, « L'instrument PCPA est piloté depuis le siège. Ici, nous sommes tenus informés mais nous ne nous impliquons pas dans ce dispositif car l'instruction et le suivi se font à Paris⁶⁴⁴. » Par ailleurs, le SCAC dispose également de ses propres instruments de soutien à la société civile, avec son propre agenda, ses discours de légitimation, son appareillage administratif, etc., ce qui n'est pas sans provoquer quelques confusions chez les acteurs de la société civile. « Parfois, on a l'impression qu'il y a deux France : celle de l'ambassade et celle de l'AFD », nous confiait un membre du PCPA en Algérie. Cette division administrative dans le soutien à la société civile ne signifie pas l'absence de liens ou de communication. Le SCAC siège ainsi au comité de pilotage du programme au même titre que l'AFD. Mais l'implication de l'ambassade, et donc la formulation et la prise en compte d'un avis politique sur l'orientation du programme, dépend pour beaucoup de la proactivité (ou non) de la personne en poste au SCAC. Dans des ambassades comme à Rabat ou à Alger, qui font partie des représentations diplomatiques les plus fournies sur le continent africain, la prise en compte d'instruments de coopération « autres » que ceux administrés par l'ambassade et le SCAC en particulier n'apparaît pas comme une priorité. D'autant plus quand l'instrument en question ne rentre pas dans le DCP comme nous l'avons précédemment décrit, et que la mise en invisibilité du programme « arrange » les agents soucieux de ne pas provoquer des querelles diplomatiques. Au-delà des querelles entre services, conséquences selon nous de la réforme institutionnelle de 2009 non-aboutie, la centralité de Paris et de l'AFD, couplée à la mise en invisibilité d'un programme noyé dans la masse des enjeux diplomatiques, est un facteur de l'éloignement de la dimension politique du programme.

Passée la phase de conception de l'instrument PCPA que nous avons décrite dans la première partie, nous faisons le constat que l'enjeu de politique étrangère est resté bien absent des débats dans les phases de renouvellement ou non des programmes, comme dans leur suivi au quotidien, ce qui nous interroge sur l'intentionnalité politique de ces instruments pris dans la nasse des procédures et l'usure du temps.

1.3.2. L'intentionnalité politique remise en question

Si nous avons pu constater une sorte de retrait du ministère des Affaires Étrangères et des enjeux qu'il pouvait incarner dans la seconde vie des politiques de coopération qu'il a pu mettre en place, la question de la responsabilité et du sens à donner à l'action au sein de

⁶⁴⁴ Entretien d'avril 2017.

ces programmes de coopération reste posée. Vers quels référentiels se tourner ? Comment s'organise alors le portage politique des programmes ? Nous avons vu que l'AFD a clairement fait bouger le curseur de cette responsabilité vers les ONG en s'appuyant sur le « droit d'initiative » érigé en clé de voûte des dispositifs de soutien.

Les effets de dilution de la responsabilité

Si dans la première partie de cette thèse nous avons dessiné un premier mouvement de balancier entre la politique étrangère française (ou « l'agenda » de la France) et l'agenda international du développement (OMD, déclaration de Paris, ODD, etc.) dans la définition de la politique de développement, le poids déterminant des relations bilatérales dans les conditions d'émergence et de formulation des PCPA en Algérie et au Maroc est venu nous rappeler où mettre le curseur. Y a-t-il pour autant une sorte d'imposition (la mise en discipline) qui s'exerce par le haut ? La réponse est plus nuancée.

L'initiative des programmes de coopération a longtemps été l'affaire des États. Avec la montée en puissance des paradigmes de l'aide appelant à un renforcement des sociétés civiles, à un meilleur dialogue entre celles-ci et les institutions, « l'initiative », c'est-à-dire proposer ou non un projet ou un programme de coopération, est devenue moins évidente. Dans un contexte de détachement de l'aide au développement des enjeux géopolitiques, la décentration du rôle de l'État dans ces initiatives est devenue en soi un enjeu politique et de méthode. Nous avons souvent été témoins des débats sur l'émergence et la montée en puissance des débats sur le droit d'initiative des ONG ; un débat particulièrement intense puisqu'il touche intimement aux rapports à l'État, à la place de la société civile et à son indépendance. Cela ravive des débats plus anciens sur le droit d'initiative humanitaire ou encore le droit d'ingérence⁶⁴⁵, et se trouve particulièrement relayé au niveau français par des organisations comme Coordination Sud, notamment lors de séquences législatives permettant potentiellement d'inscrire ce droit dans les lois encadrant l'aide au développement⁶⁴⁶. Malgré toute l'intensité du débat, il existe peu de textes permettant de définir les contours de ce droit d'initiative appliqué au champ de l'aide au développement. Nous ne pouvons qu'en apprécier la logique par le truchement d'autres champs ayant recours au droit d'initiative. Lorsqu'on évoque le terme d'initiative sous l'angle du droit, c'est généralement pour circonscrire les conditions d'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. En France, l'initiative législative est le droit accordé par la Constitution d'engager la procédure législative en proposant une loi. Le droit d'initiative citoyenne est

⁶⁴⁵ Voir Moreau Defarges, Philippe. *Droits d'ingérence. Dans un monde post-2001*. Presses de Sciences Po, 2006.

⁶⁴⁶ Nous faisons référence particulièrement à loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale votée en juillet 2014.

consacré au niveau de l'Union Européenne⁶⁴⁷ comme étant la possibilité⁶⁴⁸ de mettre un sujet à l'ordre du jour du Parlement européen en vue d'une prise de position politique ou d'un acte législatif. Dans le code de l'environnement, « Le droit d'initiative permet à tout citoyen, association agréée pour la protection de l'environnement, ou encore collectivité, de demander au préfet l'organisation d'une concertation préalable, si celle-ci n'a pas eu lieu, sur des projets soumis à une déclaration d'intention⁶⁴⁹. » Lorsqu'on place ces éléments au regard des réflexions ayant cours au niveau de la coopération française et de la place de la société civile, le droit d'initiative est une disposition qui permet aux ONG de proposer des projets qu'elles ont elles-mêmes définis. C'est pourquoi l'AFD va très rapidement définir son règlement d'intervention autour du « respect du droit d'initiative ». Si le débat n'est pas simple, c'est que ce droit pourrait être compris comme la possibilité de refuser une quelconque conditionnalité thématique ou géographique à leur projet, voire par extension offrir une capacité d'interpellation sur les cadres de concertation et d'élaboration de la politique étrangère ; prérogative éminemment régaliennne. Pour être plus juste dans les concepts utilisés, il s'agit surtout jusqu'ici de reconnaître la capacité d'initiative des ONG dans les instruments de coopération. L'approche par le droit vient poser une tension sur la manière de délimiter des contours juridiques de cette capacité à proposer des projets de coopération. Par volonté de ne pas mettre en tension les ressorts idéologiques sous-jacents à la construction de ce droit, l'AFD positionne l'initiative, et donc quelque part la responsabilité politique des programmes de coopération, sur les ONG porteuses des programmes PCPA. En héritant des instruments PCPA en 2009, mais en travaillant également à la réflexion sur le respect du droit d'initiative, l'AFD, en tant que bailleur des programmes, se retrouve à devoir effectuer un pas de côté sur sa capacité à incarner politiquement les orientations du programme. En d'autres termes, l'AFD est à la recherche, plus ou moins effective, d'une dynamique « d'horizontalisation » (telle que précédemment décrite) des rapports avec les acteurs que l'Agence soutient. De ce fait, elle organise dans le même mouvement la décentration du rôle de l'État. Une responsable à l'AFD résumait ainsi la situation : « Nous à l'AFD, on a tous adhéré au truc dès le début. Mais depuis le transfert, le MAE vient assez peu dans les PCPA. Nous, c'est une vision du développement que l'on y défend. Le PCPA est aussi au cœur de nos missions. C'est un jeu subtil qu'on doit organiser. [...] Quand on est dedans, enfin que je veux dire au Copil et à l'AP, et qu'on lit, on voit ce que ça génère. Après, ça dépend du temps que tu peux y consacrer, mais même si tu survoles, on voit les difficultés. Pour être légitime et comprendre, je me dois d'être présente, mais attention, je ne valide jamais. Tu influences par ta présence, par des questions, par l'instruction, mais je n'ai pas d'autres cadre ni message à faire passer⁶⁵⁰ ».

⁶⁴⁷ par l'article 11 du traité sur l'Union européenne (TUE) tel que modifié par le traité de Lisbonne.

⁶⁴⁸ Sous condition de remplir un certain nombre de critères comme rassembler un million de signatures, etc.

⁶⁴⁹ Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016.

⁶⁵⁰ Entretien au siège de l'AFD, mars 2018, Paris.

Dans le jeu des acteurs qui se joue à Paris entre ONG, MAE et AFD se dilue ainsi progressivement le leadership des programmes dans lequel les acteurs oscillent entre abandon (MAE), interventions à portée limitée (AFD) et un droit d'initiative mal défini (ONG), qui contribuent à une forme de dépolitisation par l'affaiblissement concrètement observé d'un portage politique clair sur les enjeux auxquels tente de répondre l'instrument PCPA. Nous observerons ainsi dans des réunions portant sur la méta-évaluation de l'instrument PCPA, des acteurs à contre-emploi du rôle historique de leur institution ; le MAE cherchant l'efficacité de l'outil, là où l'AFD tentait d'y défendre « une vision du développement » autour de stratégies d'influence. Phase après phase, les programmes PCPA s'installent dans le paysage de la coopération, développent leurs routines, leurs discours de légitimation et leurs réseaux d'acteurs ; en bref, ils s'institutionnalisent, posant avec d'autant plus d'acuité la question de savoir « qui pilote ? ». La faiblesse, voire l'absence, d'une incarnation politique claire renforce le sentiment de dépolitisation des instruments, même si l'analyse sur les effets de transfert vient nuancer le propos.

Une déconnexion progressive

Au cours de nos entretiens, des observations faites sur le terrain, et en croisant les apports théoriques, nous analysons une circulation complexe des normes puisqu'elles ne préjugent jamais totalement des résultats qu'elle va produire. Le programme est déclaré « pluri-acteurs », or cette pluralité n'est pas une condition préalable mais une construction à l'usage. C'est ce que Pierre Lascoumes (1990) nomme dans ses travaux⁶⁵¹ les normes secondaires d'application ; celles que les acteurs produisent dans leurs interactions et qui retiennent l'attention. Le pluri-acteurs, clé de voûte de la définition même du programme, s'avère alors une incitation à inclure les pouvoirs publics dans les relations classiques d'ONG (Nord) à société civile (Sud). Nous avons alors pu observer que la satisfaction des bailleurs (ce qui est en soi un objectif⁶⁵²) est atteinte lorsque des représentants de pouvoirs publics participent de manière éparse à quelques activités du programme (ateliers, comité de sélection, prise de parole en conférence, citation dans les médias, etc.). On pourra même s'étonner que dans le cas de l'Algérie, les collectivités territoriales, pourtant membres du programme et parties prenantes des ressorts politiques de sa construction, ne sont pas admises dans la gouvernance même du programme. En réalité, l'expérimentation domine⁶⁵³ la logique de mise en œuvre des PCPA. Comme le résume Pierre Lascoumes dans sa définition des normes secondaires d'application, « Les activités d'accommodement

⁶⁵¹ Lascoumes, Pierre. « Normes », Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 405-410.

⁶⁵² Voir Le Naëlou, Anne. « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, no. 4, 2004, pp. 773-798.

⁶⁵³ Ce qui n'empêche pas le cadre normatif de s'installer de manière incrémentale.

des règles, de mise en conformité *a posteriori* et de création de rapports de confiance l'emportent largement sur les activités sanctionnatrices ». Au fur et à mesure de l'avancée du programme, le bailleur (MAE, AFD), par le biais de ses représentants qui nouent des relations d'amitié professionnelles et qui sont « convaincus par l'objectif des PCPA » (comme certains qualifieront leur place), devient *de facto* le partenaire-aidant, plus que le contrôleur de gestion. Plus qu'un rappel à la procédure, ou au paradigme de départ, le bailleur s'inscrit dans une dynamique d'empathie, de compréhension des difficultés rentrées, et surtout d'acceptation des ajustements par rapport à la norme. Nous sommes bien loin de la description classique de bailleurs déconnectés du terrain et enclins à imposer un cadre normatif.

Dans le cas du PCM au Maroc, on observe même avec grand étonnement que le programme qui avait opéré nombre d'ajustements pour coller *a posteriori* à la doctrine après un démarrage difficile (1999-2005), s'est arrêté en 2014 au moment même où les mouvements sociaux démarrés dans le « printemps arabe » en 2011 semblaient donner raison au travail sur les politiques publiques en faveur de la jeunesse. Ce capital constitué en 16 ans de PCM semble s'être évaporé, ou tout du moins n'a pas fait l'objet d'une lecture croisée avec les contextes sociaux auxquels il contribuait pourtant. « C'est comme si c'était à nous d'expliquer désormais au ministère les raisons politiques de la poursuite du programme », nous confiait un responsable de l'ONG garante du PCM⁶⁵⁴. Les ajustements à l'usage pris dans l'univers technique de la mise en œuvre en près de 14 ans de programme ont créé une sorte d'inertie de l'instrument qui se déracine de l'ambition politique globale qu'il était censé incarner.

À partir de ces exemples probants, et à la lumière d'une analyse fine des mécanismes de circulation et d'hybridation, nous avançons l'argument selon lequel la traduction et la réappropriation des paradigmes circulant au sein du programme, étape nécessaire pour produire une offre d'action publique adaptée, tendent à déconnecter l'action produite des paradigmes de départ. L'aide permet-elle la transition démocratique ? Telle n'est plus la question que l'on se pose après deux ou trois cycles de vie du programme. L'instrument PCM disparaît au moment même où le contexte socio-politique pouvait donner raison à la poursuite du programme en réactivant certains aspects du référentiel comme la place de la société civile ou la transition démocratique. Autrement dit, l'hybridation nécessaire dans ce voyage de l'offre d'action publique de Paris à Rabat ou à Alger produit des trajectoires singulières, dont les promoteurs de l'instrument sont parfois bien en peine d'expliquer la cohérence d'un bout à l'autre de la méthode ; phénomène aggravé par la rotation parfois rapide des agents en responsabilité du suivi du programme dans les institutions. L'instrument se comporte comme une institution⁶⁵⁵ autonome, et semble « détaché » de sa

⁶⁵⁴ Entretien de mars 2018, Paris.

⁶⁵⁵ au sens sociologique du terme.

politique publique. Effet induit, nous ne sommes plus vraiment sûrs en bout de ligne qu'il y ait une véritable intentionnalité de départ. L'opacification produite par ces effets de décontextualisation et recontextualisation, couplés à des architectures institutionnelles complexes, et des référentiels de l'aide pas toujours stabilisés ou en phase avec les contextes des relations bilatérales, donnent là aussi l'image l'instrument « à la dérive » ou tout du moins difficilement raccordable à une intentionnalité politique globale.

« Gouverner le gouvernement⁶⁵⁶ »

Rien n'est dicté, rien n'est figé, tout circule ! C'est cette formule inspirée de Lavoisier ⁶⁵⁷ que nous finissons par adopter pour expliquer la dynamique de construction des programmes PCPA. Comme nous venons de le voir, les configurations socio-historiques des programmes amènent à conclure à une dilution des dynamiques institutionnelles autour de l'instrument. Dans la deuxième partie de cette thèse, nous avons montré comment s'opèrent les enjeux d'interprétation dans le développement, nous avons étayé notre démonstration pour arriver à la conclusion que les programmes de développement agissent comme des « offres » d'action publique, avec des normes faiblement contraignantes par la charge vertueuse qu'elles transportent. « Bonne gouvernance » et « bonnes pratiques » signalent avant tout aux acteurs une entrée dans l'apprentissage, et donc l'intégration de normes avec des possibilités interprétatives plus ou moins fortes. La présence dans ces arènes développementistes (Allal, 2010) d'acteurs internationaux, pourvoyeurs de financement, de modes de gestion et de techniques, amène à une certaine extraversion des politiques publiques des pays « sous régimes d'aide », plus ou moins contraints à l'ouverture pour des enjeux relatifs aux relations bilatérales, à la scène politique intérieure ou de géopolitique globale. « Extraversion » au sens où les normes, les outils, les modes d'action vont alors circuler dans des espaces où l'on assiste à des phénomènes d'appropriation, d'hybridation, de « domestication » dans la construction de l'action publique. Tout ceci a été largement documenté dans les *policy transfer studies*⁶⁵⁸. Dans ce libre cours donné à l'interprétation ou à « l'appropriation », se produit une première déconnexion vis-à-vis de l'impulsion politique de départ.

Mais ce qui nous intéresse dans le cas présent, c'est la façon dont s'organise ce transfert en observant de plus près les tentatives d'inception de politiques publiques au Sud. L'approche utilisée ici s'inscrit dans le prolongement des travaux de Lascoumes, Le Galès,

⁶⁵⁶ Emmanuel Didier, « Quelles cartes pour le New Deal ? De la différence entre gouverner et discipliner, Genèses, 68, 2007, p. 48-74.

⁶⁵⁷ « Rien ne se perd, rien ne se crée : tout se transforme ! » citation attribuée à Antoine Laurent de Lavoisier (1743-1794).

⁶⁵⁸ DELPEUCH Thierry, « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, vol. 43, n° 2, 2009, pp. 153-165.

Massardier et le Naour qui énoncent que l'usage des Instruments d'Action Publique (IAP) doit être analysé tant par sa capacité à discipliner les populations qu'à gouverner le gouvernement. Dans un contexte d'aide au développement, l'étude plus approfondie de ce genre d'affirmation permet de nourrir une analyse sur les effets d'influence par le bas de l'aide au développement sur la production locale de l'action publique. S'il y a une porosité (réelle, souhaitée, supposée) entre la mise en œuvre des projets de développement financés par ce type de programme et les politiques publiques d'un pays, et *in fine* de la mise en discipline d'une population en capacité de « gouverner le gouvernement », on quitte l'espace technique des simples projets d'aide. Les programmes ne sont plus simplement des espaces neutres de « méthodes » et de « techniques » mais une fabrique des dynamiques sociales et de politiques publiques au Sud ; démarche interrogeant pleinement l'intentionnalité des politiques de coopération et leur contribution à une « diplomatie d'influence ». En effet, plutôt que d'abonder dans l'idée d'une dépolitisation par effet de désintéressement des institutions, ou par effet d'interprétations successives, il faut peut-être considérer cela comme un élément de méthode. En effet, dans des contextes marqués par des relations diplomatiques souvent complexes, un instrument de coopération doit son succès à sa déconnexion des arènes où il pourrait être « surpolitisé ». Autrement dit, personne ne doit réellement piloter si l'on souhaite intervenir.

À ce stade de l'analyse, cette mise à distance de l'intentionnalité, qui nous amène à conclure que « rien n'est dicté », se révèle pratique pour un monde du développement qui assume parfois mal les logiques d'influence qu'on aimerait parfois lui attribuer. Autrement dit, cette déconnexion, qu'elle soit celle des intentions politiques initiales, ou qu'elle soit celle opérée par l'appropriation des normes, est aussi un enjeu de méthode. L'éloignement de tout ce qui pourrait politiser le programme contribuerait au succès de son implantation dans les pays bénéficiaires. En rappelant la typologie élaborée par Philippe Garraud (1990) sur les modalités de mise à l'agenda d'un problème public, l'auteur identifie un des modèles comme étant « silencieux » : la controverse publique est quasi inexistante, la médiatisation faible et les actions visibles très limitées⁶⁵⁹. L'inscription des programmes dans ce modèle nous permet de défendre l'idée d'une diffusion à « bas bruit » des normes et du sens charriés par l'aide au développement.

1.3.3. Diffusion à bas bruit

Assurément, une certaine déconnexion des espaces, des réseaux d'acteurs et des paradigmes s'opère dans les différentes strates des programmes PCPA, contribuant à une

⁶⁵⁹ Garraud P. (1990), « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, p. 17-41.

forme de dépolitisation. L'éloignement des référentiels de politiques, l'inertie de l'instrument, la faible standardisation ou encore les effets de réinterprétation peuvent expliquer le phénomène. Mais comme nous l'avons vu dans les définitions, la dépolitisation se caractérise aussi par la capacité à mettre en sourdine les controverses et à organiser un affichage consensuel des effets produits.

L'essaimage ou l'auto-référencement des apprentissages

Dans un article qui fait le lien entre transfert et apprentissage⁶⁶⁰, Thierry Delpuech et Margarita Vassileva nous rappellent que « La principale critique [...] à l'encontre de cette littérature [des *Policy Transfer Studies*] est sa tendance à limiter son ambition théorique à l'établissement de distinctions entre les différentes catégories de transferts. De fait, très peu de travaux s'attachent à élaborer des idéaux types et des modèles explicatifs permettant de comprendre non seulement les processus par lesquels s'opèrent ces transferts, mais aussi les changements qu'ils provoquent dans le contexte de réception ; surtout qu'il est admis que l'appropriation génère « une transformation plus ou moins importante du modèle d'origine⁶⁶¹ ». Cette réflexion a inspiré l'approche développée dans cette partie pour mieux interroger les mécanismes de transfert au-delà de présupposés théoriques qui auraient tendance à enfermer l'aide dans une simple entreprise « d'import-export⁶⁶² ». Nous nous sommes ainsi intéressés à la diffusion et à l'exercice d'apprentissage de concepts *a priori* « fourre-tout » qui étayaient les discours sur les paradigmes de l'aide qui auraient cours : « bonne gouvernance », « efficacité », « renforcement de capacités », « bonnes pratiques », etc., autant d'éléments qui font l'objet de mécanismes plus fins, comme autant de rouages d'une horlogerie, qui se mettent en cohérence à l'heure de l'action. Si l'instrument peut être comparé à une fabrique d'où l'on tire des standards, des normes, des messages pour donner du sens à l'action, les projets financés en son sein représentent des espaces qui mettent ce capital en pratique. De ce processus, il est possible d'en extraire des leçons tirées de l'expérience, que les professionnels de l'aide tentent de saisir par la méthode de la « capitalisation⁶⁶³ », et qui vont nourrir l'effet « tâche d'huile » recherché par les concepteurs des programmes de développement. Nous avons ainsi participé à la phase de capitalisation de la 3^e phase du PCPA Algérie. Avec pour objet de capitaliser sur la gouvernance associative, nous avons pu constater à quel point les acteurs apprenaient dans et en dehors des projets, et traduisaient le cadre normatif de la « bonne gouvernance » à leur échelle. Par exemple,

⁶⁶⁰ Delpuech, Thierry, *op. cit.*

⁶⁶¹ DARBON D. (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Editions Karthala et MSHA, 2009.

⁶⁶² Allal Amin, *op.cit.*

⁶⁶³ ZUTTER Pierre DE, *Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital, réflexion sur la capitalisation d'expérience*, Paris, FPH (coll. « Dossier pour un débat »), 1994.

dans un contexte post-décennie noire, si l'injonction à dialoguer (plutôt qu'à faire face) avec les pouvoirs publics peut être saluée comme une norme tout à fait adaptée. En revanche, celle relative au renouvellement des cadres associatifs « pour laisser place aux jeunes » est mise à distance par une pratique associative où le président est « totémique » (Izarouken, 2004). Non seulement le programme se construit sur des normes secondaires d'application⁶⁶⁴, mais aussi sur l'évitement ou le refus de certaines incitations normatives. C'est ainsi qu'un membre du PCPA Algérie nous met en garde lors d'un entretien ; « Faire de la place aux jeunes, oui... attention à ne pas faire du jeunisme dans le programme comme on l'entend souvent aux assemblées plénières. On a l'impression que les jeunes sont engagés pour un "temps" (les femmes sortent de la vie associative quand elles se marient par exemple). À trop mettre en avant les jeunes, on met en péril le continuum des générations. C'est le principal risque du programme. »⁶⁶⁵. Les acteurs ne font pas que des compromis, ils choisissent de mettre en œuvre une norme ou de la laisser au stade d'éléments discursifs auxquels ils opinent tout juste en réunion.

Par ailleurs, ce travail d'intégration, d'appropriation ou de rejet des normes charriées par le programme s'inscrit dans le souci de créer une communauté de pratiques. Le programme encourage ainsi l'apprentissage par les pairs, en ayant recours à des exercices de valorisation, de communication ou encore de capitalisation, qui vont permettre de mettre en avant l'endogénéité de cette circulation des bonnes pratiques. La trajectoire de ces normes secondaires d'application se révèle très intéressante pour notre cadre d'analyse sur la dépolitisation. Pierre Lascoumes propose ainsi la typologie suivante : « des normes d'interprétation du cadre institutionnel, des normes d'adaptation aux demandes et aux contextes locaux, des normes de règlement de conflit pour les cas où existent des divergences avec les autres metteurs en œuvre ou les destinataires. » Nos cas d'étude illustrent clairement le deuxième cas de figure. Au fil du temps, cette adaptation aux contextes finit par primer sur les inflexions politiques souhaitées sur le programme. En effet, la circulation de « normes adaptées » génère de la légitimité chez les acteurs qui gèrent le programme. « Le PCPA, c'est de la dentelle », nous confiait ainsi un responsable du PCPA en Algérie pour expliquer pourquoi le programme ne pouvait pas se plier à telle ou telle injonction. L'étude diachronique de nos cas d'étude montre que cette endogénéité des normes n'est pas qu'un élément de méthode (la promotion des bonnes pratiques), elle produit des effets de légitimité intrinsèque qui tendent à mettre à distance non seulement le cadre normatif de départ, mais aussi toute velléité de changement exogène qui viendrait affecter les routines du programme. Comme nous le rappellent Halpern C, Lascoumes P et Le Galès P. dans leurs définitions des effets des cadres normatifs : « Une fois institués, ces instruments ouvrent à des entrepreneurs politiques de nouvelles perspectives

⁶⁶⁴ Lascoumes, Pierre. « Normes », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques*. 5^e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 405-410.

⁶⁶⁵ Entretien de septembre 2015.

d'utilisation ou d'interprétation imprévues, difficiles à contrôler, qui nourrissent ainsi une dynamique d'institutionnalisation. Les instruments déterminent en partie quelles ressources peuvent être utilisées et par qui. Comme toute institution, les instruments permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible, le comportement des acteurs.»⁶⁶⁶ En d'autres termes, le programme s'institutionnalise et se dépolitise dans le même mouvement par sa capacité à distancer les inflexions politiques exogènes. Cette stratégie, un responsable du programme PCPA en Algérie nous l'exposait en ces termes : « Il y a des contraintes institutionnelles qui ne sont pas mesurables et pas verbalisables. Tu dois tenir la gouvernance. On sécurise donc la relation au bailleur avec le reporting. [...] Oui, on doit leur rendre compte, et défendre l'outil pluri-acteurs. Il faut défendre la ligne de force : société civile, démocratie, etc. C'est l'argumentaire en tout cas qu'on défend à l'AFD. Mais nous, on est obligé d'avoir un coup d'avance... car tout ne peut pas être dit... C'est aussi notre posture du « technicien » : c'est un rôle de soutien, tu règles les boulons mais ce n'est pas toi sur le pont. » La trajectoire des normes secondaires d'application, que révèlent les exercices de capitalisation, nous renseigne ainsi sur les dynamiques d'auto-référencement et sur les effets de légitimation des instruments par rapport aux cadres politiques généraux. Au sortir de ces premiers éléments d'analyse sur ces stratégies « à bas bruit », la question reste posée : la dépolitisation serait-elle la conséquence d'une politique de « laissez-faire » inhérente à des politiques publiques complexées ?

« Laissez-faire »

Cet emprunt au concept d'économie politique, qui valorise la non-intervention de l'État dans le système économique, nous semble particulièrement adapté pour décrire le mouvement de neutralisation politique dans la diffusion des modèles. En effet, les PCPA utilisent toutes sortes de supports pour diffuser les « résultats des acquis du programme ». Le recours aux rapports d'évaluation et de capitalisation, mais aussi les cartographies des actions, les actions de communication telles que les lettres mensuelles d'informations ou l'annuaire en ligne des acteurs, mais aussi la production massive dans un souci de transparence de comptes-rendus de réunion, de rencontres, de séminaires ou d'universités d'été vont contribuer à donner l'image d'une organisation transparente et démocratique. Le manquement dans la production et l'accès à ce type d'information sont sanctionnés dans les discours⁶⁶⁷ comme nous avons pu souvent le constater ; preuve d'une appropriation des méthodes et des effets de communautés de pratiques produits par le programme.

⁶⁶⁶ Halpern, Charlotte, Pierre Lascombes, et Patrick Le Galès. « Instrument », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

⁶⁶⁷ Nous avons pu souvent être témoins de tensions sur l'accès à l'information dans le programme, et sur la vigilance des acteurs dans les procédures de redevabilité, que cela prenne la forme d'accès à un compte-rendu d'atelier jusqu'à la présentation des comptes de résultat.

L'essaimage de pratiques, devenues « bonnes » et transférables parce que produites dans leur contexte (la recomposition de la standardisation), nous permet de questionner également la manière dont les institutions peuvent aussi défendre - ou laisser-faire - à bas bruit un « modèle de société » alternatif à celui proposé par les régimes de l'action publique dans les pays concernés ; ce qui nous amène à conclure que « rien n'est acté » pour ne pas figer, officialiser ou institutionnaliser ce mouvement de circulation et d'apprentissage. Même si l'intentionnalité de tout ceci est à réfléchir, la conscience de ces effets par les promoteurs du programme avec lesquels nous nous sommes entretenus, comme la mise en invisibilité de l'instrument dans les DCP, qui organisent pourtant la valorisation des instruments de la coopération bilatérale, nous amène à soutenir l'idée d'une diffusion « à bas bruit » de cette offre d'action publique, dont on peut à tout moment réactiver (ou pas) dans les discours le caractère politique en parlant « d'influence du modèle démocratique » ou autres ressorts discursifs du genre. S'organise alors une sorte de « laissez-faire », qui est aussi une mise en sommeil du capital politique acquis par le programme. Nous sommes marqués par les raccourcis dans les discours sur l'imputabilité de telle ou telle trajectoire aux effets du programme. Cette montée en généralité très rapide qui amène par exemple certains responsables du programme au Maroc à dire que « la prise en compte de la jeunesse dans la nouvelle constitution marocaine [de 2011], c'est grâce au PCPA »⁶⁶⁸, alors que rien ne révèle dans l'analyse par ailleurs un tel lien de causalité.

Ce « laissez-faire » n'est pas qu'un effet induit de l'évolution d'un instrument de coopération déconnecté progressivement de ses paradigmes de départ ; c'est une démarche qui est construite de façon rigoureuse dans la méthode. Deux points pour illustrer notre propos. Tout d'abord, si l'instruction des programmes est laissée à l'AFD, la matérialisation technique de la gestion des PCPA s'organise autour des « cadres logiques » qui résument l'ensemble de la logique d'intervention. Or, comme nous le rappelle J.-P.-O de Sardan, le cadre logique « reflète une vision complètement « dépolitisée » du développement, où aucune référence n'est faite aux conflits sociaux et politiques, aux privilèges de castes et de classes, aux systèmes de patronage et aux clivages factionnels, aux injustices, aux rapports de force, aux éthiques professionnelles et sociales, et à bien d'autres variables pourtant décisives en ce qui concerne les sociétés humaines et l'action collective en général, et le développement des pays du Sud en particulier⁶⁶⁹. » En d'autres termes, le socle méthodologique autour duquel gravite l'examen du financement ou encore l'évaluation d'un PCPA repose sur une lecture dépolitisée de la logique d'intervention. Puisque cette méthode de gestion est dominante dans le secteur, nous pourrions conclure que la base contractuelle d'un instrument de coopération est entièrement construite autour de la non-intervention du politique, au profit d'une croyance

⁶⁶⁸ Entretien avec deux responsables du Réseau marocain de jeunesse et de concertation, à Rabat en novembre 2017.

⁶⁶⁹ Giovalucchi, François, et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *op. cit.*

dans l'expertise rationalisée. Ainsi, cette méthode de distanciation pousse par exemple la rédaction à préférer l'énoncé des objectifs dans des formes passives et impersonnelles, où le rôle des acteurs est effacé. On écrira « au moins 100 projets sont réalisés en faveur des jeunes » plutôt que « les associations algériennes développent 100 projets à destination de la jeunesse ». Ensuite, si d'aventure les « effets prévisibles des projets » (Mosse, 1998) devaient changer en cours d'exercice, il est possible d'adresser à l'AFD une demande pour corriger les éléments indicateurs et autres éléments budgétaires associés. À cette demande, l'AFD répondra par un Avis de Non-Objection (ANO), poussant ainsi la procédure de déresponsabilisation jusqu'à son paroxysme. Ce « laissez-faire » n'est pas qu'une forme passive de non-intervention de l'État. C'est une configuration volontaire et méthodologiquement construite qui met à distance la responsabilité des institutions, en particulier de l'AFD et du ministère des Affaires Etrangères dans nos cas d'étude. Mais alors, si les institutions qui historiquement ont impulsé les programmes et les financent ne sont plus responsables de leur évolution, comment s'organise la gouvernance des programmes et quels effets cela a-t-il sur notre analyse des dynamiques de (dé)politisation ?

1.3.4. La stratification de la gouvernance d'un programme

Avant d'être érigée en vertu, la gouvernance n'est ni « bonne » ni mauvaise, elle est affaire d'organisation et de procédures (Bevir, 2010), d'interaction de groupe d'intérêts (associations/pouvoirs publics, Nord/Sud, etc.) et de consensus ; « Jamais de politique ! », comme s'exclame un ancien membre du PCM dans un entretien avant d'ajouter « C'est même plus un travail de flic car on demande des PV, des listes de présence... Le truc caché, c'est de forcer les acteurs d'un même territoire à travailler ensemble. ». La « bonne gouvernance » des programmes serait donc affaire de procédures, de promotion de valeurs et de légitimation croisée.

À regarder de plus près, les schémas dessinés dans les rapports d'évaluation ou de capitalisation tendent à effrayer quiconque voudrait comprendre rapidement l'organisation d'un programme pluri-acteurs. Regardons plutôt celui du PCM dans sa première phase :

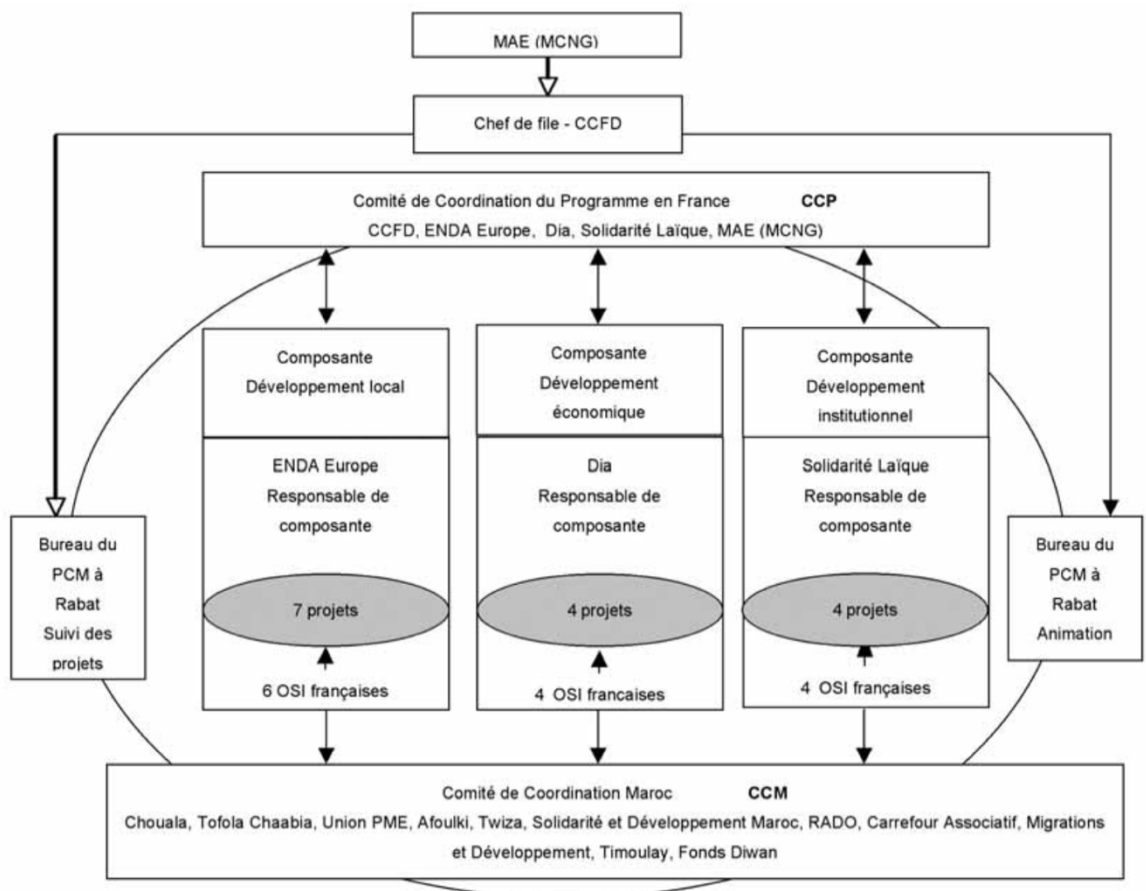


Figure 20 : La stratification de la gouvernance du PCM

Pour les 15 projets identifiables dans la partie grisée, il y a une myriade d'espaces de concertation et de responsabilités directes dans l'initiative et la mise en œuvre et surtout de « co-responsabilités » ; tout du moins le sens des flèches le laisse supposer. Pourtant, bien des ONG se défendent souvent de vouloir monter des « usines à gaz » et veulent « aller au plus simple » pour traiter d'enjeux complexes dans des environnements incertains. L'expression « usine à gaz » est souvent utilisée dans les entretiens pour dénoncer toutes ces méthodes qui viseraient à empiler des strates d'instances de décision ou de suivi des projets ou des activités. C'est l'inflation des processus administratifs et décisionnels qui est ainsi dénoncée par ces mots « d'usine à gaz ». Si l'expression est tant utilisée, c'est qu'elle traduit des réalités rencontrées par les acteurs. Il faut y voir là l'expression d'un paradoxe, celui d'être efficace et d'assurer dans le même temps une grande place à la « concertation », mais certains diraient à « l'intermédiation », entre les objectifs du programme et les résultats d'un projet financé en son sein. Les questions de gouvernance ne sont pas limitées à l'efficacité de l'action collective, voire ne sont pas construites en ce sens comme on vient de l'analyser précédemment, mais bien plus autour de l'apprentissage. Autrement dit, la gouvernance du programme n'a pas tant à être un

espace politique de gestion des conflits et des orientations, pourvu qu'elle soit un « processus apprenant ».

On a souvent attribué à certaines formes du New Public Management (NPM) la volonté de donner une place aux usagers dans la définition, et surtout l'évaluation, des politiques publiques. L'*empowerment* des usagers serait aussi le renforcement de leurs capacités à intervenir dans le processus de fabrication d'une politique publique. Mais le NPM conçoit cette participation des usagers (ici on lui préférerait le terme de « bénéficiaires ») sur la base de critères de performance, et la gouvernance dans son aspect managérial comme étant organisée autour des mesures correctives pour atteindre des résultats, pour le meilleur et pour le pire (Williamson, 1996). La gouvernance renverrait alors à la formation de règles conçues pour réduire les coûts de transaction et d'intermédiation ; pas leur inflation comme nous le constatons dans les exemples étudiés. En effet, l'injonction de la « participation » des bénéficiaires crée une stratification forte des instances dites de décision. Assemblée générale, comité de pilotage, comité de coordination, comité d'attribution et autres formes de regroupement des parties prenantes permettent d'offrir des fenêtres d'insertion des membres dans la conduite du programme. Si l'interrogation de l'efficacité d'une telle structuration saute aux yeux, elle n'en demeure pas moins une méthode essentielle pour partager la responsabilité. La littérature a montré que l'histoire de la pensée du développement oscille entre la recherche de la participation des populations et la nécessité d'introduire des correctifs de politique publique (Chauveau, 1994). Ici, la participation à la gouvernance devient une activité en soi permettant les phénomènes d'appropriation, mais entretenant également des effets de dilution sur la responsabilité des actions conduites.

Se légitimer par le mode de faire : la bonne gouvernance comme activité

La gouvernance a pour origine l'analyse de l'interpénétration de multiveaux de gouvernement (Hooghe et Marks, 2001), ainsi que la multiplication de groupes d'intérêts non étatiques et de réseaux organisés pour produire de l'action publique. En l'état, si nous nous arrêtons un instant sur les différentes instances, plus ou moins formalisées, qui organisent la gouvernance d'un programme, on trouve :

- Le MAE, ou plus précisément le service dédié (MCNG puis MAILONG), les correspondants diplomatiques et l'AFD à partir de 2009 qui vont « suivre », avec plus ou moins d'implication, les PCPA.

- Le Comité de pilotage, avec le plus souvent des membres de droit (Ambassade de France – via le SCAC, ONG cheffe de file ou garante, une ONG partenaire dans le pays) et des membres élus appartenant à des associations de chacune des « deux rives ».
- La cellule technique chargée de la mise en œuvre du programme, et qui prend la fonction « d'aide à la décision » des membres du Copil.
- Des comités d'attribution qui instruisent les dossiers, et dans lesquels sont impliqués les membres du programme.
- Des comités, ou consortiums régionaux, plus ou moins formalisés, qui font valoir leur spécificité ou leur représentativité au sein du programme.
- Des pouvoirs publics, souvent impliqués à l'échelle locale.

Il y a interpénétration dans ces différents cercles qui influent sur la gouvernance globale du programme et bien entendu, ils ne sont pas tous à pondérer de la même façon, et de manière constante dans le temps. La cellule technique n'est pas toujours que « technique ». Le comité de pilotage dépend aussi de la posture de l'ONG française porteuse, tantôt « cheffe de file » dans le cas du Maroc, tantôt « garante » dans le cas de l'Algérie. Les pouvoirs publics des pays concernés sont souvent intégrés à la marge (via la participation occasionnelle à un comité d'attribution par exemple), et parfois se révèlent centraux, comme lors de la prise de parole d'un ministre en Assemblée Plénière par exemple. Finalement, l'agencement de ces différents cercles bien souvent enchâssés opacifie grandement ce qui se revendique être « transparent » et complexifie largement ce qui se prétend ne « pas être une usine à gaz ». De ce constat naît l'idée que la gouvernance est plus affaire de « donner à voir », donc une fois encore « d'apprentissage », que d'exercice d'horizontalisation des jeux de pouvoir tel que le prétendent la charte ou les discours de légitimation du programme. Le fléchage budgétaire conséquent du programme sur l'organisation de l'assemblée plénière, l'organisation très scrupuleuse de celle-ci en ateliers thématiques, suivi de restitution en plénière, en comptes-rendus de tous ordres pour que « chaque membre puisse accéder à tout le programme », comme nous le confie un responsable de la cellule technique à Alger, relèvent plus d'une gouvernance qui s'exerce comme une démonstration de la viabilité des procédures, que comme la mise en exercice effectif d'une bonne gouvernance. L'élection de membres au sein du Copil est organisée comme le point d'orgue de l'assemblée plénière du programme qui met en scène le vote, qui s'effectue dans une urne transparente à la vue de tous, après que tous les candidats ont fait leur profession de foi en tribune, puis, après un décompte ouvert des voix, avec des assesseurs, la victoire est célébrée comme telle par les candidats élus. Nous avons ainsi systématiquement posé la question de savoir si le programme était selon nos interlocuteurs français et/ou algériens/marocains. Même si la réponse à cette question n'est pas d'ordre binaire, il a été très instructif de constater la variété des réponses. De même, nous avons proposé à nos interlocuteurs de l'AFD, aux responsables français et comme à

ceux des cellules exécutives des programmes, d'organiser un diagramme de Venn⁶⁷⁰ sur les parties prenantes. La présence (ou l'absence) des parties prenantes, leur taille et leur niveau de connexion entre elles ont été figurés à chacune de manière totalement différente, illustrant bien là une forme de polycentrisme de la gouvernance, et une perception souvent floue autour de la question « qui décide de quoi ? ».

À bien observer sur le terrain, la « bonne gouvernance » est moins une finalité qu'une activité de promotion d'un certain nombre de valeurs et de procédures, rejoignant ainsi les conclusions de Bruno Lautier qui compare cette promotion de la gouvernance (dans le cadre de la Banque Mondiale) à une « science morale » (Lautier, 2001). Par cet exercice, le programme se singularise progressivement par la construction d'une légitimité intrinsèque, nourrie des « résultats démocratiques » dont il organise la mise en scène, et participe de la légitimité externe de cette société civile « autoproclamée ». « Joussour, c'est une école, un réseau, une identité », comme nous le confieront certains membres du programme en Algérie. Bien loin des prescriptions de l'approche projet et de son cadre logique, l'organisation de la gouvernance apparaît non pas comme un moyen au service d'une finalité, mais bien comme une activité en soi du programme avec pour effet-retour de renforcer sa légitimité.

L'effet-retour (*policy feedback*)

Afin de mieux comprendre comment fonctionne la circulation des normes et des valeurs, il faut s'arrêter un instant sur l'analyse des effets-retours (*policy feedback*) des politiques publiques. Cette notion, construite dans des contextes nord-américains et portée sur la construction européenne, nous renseigne sur les effets de légitimation qu'offre une politique publique ou une action publique sur son promoteur. Cela permet d'examiner les effets de l'action publique sur les attitudes et comportements politiques, sur le militantisme (Campbell, 2003) ou le sens civique (Mettler, 2005). Les *policy feedbacks* sont « définis comme des gains de légitimité, dérivés de l'action publique, que les citoyens reconnaissent à un gouvernement⁶⁷¹. » Nous empruntons cette réflexion, en affirmant que l'action publique des membres d'une société civile organisée dans un programme de développement confère des gains de légitimité, engageant un processus de reconnaissance à de multiples niveaux : celui du citoyen, celui des autres acteurs de la société civile, celui des pouvoirs publics, celui des organisations internationales, etc., non pas pris indépendamment, mais les uns par rapport aux autres.

⁶⁷⁰ Un diagramme de Venn est un diagramme qui montre toutes les relations logiques possibles dans une collection finie de différents ensembles.

⁶⁷¹ Dupuy, Claire, et Virginie Van Ingelgom. « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multi-niveaux. Explorer les *policy feedbacks* en Belgique », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, no. 1, 2015, pp. 27-59.

Le premier effet-retour que permet une gouvernance par les procédures, c'est d'organiser une légitimité des processus de décision. Chemin faisant, les acteurs du programme acceptent puis intègrent les règles conduisant à une gouvernance des conduites analysées plus haut. Un processus observable seulement si cela s'inscrit dans une temporalité longue (Svallfors, 2010). Travailler sur la notion d'effet-retour nous permet ainsi de voir la rétroaction qu'opèrent les financements des projets et la gouvernance du programme sur les processus de légitimation. Ces « gains de légitimité » dans un programme où s'enchevêtrent de multiples niveaux de gouvernance, à l'instar d'une fabrique de politiques publiques, nous renseignent en réalité sur les légitimités croisées qui s'organisent dans ces espaces. La gouvernance du programme permet d'éprouver alors la reconnaissance de ces différentes légitimités, créant un effet ressource (Mettler et Welch, 2004) important. Ainsi, dans un rapport de capitalisation⁶⁷², un des membres du programme déclare : « Nous sommes une toute petite association d'une localité perdue, qui n'est même pas chef-lieu de commune ; avant Joussour, on était invisible ; aujourd'hui, grâce aux projets réalisés, nous avons eu une subvention et le wali en personne nous a rendu visite ! ». Le gain de légitimité se fait par un usage de « l'étranger » comme ressource dans les relations entre pouvoirs publics et société civile : « nous, on est allé chercher à l'international (dans la reconnaissance des réseaux internationaux et notamment onusiens de défense des droits) la légitimité qui nous manquait ici, et une fois qu'elle a été acquise là-bas, ici on est devenu incontestable »⁶⁷³. Si cela ne conduit pas à un changement fondamental dans les rapports de pouvoir, les procédures, elles, sont ajustées à l'usage, contribuant à l'idée d'une « gouvernance souple » comme nous l'entendrons souvent dans les entretiens.

Le deuxième effet-retour se caractérise par la capacité structurelle de la gouvernance à intégrer les ajustements liés au contexte, mais également aux demandes clairement formulées par les acteurs agissant dans ces espaces. Nous avons insisté depuis le début de cette analyse sur la gouvernance par les procédures. Si cela a à voir avec un aspect de la définition même de la gouvernance, qui est l'organisation de la contrainte, l'objectif (ou la préoccupation du « chef de file ») est avant tout d'organiser une coalition d'acteurs plus ou moins homogène ayant le « sentiment d'être écoutée », comme le confiera avec satisfaction un membre du programme Joussour. Loin d'interpréter alors les procédures comme des faire-valoir ou de simples démonstrations de « bonne gouvernance », les ateliers, les comptes-rendus et autres supports font circuler des argumentaires qui, lorsqu'ils s'agrègent à un courant d'idées dominant, permettent de réajuster les procédures. C'est ainsi que le comité de pilotage conjoint mis en place à partir du PCM II (2006-2010), né de la jonction du Comité de Pilotage du Programme et du Comité de Coordination Maroc, est l'expression de la « co-responsabilité » (charte) et la « reconnaissance de la place de

⁶⁷² Rapport final de capitalisation du Programme Concerté Pluri Acteurs Algérie (Phase 2010-2012), CFSI / AFD, 2013.

⁶⁷³ *Ibid.*

la société civile du Sud » (vade-mecum). Cette ligne d'argumentaire, construite déjà depuis plusieurs années, n'aura pu se voir incarnée dans la gouvernance du PCM II qu'à l'issue de conflits réguliers dans la coordination du programme entre ONG françaises et marocaines. De même, les outils de financement type FAP, FAIL, etc. se réajustent à l'usage, sous l'effet-retour des interprétations données par les membres du programme. Ainsi, le PACT⁶⁷⁴, le Programme d'Activités Communes Transversales de la première phase du programme Joussour, a été reformaté en un Fonds d'Initiatives Collectives de Rencontre (FICR). Derrière les acronymes, il y a un changement opéré dans le cadrage des activités de rencontres thématiques, ou régionales, au départ peu compris dans la formulation du PACT ; les associations lui préférant les fonds FAP, ou FAIL, où les bénéficiaires étaient plus facilement et immédiatement identifiables (faire financer son projet). Le FICR, en se dotant d'une procédure de type appel à manifestation d'intérêt avec des critères de sélection, a permis d'inscrire la démarche dans un cadre cognitif habituel (le FICR est un « Fonds » dans une logique projet) et ainsi obtenir une meilleure adhésion des membres du programme.

L'effet interprétatif, c'est-à-dire la manière de « véhiculer des messages et des informations aux citoyens » (Mettler et Welsh, 2004) que l'on ne peut observer qu'à partir d'une certaine durée, comme ici entre deux phases du programme, nous renseigne sur les valeurs et les normes qui circulent, mais aussi celles qui se stabilisent, en même temps qu'elles stabilisent la cohérence du groupe agissant dans ces espaces ; ce que le monde de l'aide outille à travers la « capitalisation » des apprentissages sur tel ou tel aspect du programme ou du projet. La capacité à intégrer ces effets-retours dans toute la « souplesse de l'instrument », souvent mise en avant par nos interlocuteurs, participe de réajustements à bas bruit des pratiques et des modes d'interaction entre les acteurs. Cette gouvernance en capacité de se nourrir des effets-retours est souvent mise en avant comme étant l'avantage comparatif des instruments PCPA sur d'autres instruments de coopération, beaucoup plus portés sur la mise en œuvre, les résultats et l'efficacité des projets. Ainsi, des acteurs du PCPA en Algérie témoignent de cet effet-retour : « sortir de la logique de l'approche projet pour entrer dans un exercice de réflexion collective ; c'est ça qui nous a motivés ... ; la preuve... c'est qu'on s'est refusé à solliciter un financement de projet à déposer dans le cadre de Joussour »⁶⁷⁵.

L'examen attentif de la gouvernance d'un programme qui s'habille de méthode jusque dans son titre - la « concertation pluri-acteurs » -, nous montre que la « bonne gouvernance » est bien plus complexe que d'être le fer de lance d'une transition démocratique. C'est une question d'organisation, de circulation et de règles, d'appropriation, d'ajustement, de temporalité, de gestion des conduites, et de la mise en invisibilité du caractère intentionnel

⁶⁷⁴ Mis en place dans la première phase du programme Joussour (2006-2010).

⁶⁷⁵ *Ibid.*

de tout cela. Car cette gouvernance aux multiples arènes ne peut qu'agir en situation de rationalité limitée sur les contingences comme sur les effets escomptés. Elle doit donc s'en cesse se nourrir des « effets-retours » pour se réajuster à l'usage ; un mode d'action bien loin de l'approche par les résultats, qui n'est pas sans causer de multiples tensions et donc un retour de la conflictualité. L'examen des effets politiques de la dépolitisation n'est pas fini.

Conclusion : la dépolitisation comme entreprise politique.

Tout au long de ce chapitre, nous nous sommes interrogés sur la dépolitisation, non pas comme un état de fait, mais bien plus comme une dynamique visant à atténuer les controverses idéologiques et les rapports de force entre les acteurs. Dans une acception lagroyenne, nous avons observé la dépolitisation comme une forme de neutralisation du politique au sein du programme. Nous avons analysé les ressorts d'un processus qui doit beaucoup à une technicisation des enjeux qui permet d'encadrer les débats, de définir les postures de dialogue autorisées et les ressources disponibles. Cette rationalité gestionnaire et ses effets ont été très documentés dans la littérature, notamment sur le *New Public Management*⁶⁷⁶, concluant souvent à des formes univoques d'économicisation et de dépolitisation (Linhardt et Muniesa, 2011 ; Ogien, 2013). Cependant, cette dépolitisation est plus marquée dans le champ de l'aide au développement « dans la mesure où c'est un processus que recherchent les organisations internationales de manière à contourner leur interdiction d'intervenir sur le politique, et le risque de confrontation à la souveraineté de l'État⁶⁷⁷. » À partir de ce constat, toute notre démonstration repose sur la dialectique suivante : la dépolitisation est à la fois un effet induit et une méthode ouverte d'organisation des programmes de coopération étudiés. Volontairement, ces programmes organisent des mécanismes d'horizontalisation des rapports entre les acteurs, affichent leur neutralité, évitent les controverses sectorielles, font la promotion des apprentissages endogènes, etc., ce qui concourt à évider les projets soutenus de leur contenu politique. La dépolitisation devient un enjeu de méthode au sens où elle rassemble un ensemble de techniques permettant la réussite de l'implantation des programmes dans des contextes politiques plus ou moins extravertis. Autrement dit, la dépolitisation crée les conditions favorables d'une « greffe » d'action publique. Mais cette « transplantation » produit également des effets induits sur la sociologie et le comportement des acteurs participant aux programmes. On observe ainsi que la promotion de certains registres d'action publique (négociation, lobbying) au détriment d'autres (manifestation, plaidoyer) crée les conditions d'une éviction progressive des acteurs associatifs les plus militants (et parfois les plus anciens) au profit de jeunes associations plus enclines à adopter les « bonnes pratiques ». De manière plus systémique, une question se pose alors de manière brûlante : l'aide au développement ne contribue-t-elle pas à réduire le rôle politique d'une société civile qu'elle prétend pourtant renforcer dans

⁶⁷⁶ Bezes, Philippe, et Christine Musselin. « Chapitre 5 /Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », Laurie Boussaguet éd., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015, pp. 125-152.

⁶⁷⁷ NAKANABO DIALLO Rozenn, *Politiques de la nature et nature de l'Etat : (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux - Sciences Po Bordeaux, 2013.

ses capacités à produire de l'action publique, voire du changement dans les politiques publiques ? Cette question, nous l'avons entendue en d'autres termes, lorsqu'il s'agissait d'établir un lien entre l'activité du programme et les événements politiques impliquant la société civile. L'imputabilité d'un programme de développement à un changement politique ou social majeur est tout autant difficile à établir pour un évaluateur qu'impossible à afficher sur le plan politique. En effet, c'est bien là une aporie majeure de l'aide au développement que de vouloir changer quelque chose dans lequel elle se déclare ne pas devoir « intervenir ». C'est pourquoi nous nous sommes intéressés aux effets de dilution de la responsabilité d'un programme sous les effets combinés de l'interprétation en cascade de ses objectifs, de la désarticulation des espaces de décision, de la routinisation et de l'auto-référencement de l'instrument. Les enjeux de politique étrangère ont ainsi été évincés des débats et des espaces de décision sur la reconduite des programmes, parfois au grand étonnement des acteurs les plus méfiants sur le rôle de l'État qui n'en demandaient pas tant. Au sortir de l'analyse, cette dépolitisation volontaire ou induite que nous observons confirme notre hypothèse de départ selon laquelle l'aide au développement s'apparente à une politique publique « hasardeuse ». Hasardeuse au sens où nous observons dans les programmes que nous étudions une certaine sérendipité des résultats dans l'atteinte des objectifs de renforcement de la société civile. Et c'est certainement la piste la plus féconde pour notre analyse. En effet, nous avons insisté dans ce premier chapitre sur la dépolitisation tout en observant que les programmes de coopération fournissent aux acteurs une nouvelle fabrique de sens dans l'action publique qu'ils mènent. Qu'est-ce que cette « fabrique de sens » sinon une démarche de « requalification des enjeux », et donc une politisation au sens lagroyen ? Cette mise en discipline des acteurs par l'appropriation de nouvelles normes d'action publique, faiblement standardisées et donc « domesticables », n'est-elle pas la façon la plus prometteuse de « gouverner le gouvernement », ou autrement dit de politiser par le bas la société civile ? Dès l'introduction de ce chapitre, nous avons rappelé que politisation et dépolitisation sont les deux faces d'une même pièce. Mettre en lumière les dynamiques de neutralisation politique nous a permis d'amener la réflexion sur les effets somme toute très politiques des instruments sur les reconfigurations de pouvoir entre les acteurs. La mise en invisibilité de ces phénomènes n'annihile pas les effets souhaités. Des questions se posent alors : les programmes de coopération seraient-ils des espaces discrets de fabrique politique ? Une sorte de « politisation résiliente » qui, en organisant des modes silencieux de mise à l'agenda, permettrait de mieux gérer les contingences propres à la production ? C'est ce que nous explorerons dans l'analyse qui suit sur le retour du politique.

Chapitre 2. (Re)politisation par le bas

Comme l'a souligné Bruno Jobert, la « gouvernance dépolitisée » est un « mythe » (Jobert, 2003). Derrière la gouvernance la plus désincarnée, il y a toujours un agenda, des acteurs, des intérêts, une vision du monde. Les objectifs « politiques » d'un programme de développement sont toujours très présents dans les éléments discursifs autour de la justification d'un programme d'aide. Mais comme nous l'avons vu précédemment, les éléments normatifs initiaux (le multi-acteurs, la bonne gouvernance, le renforcement de la société civile, etc.) sont « à la dérive » dans un programme qui opère à travers de multiples niveaux de gouvernance et compose avec les contingences d'une action publique projetée. La traduction et l'interprétation en cascade par les acteurs tendent ainsi à déconnecter le programme des paradigmes initiaux, à valoriser les capacités d'ajustement, produisant une certaine autonomisation d'un instrument qui évolue à bas bruit. C'est à la fois une nécessité pour s'éloigner d'une (sur)exposition politique ou diplomatique qui pourrait lui être fatale, mais aussi un élément de méthode visant à favoriser l'appropriation, quitte à écorner quelque peu les objectifs initiaux. Ainsi à chaque étape, chaque niveau, chaque cercle se produisent ainsi des effets, volontaires ou non, de neutralisation de la composante politique. Tout semble flotter grâce à un bricolage permanent des composantes du programme, à sa capacité à gérer les vents contraires et à éviter l'écueil d'une politisation pour faire émerger une société civile ajustée (Catusse, 2005). Pour autant, si la neutralisation du politique fait partie de la méthode, cela n'empêche pas d'observer des effets de politisation des acteurs. Comme l'indiquait la conclusion de François Egil dans un article de 2005 sur les OMD : « Dans le même temps, comme tout dispositif enfouissant le débat politique, ils génèrent des formes nouvelles d'exercice du pouvoir et de contestation »⁶⁷⁸. Nous avons ainsi vu poindre dans le chapitre précédent des dynamiques de « requalification des enjeux » avec des entreprises délibérées de mise à l'agenda, même silencieuses, de certains sujets. Nous avons observé des rapprochements, souvent *a posteriori*, entre résultats du programme et enjeux politiques, et surtout l'effet que ces reconfigurations d'action publique pouvaient avoir sur les mouvements sociaux. La question centrale qui se pose alors ici est de savoir comment se manifestent et s'organisent les formes de politisation au sein des programmes d'aide au développement ?

Il nous faut dire dès cette introduction que notre propos ici ne sera pas de verser dans une analyse sur les mécanismes de domination de l'aide conduisant à un usage politique des programmes de développement. Ce n'est pas ce que nous entendons par politisation. Il s'agit d'analyser plus finement, dans une approche sociopolitique, les déplacements de

⁶⁷⁸ EGIL François, « Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs de développement du millénaire », *Politique africaine*, vol. 99, n° 3, 2005, pp. 97-115.

cadre normatif sur le comportement politique des acteurs comme un effet des programmes d'aide. Car la dépolitisation nous est apparue dans le chapitre précédent avant tout comme une entreprise d'affichage, consubstantielle à des politiques de coopération complexées. Confrontés à l'aporie d'agir sans intervenir, ces programmes ne peuvent en réalité qu'espérer produire des effets⁶⁷⁹ de plus long terme sur la conduite des acteurs. Mais qu'est-ce que cette « gouvernance des conduites » (Dubuisson-Quellier, 2016) à distance, si ce n'est l'expression d'une politisation des acteurs ? Ce sont ces dynamiques de politisation, saisies dans les replis de la dynamique technico-gestionnaire des programmes de développement, que nous allons chercher dans ce chapitre. C'est dans ce paradoxe entre des effets politiques escomptés, et l'impossibilité d'en assurer totalement le processus, que nous dépassons la lecture par la domination.

Dans une approche foucauldienne, nous opérons ici une continuité dans l'analyse entre ce qui serait « politique » et le « non-politique ». Nous proposons ainsi dans ce chapitre d'examiner ce gouvernement des conduites comme étant l'expression significative d'une politisation des programmes de coopération. En affichant clairement la volonté de réorienter les modes de dialogue entre société civile et pouvoirs publics au Sud par exemple, les instruments PCPA sont l'expression d'une immiscion de l'État français dans la fabrique endogène des politiques publiques des pays récipiendaires. En polarisant la légitimité à produire de l'action publique au niveau de la société civile, en offrant des ressources techniques, financières ou symboliques, en faisant la promotion des bonnes pratiques, les instruments de coopération organisent des schémas de conduite des individus dans la production de l'action publique, au sein et en dehors⁶⁸⁰ du programme. Ils structurent également pour partie le jeu politique en élargissant l'offre d'action publique disponible, actionnent des leviers d'opportunité individuelle ou collective, tentent de réguler la controverse, ou encore séparent les « bonnes pratiques » des mauvaises conduites. On retrouve cette « gouvernementalité » propre à Foucault qui traduit l'exercice d'un pouvoir de l'État passant par l'activation des mécanismes propres aux arènes à gouverner. Mais ici, l'État français, qui promeut des instruments de régulation des conduites, n'est pas un acteur légitime⁶⁸¹ pour opérer sur des arènes politiques « étrangères ». C'est peut-être la raison pour laquelle nous observons dans le champ lexical de l'aide au développement un surinvestissement du terme de « gouvernance » qui n'est pas précisément associé à une institution en particulier (au contraire de « gouvernement ») et renvoie souvent à un

⁶⁷⁹ Le débat sur l'efficacité de l'aide a très tôt introduit dans l'approche par les résultats (*output*) la nécessité d'avoir une lecture d'impact (*outcome*), ou autrement dit des effets qui par nature sont plus ou moins maîtrisables. Ces effets originaux produits par l'instrument-programme ne sont pas si inattendus, puisque la création d'une communauté d'acteurs via le programme permet de former une coalition structurée (un segment de société civile) pouvant jouer un rôle déterminant dans l'action publique (Voss et Simon, 2014).

⁶⁸⁰ « en dehors » dans le sens où les comportements acquis sont reproduits dans d'autres espaces et peuvent perdurer au-delà du temps du programme.

⁶⁸¹ Mais il ne l'est pas non plus pour certains acteurs lorsqu'il s'agit d'intervenir sur le Marché.

processus dont la forme institutionnelle n'est pas préconçue⁶⁸². En d'autres termes, la « gouvernance » est en quelque sorte le ventre mou d'arènes politiques qui, en dehors de la scène instituée, peut permettre d'expérimenter des alternatives, faire émerger d'autres acteurs, promouvoir des recettes de politiques publiques, etc. Le monde de l'aide s'organise en quelque sorte à l'abri des arènes politiques instituées, et *a fortiori* en dehors de la souveraineté des États. Selon Rosenau, « supposer l'existence d'une gouvernance sans gouvernement, c'est concevoir des fonctions dont tout système humain viable requiert l'exercice, qu'il ait ou non fait émerger des organisations ou des institutions qui en soient explicitement chargées »⁶⁸³. La littérature abonde ainsi de critiques sur le rapport entre gouvernance et gouvernement⁶⁸⁴, ou entre gouvernance et souveraineté. Elle nous apporte un nouveau regard sur les phénomènes de (dé)politisation en postulant désormais à ce stade de l'analyse que les instruments de coopération opèrent dans le même mouvement une entreprise de dépolitisation qui vient masquer les mécanismes de (re)politisation « par le bas » (Bayart, 1979) des acteurs impliqués.

Cette dynamique d'émergence du politique, que nous nommons ici dans un sens large la politisation, nous la recherchons dans un premier temps dans la manière dont s'organise cette conduite à distance du changement de comportement politique des individus. Une politisation donc « par le bas », qui suppose que les pratiques ne sont pas nécessairement qualifiées ni même pensées de manière intentionnelle ou consciente comme politiques par les acteurs. Il nous faut alors rechercher dans un second temps ce qu'il reste de politique lorsque tout pousse à croire que la fabrique du développement n'est qu'affaire de gestion et de technique. Les ressorts de la politisation de l'aide sont en réalité multiples et offrent un véritable capital politique aux acteurs en capacité de s'en saisir. Enfin, si cette politisation émerge « par le bas », c'est qu'elle met en jeu un acteur clé de l'analyse par le haut des processus de politisation : l'État. Il ne saurait se concevoir de politisation sans analyser les effets produits par les instruments de l'aide dans le rapport entre société civile et État dans les pays récipiendaires.

⁶⁸² Crowley, John. « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, vol. n° 21, no. 4, 2003, pp. 52-61.

⁶⁸³ James N. Rosenau et Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁶⁸⁴ Voir Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2002 ; Jean-Gustave Padioleau : « La gouvernance ou comment s'en débarrasser », *Espaces et sociétés*, n° 101-102, 2000.

2.1. Comment s'organise la « conduite des conduites » ?

Dans une approche foucauldienne, nous étudions ici la gouvernementalité de l'action publique dans les cas spécifiques des programmes de coopération. Nous mettons l'accent sur le fait de gouverner la conduite d'acteurs par le biais de moyens positifs et incitatifs, plutôt que par le pouvoir souverain de la contrainte (de type législatif) impossible dans le cas d'une action publique projetée en dehors d'un cadre stato-centré.

2.1.1. Qu'entendre par (re)politisation par le bas ?

Après avoir montré les effets de neutralisation du politique, et toute l'aversion que portait le secteur à la chose politique, il serait difficile d'imaginer débattre d'une repolitisation, sans tirer de la littérature les cadres analytiques qui nous permettent de dépasser les apories d'une aide dépolitisée.

Gouvernementalité et instruments d'action publique

Pour comprendre les dynamiques de (re)politisation par le bas, il faut repartir du concept central pour cette partie de l'analyse qu'est la « gouvernementalité ». Celle-ci est définie par M. Foucault comme « l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques » ayant « pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument essentiel les dispositifs de sécurité ». Formé par néologisme sur les termes de « gouvernement » et de « rationalité », il s'agit de désigner des dispositifs et pratiques analysés comme des « techniques concrètes de cadrage des individus qui permettent de conduire à distance leurs conduites »⁶⁸⁵. Cette individualisation des relations de pouvoir passe ainsi bien plus par des dispositions incitatives que par l'imposition des lois (Laborier et Lascoumes, 2011, p. 89). Dans nos cas d'étude, cela semble parfaitement fonctionner puisqu'il s'agit bien plus d'ajuster les comportements des acteurs de la société civile dans leurs rapports avec les pouvoirs publics que d'organiser un cadre normatif contraignant. D'inspiration néolibérale, cette approche repose sur l'idée de la responsabilisation des individus et sur la croyance d'une maîtrise possible ou tout du moins partielle de leur comportement (et donc de leur rationalité). Mise au regard de la sociologie de l'action publique, la gouvernementalité introduit l'idée d'un « gouvernement indirect » (Tilly, 1992) qui permet d'imaginer des

⁶⁸⁵ FOUCAULT M., La gouvernementalité, in FOUCAULT M., Dits et écrits, T II, Gallimard, 2001 : 635-657.

modes d'action publique en dehors du simple rapport contraint entre gouvernants et gouvernés. De prime abord, cette approche théorique se prête bien à la résolution des apories de l'aide au développement, et repositionne pleinement le débat sur la dépolitisation de l'aide au développement. En effet, en usant de dispositifs concrets et organisés (comme les programmes de coopération étudiés) pour modifier le comportement des acteurs dans l'espace public, l'aide au développement permet de « conduire à distance » des modes d'action publique. L'étude de « dispositifs concrets » nous permet d'analyser l'enjeu et la matérialité de ce processus de « requalification des enjeux » défini par J. Lagroye comme relevant d'un acte de politisation. Il n'est plus question d'étudier la nature ou la légitimité de l'aide au développement comme devant être politique, mais bien de voir dans la pratique les effets de politisation, désirés ou induits, par les instruments qu'elle déploie.

Par ailleurs, comme l'ont montré les travaux de P. Lascoumes, « L'instrumentation de l'action publique est aussi révélatrice d'une théorisation du rapport gouvernant/gouverné »⁶⁸⁶. Cette théorisation que nous avons pu analyser dans la première partie de cette thèse n'est pas neutre au sens où elle établit le lien concret entre une vision idéologique (le meilleur régime politique est de nature démocratique) et les moyens pour y parvenir (la société civile doit participer à l'action publique). L'instrumentation se révèle être un « indicateur des problèmes de régulation que l'action publique s'efforce de résoudre »⁶⁸⁷ et des rapports entre politique et société. Dans nos cas d'étude, l'effort mis à créer des instruments qui repositionnent la société civile du Sud au cœur d'une relation avec les pouvoirs publics est un postulat politique ; la construction démocratique passe par un renforcement du pouvoir du citoyen-acteur dans l'espace public. De la même façon, la promotion du multi-acteurs dans les programmes illustre le postulat que la vie politique s'organise au pluriel, tant dans la *politics* avec le multipartisme, que dans la *policy*, avec la nécessité d'organiser le dialogue entre les parties prenantes d'une politique publique⁶⁸⁸. Quel que soit l'effort d'habillage des instruments de coopération, ces derniers s'avèrent donc intrinsèquement des objets politiques. L'instrumentation s'avère une théorisation politique implicite. À partir du moment où il y a une matérialité organisée de la conduite des acteurs, il y a des dynamiques de « requalification des enjeux » autour des activités sociales menées jusque-là et donc une forme de politisation. Cette façon de procéder, à distance, dans un registre incitatif de gouvernement et de manière intermédiée, est l'expression caractéristique d'une politique publique projetée.

⁶⁸⁶ Pierre Lascoumes, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], 13-14 | 2004.

⁶⁸⁷ *Ibid.*

⁶⁸⁸ Nous pourrions pousser plus loin l'analyse en décrivant la méthode d'incitation au dialogue et les moyens déployés par le programme pour organiser les multiples niveaux de gouvernance comme étant la promotion du rôle des corps intermédiaires.

Conduite des conduites ou la marque d'une politique publique projetée

Dans le sillage des travaux de Foucault sur la gouvernementalité, nous cherchons ici à comprendre le gouvernement des conduites et ses spécificités dans le champ du développement. Pour Foucault, ce sont les pratiques d'encadrement individualisantes qui fondent cette « conduite des âmes » par une sorte d'intégration des normes à l'échelon individuel et d'auto-régulation dans les espaces collectifs. Il y a ainsi deux sens derrière l'idée de « conduite » : celle de l'activité même de conduire, que Foucault nomme la « conduction », et celle qui renvoie à la manière dont on se laisse conduire. Le gouvernement des conduites suppose donc d'une part, une action délibérée et organisée (la conduction) visant la responsabilisation, la rationalisation et l'économicisation des comportements individuels et d'autre part, qu'il y ait des conduites gouvernables, c'est-à-dire des comportements qui perdurent⁶⁸⁹ au-delà des actions de conduction qui les ont vu naître. Cet encadrement des conduites a fait l'objet d'études dans le champ des sciences économiques particulièrement, visant à montrer que l'action économique se définissait grandement par les cadres collectifs dans lesquels elle se forge. Max Weber va ainsi mettre en avant les affinités entre calvinisme et capitalisme⁶⁹⁰ pour montrer toute l'importance que les croyances⁶⁹¹ ont sur les comportements économiques des individus. Ces travaux ne mettent pour autant pas assez en lumière la construction de dispositifs spécifiques permettant d'organiser la promotion des conduites sous forme d'habitus intérieur (Grossein, 1996), jusqu'à laisser croire aux acteurs à leur naturalité. Les travaux de Weber vont ainsi ouvrir la voie à l'identification d'une diversité de formes d'encadrement des conduites économiques. Pierre Bourdieu, à partir de ses travaux sur l'Algérie⁶⁹², va s'attarder sur la genèse des dispositifs économiques, en insistant sur les conditions sociales et politiques de leur production, et ses effets sur les acteurs. Le gouvernement des conduites se nourrit alors de multiples formes d'intervention et d'instruments incitatifs introduisant des logiques de valorisation, de labellisation, de réputation ou encore d'imitation.

Ces instruments traduisent également la multiplicité par laquelle l'État se redéploie dans des champs où il serait « absent⁶⁹³ ». Cette ambivalence sur « l'absence » de l'État dans des champs où son intervention n'est pas souhaitée par les acteurs ou permise par les contingences socio-historiques du champ, s'applique parfaitement à nos contextes de

⁶⁸⁹ Foucault nous apprend ainsi que les techniques d'encadrement héritées des autorités ecclésiastiques survivent à l'éclatement de celles-ci par la résurgence des comportements dans de multiples sphères publiques et privées.

⁶⁹⁰ M. Weber, *L'éthique protestante et l'essor du capitalisme*, trad. française, Paris, 1964.

⁶⁹¹ Nous avons parlé plus haut de « cadre cognitif » qui peut ici s'apparenter au « système de croyances » étudié par M. Weber.

⁶⁹² Bourdieu P., *Sociologie de l'Algérie*, PUF, 2006.

⁶⁹³ L'État serait « absent » d'un champ (souvent de nature économique dans la littérature) dans son expression wébérienne de « monopole de la violence légitime », mais serait présent par les instruments, ou leurs effets, opérant sur le comportement des acteurs du champ.

coopération et d'aide au développement. Dans la littérature foucauldienne, l'État légitime ainsi son intervention dans les conduites des acteurs, agents ou usagers par la responsabilité de ces derniers dans l'émergence ou la persistance des problèmes publics. Les politiques publiques en matière de sécurité routière vont user d'arguments publicitaires visant à stigmatiser les conduites à risques sur la route, et doubler cela de sanctions qui vont tous deux permettre d'orienter les choix individuels et de construire les « bonnes habitudes » de conduite des usagers de la route. Cette mise en discipline des comportements des acteurs par des dispositifs concrets d'encadrement des choix rationnels qu'ils peuvent prendre, est selon nous l'expression d'une politisation du champ et de ses acteurs.

Plusieurs caractéristiques émergent alors de la confrontation de ces travaux à nos cadres d'analyse en matière de politique publique projetée. Tout d'abord, le rôle de l'État, qu'il soit ostensiblement visible (par des instruments législatifs ou judiciaires) dans la régulation des conduites des acteurs, ou plus feutré à travers des instruments incitatifs, ne peut ici que se construire en retrait. Tout du moins, il se doit d'organiser sa mise en invisibilité dans un champ marqué par les controverses autour de la néo-colonisation. Ensuite, les instruments déployés s'inscrivent dans une action publique élargie où les effets cadrants souhaités sur les acteurs sont appelés à se naturaliser rapidement dans les contextes locaux de fabrication de l'action publique. C'est pourquoi nous préférons parler de « conduite des conduites » que de « gouvernement des conduites » dans nos cas d'étude, signifiant par là une certaine neutralisation du rôle de l'État-bailleur.

Les effets de ces dispositifs échappent par nature au contrôle de l'État (français) puisque la mise en œuvre de ces dispositifs se fait en dehors de sa base légitime. Mais en déléguant la conduite à des acteurs intermédiaires (ONG cheffes de file notamment), l'État organise de manière ambivalente son absence puisque l'instrumentation de cette conduction se conçoit moins comme une activité voulant agir sur les conduites (gérer l'action publique en mode projet) que par les conduites (promotion de la concertation multi-acteurs). Nous retrouvons ainsi ces formes « d'autolimitation » du rôle de l'État décrites chez Foucault qui explique qu'il faut encourager un « gouvernement frugal » pour laisser jouer « les mécanismes naturels du marché » (Foucault, 2004). Appliqué à notre cadre d'analyse, l'État limite son implication à la première vie des politiques de coopération, en participant du référentiel sur le comportement attendu des acteurs, puis s'efface, pour mieux assurer la naturalité des effets induits par les instruments de la coopération dans le paysage de l'action publique des pays récipiendaires de l'aide. « Nous on n'a pas à intervenir plus que ça. », soutenait un agent du ministère des Affaires Étrangères sur l'implication de son institution dans le programme. », avant de continuer son propos « Il faut s'organiser dès le début sur le fait qu'on ne va pas rester. Soyons de bons Français sur le départ. On essaie juste d'avoir un effet de levier sur la société civile, on impulse, on se retire et on regarde !

Quand on a le temps de regarder tout ça en détail... »⁶⁹⁴. Cette impulsion et ce regard porté sur les changements opérés au sein de la société civile par des programmes de coopération tels que les PCPA nous amènent à concevoir l'idée d'une « politisation par le bas ».

L'agenda de la gouvernance « par le bas »

Plus que de « gouvernance » ou de « bonne gouvernance » prête à être exportée dans les bagages de l'aide, c'est la mise sur agenda de ce concept sur le terrain qui ouvre la voie à des remontées politiques.

Le ventre mou de la gouvernance permet d'organiser une remontée du politique au sens où il permet d'expérimenter des formes originales d'organisation de l'action publique. Nous avons pu voir comment la gouvernance était apparue dans le vocable des Organisations Internationales et permettait de désigner un espace volontairement mal délimité, en dehors des arènes politiques instituées. Dans un article de JC Bresson daté de 2010⁶⁹⁵, l'auteur nous rappelle l'histoire de la construction du concept et de son succès, résumant ainsi les soubassements théoriques de la « bonne gouvernance » : « Tout d'abord, le rapport de l'État avec la société doit être moins hiérarchique, autoritaire ou paternaliste. Ensuite, les décisions de politique publique doivent être le fruit d'une négociation impliquant toutes les parties prenantes, grâce à l'échange d'informations dans des réseaux de politiques publiques. Enfin, les processus décisionnels doivent être transparents, et les pouvoirs publics imputables et responsables de leur choix et de leur application. ». Cela constitue pour l'auteur une sorte de « puzzle théorique » dont les Organisations Internationales vont se saisir pour partie, souvent de manière éloignée par rapport à la construction académique de l'objet, conduisant à des incohérences dans son opérationnalisation. Ainsi, les programmes PCPA héritent là aussi de ces bagages théoriques avec une traduction opérationnelle à tâtons. Ils vont ainsi se focaliser sur toutes ces dimensions, mais dans des registres autres et avec une intensité différente. Parfois, le programme va opérationnaliser la transparence dans les mécanismes internes de redevabilité des décisions et des actions (du Copil vers les membres, de l'ONG garante vers le bailleur). Sur d'autres dimensions, comme le rapport à l'État, la responsabilité des pouvoirs publics, le programme va être dans la retenue, voire dans l'étouffement des controverses. De la même façon, le programme va faire la promotion des postures de négociation, du multi-acteurs, sans pour autant s'arrimer à des réseaux de politiques publiques sectorielles (Muller, 2019) ou bien sans arriver à trouver l'équilibre entre promotion du multi-acteurs et centralité de la société

⁶⁹⁴ Entretien à Paris en avril 2019.

⁶⁹⁵ Cartier-Bresson, Jean. « Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance », *Mondes en développement*, vol. 152, no. 4, 2010, pp. 111-127.

civile dans les actions menées par le programme (renforcement de capacités). Au sortir de tout cela, les instruments PCPA apparaissent mal profilés pour imposer des schémas de « bonne gouvernance ». En réalité, tout ceci participe plutôt d'une remontée du politique au sens où cette organisation permet aux acteurs d'expérimenter des modes de concertation, de collaboration et d'action. Promouvoir la gouvernance « par le bas » offre l'opportunité de mettre en exergue certains acteurs et d'aborder des problèmes (et proposer des solutions) en marge des contingences classiques de la fabrique de l'action publique. Qu'importe alors la maîtrise théorique parfaite de la gouvernance, puisque celle-ci n'a pas besoin de s'imposer par le haut, comme un modèle figé ou dominant. L'agenda de la gouvernance par le bas est avant tout une entreprise de politisation.

Entre usage rhétorique et opérationnel, cet attelage théorique se révèle parfois instable ou difficile à mettre en œuvre au sein d'un programme. Ne reste bien souvent que le souci défendu par les promoteurs lors de nos entretiens d'accrocher cette société civile aux rouages des mécanismes de l'aide. C'est ce « résidu théorique » (Bresson, 2010) qui suppose que la bonne gouvernance passe par le renforcement des capacités de la société civile, donc « par le bas » (Bayart, 1979), au sens où elle réactive les oppositions classiques (dominant/dominé ; État/société civile) en donnant des capacités de réaction aux acteurs subordonnés. Comme nous avons pu le voir en détail dans la première partie, face à la complexité des concepts qui circulent et à leur faible maîtrise théorique, se produit une sorte de carambolage. Finalement, reste cette idée que la participation des exclus (ou « société civile » dans une forme conceptualisée) à l'élaboration forcément complexe⁶⁹⁶ des politiques publiques, au travers de formes d'action publique encadrées (micro-projets) est la meilleure approche⁶⁹⁷ pour organiser une remontée du politique, des gouvernés aux gouvernants. Un des consultants investis dans la conception et le suivi du programme nous expliquait ainsi : « Le PCPA est devenu un enjeu [politique], quand il est devenu plus important. Un des éléments de leadership, c'est la légitimité, mais s'il n'y a pas d'identité pour ce programme, il n'y a pas de légitimité. Mais le leadership apparaît comme un problème quand la légitimité « croît ». En conséquence, la gouvernance est à étudier sur un objet qui évolue. » Autrement dit, les PCPA ne sont pas préconçus comme des appareils de politisation. Mais ils génèrent des effets de politisation (légitimité, identité, leadership) qui remontent au niveau de la « gouvernance » du programme et des acteurs. L'agenda de la gouvernance, c'est aussi d'absorber les effets de politisation qu'elle génère, volontairement ou non.

Dans ce puzzle théorique autour de la gouvernance, la centralité donnée dans les programmes à la société civile dans son rapport à l'État nous fait penser à une repolitisation

⁶⁹⁶ parce que non maîtrisable de loin, ou non maîtrisée par des acteurs en marge des jeux politiques classiques.

⁶⁹⁷ meilleure au sens où elle fait consensus.

par le bas dans une double acception. D'abord, c'est un retour au politique au sens où les PCPA viennent outiller des acteurs *a priori* exclus ou volontairement à la marge du jeu politique classique de la fabrique de l'action publique. Les programmes opérationnalisent avec plus ou moins de succès les cadres théoriques dans le but de conduire ainsi les conduites de ces « exclus ». Ensuite, cette dynamique n'intervient qu'après, et seulement après, avoir organisé un affichage dépolitisé de la méthode et des actions. En effet, la marque de ces politiques publiques projetées, c'est bien d'organiser l'habitus intérieur des acteurs, jusqu'à laisser croire à leur naturalité *a posteriori*. La politisation n'est alors qu'un effet-retour de l'instrument, une mise en politique très indirecte et décalée dans le temps qui s'exprime sous plusieurs formes.

2.1.2. Les registres de politisation

Avec cette approche par la gouvernementalité de l'action publique, nous parvenons progressivement à nous défaire des apories de l'aide au développement pour aller vers un cadre d'analyse opératoire pour notre sujet. Il n'est plus question de l'éloignement du politique comme relevant d'une dépolitisation, mais bien de considérer des modes de gouvernement de l'action publique plus feutrés, agissant à bas bruit ou de manière indirecte. La conflictualité, qui était un marqueur de la politisation d'un sujet, s'avère moins pertinente ici. La gouvernementalité permet de « mieux comprendre les modalités par lesquelles l'action publique s'efforce d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés) » (Laborier et Lascoumes, 2011, p. 96). Pour organiser cette action publique, il n'est pas exclu que des acteurs privés ou associatifs entrent en scène pour organiser cette conduite des conduites, comme ici dans nos cas d'étude avec les ONG comme acteurs de la conduction.

Organiser l'intermédiation avec l'État

Dans un son ouvrage sur la gouvernance des conduites⁶⁹⁸, Sophie Dubuisson-Quellier s'intéresse aux modalités d'interaction entre l'État et ces acteurs chargés de conduire les conduites d'autres acteurs, et distingue trois formes de relations : la prescription, la délégation et la critique.

1. Dans le premier cas, les acteurs de la société civile vont développer des instruments visant directement un changement des comportements à travers des campagnes

⁶⁹⁸ Dubuisson-Quellier, Sophie, *Gouverner les conduites*, Presses de Sciences Po, 2016.

d'information, des guides pratiques⁶⁹⁹, des événements de mobilisation et autres formes originales d'interpellation des publics prescrivant les bons comportements. Selon l'auteure, ces démarches seraient porteuses d'objectifs plus larges de mise à l'agenda d'un problème public en vue de faire réagir l'État sur la régulation de ce problème. Dans cette configuration, les acteurs vont créer par exemple un observatoire ou une mesure de tel ou tel phénomène, pour mieux communiquer ensuite sur les comportements à adopter ou éviter. C'est l'exemple donné des mesures d'indice de masse corporelle comme indicateurs à portée prescriptive permettant de pousser l'État à s'impliquer dans des politiques de lutte contre l'obésité.

2. Dans le deuxième cas, l'État délègue aux responsables d'un problème donné, ou aux acteurs impliqués dans sa résolution, le soin (et les ressources) de prendre en charge les solutions à mettre en œuvre. Dans un cadre plus ou moins concerté, l'État incite ou si nécessaire oblige à prendre en charge tout ou partie de cette conduite du changement. Le secteur associatif est particulièrement coutumier de ce mode d'interaction avec l'État, qui lui confie la gestion d'un problème public en son nom (on parle alors de délégation de service public), par mandat (convention, organisation parapublique) ou par labellisation (organisation reconnue d'utilité public/d'intérêt général).
3. Dans le dernier cas, l'auteur met en avant le caractère univoque de ces démarches de conduite du changement. Ce gouvernement des conduites n'est pas exempté de controverses (sur le degré de changement attendu dans le comportement des acteurs par exemple), d'instruments concurrents et s'avère même inconstant puisque le changement des conduites n'est pas une science exacte et les comportements restent versatiles. L'État, les acteurs privés et la société civile peuvent se retrouver en concurrence, chacun devant sans cesse manœuvrer pour garder sa légitimité à émettre des messages aux publics concernés.

L'auteur se défait ainsi d'une vision dominante dans la littérature sur la dilution de l'État ou la privatisation de l'action publique (Hassenteufel, 2008), pour conclure que « l'action de l'État repose sur des moyens spécifiques qui, en articulant les instruments du gouvernement des conduites à d'autres instruments de l'action publique, permettent d'inscrire celui-ci au cœur de projets politiques et d'en faire ainsi l'une des formes d'expression du pouvoir de l'État. ». Cette articulation est au cœur de la complexité des instruments de coopération, puisqu'ils incarnent tout autant l'État français (par délégation) dans nos cas d'étude, qu'ils organisent leur naturalité⁷⁰⁰ au sein du paysage de l'action publique dans les pays récipiendaires. Il n'est plus question de traiter de la politisation de

⁶⁹⁹ Comme les démarches de capitalisation.

⁷⁰⁰ par des mécanismes d'ajustement et des effets d'appropriation.

l'aide à travers un schéma dominant/dominé ou de taxer la coopération de néocolonialisme, mais de comprendre plus finement comment s'organise cette articulation. Cette politisation touche tout autant les « développeurs » (ici les ONG) dans leur rapport à l'État que les « développés ». En effet, comme nous l'avons décrit dans la première partie de cette thèse, la construction d'un instrument de coopération est le fruit de prescriptions, de critiques, d'interpellations de l'État par des coalitions organisées d'acteurs au Nord, pour obtenir les moyens, les modalités d'action et *in fine* une forme de délégation pour intervenir dans un pays sur une problématique identifiée. Qu'ensuite ces instruments de coopération soient tolérés (comme c'est le cas dans notre exemple algérien) ou partiellement intégrés à d'autres dispositifs d'action publique localement (cas du Maroc), représente là aussi une forme d'expression du pouvoir de l'État algérien ou marocain. Il n'y a pas moins d'État, ni absence de l'État, là où il y a des programmes d'aide au développement, mais une recomposition originale de l'action publique qui passe par une nécessaire politisation.

Profondeur et enchevêtrement dans la gouvernance des conduites

Bien que les travaux de Sophie Dubuisson-Quellier s'appuient avant tout sur des exemples de régulation du marché par l'État, ils nous permettent de dresser une première typologie intéressante. Appliquée à nos cas d'étude, elle nous permet de révéler la profondeur d'un gouvernement des conduites dans le cas de politiques de coopération et l'enchevêtrement des modes d'interaction entre l'État et les acteurs chargés de conduire le changement. « Profondeur » car l'instrument PCPA illustre un mode de gestion par délégation où l'État français donne les ressources aux ONG pour conduire les changements de pratiques au sein de la société civile du Sud (première vie), à son tour en situation de délégation pour conduire le changement des modes d'action publique dans leurs pays (deuxième vie). Cela revêt une dimension abyssale lorsqu'il s'agit d'imaginer les acteurs de la conduite des conduites (ici les ONG) ayant pour objet le changement, non pas dans un secteur particulier ou une thématique spécifique (comme nous l'avons vu succinctement avec l'exemple de l'obésité), mais bien le changement dans l'interaction entre les acteurs eux-mêmes. Car dans un PCPA, il s'agit de conduire le changement de conduite des acteurs (société civile et pouvoirs publics Sud) dans la manière d'organiser l'action publique : c'est un gouvernement des conduites (faire de l'action publique au Sud) par les conduites (concertation, multi-acteurs) qui se met en place. En d'autres termes, il s'agit de conduire la conduction.

Par ailleurs, nous constatons également un « enchevêtrement » des typologies, car le mode prescriptif croise en réalité la régulation par délégation, qui n'est pas sans soulever à son tour des controverses et réajustements entre les acteurs. Dans l'histoire des PCPA, si nous prenons l'exemple de la prescription visant à donner à la société civile du Sud les

ressources nécessaires à son émancipation (démocratique), se croisent à la fois une revendication des ONG visant à décentrer le rôle de l'État-bailleur dans l'aide au développement⁷⁰¹ et la volonté de ce même État de recourir aux ONG pour gérer cet objet encore difficile à saisir de « sociétés civiles émergentes⁷⁰² ». Mais la prescription visant à donner un rôle délégataire plus important à cette société civile du Sud est soumise à la force des habitudes et aux problèmes d'interprétation en cascade qui donneront lieu à la crise de la première phase du PCM. Considérant la marginalisation de leur rôle réel dans la gouvernance du programme, les acteurs marocains demandent ainsi à réviser l'architecture de la gouvernance du PCM dans sa deuxième phase, non sans quelques tensions et controverses. Idem, les tensions autour de la prescription visant à inviter les pouvoirs publics au dialogue dans le programme suscitent des controverses importantes chez certaines ONG, plus favorables à garder leur indépendance et leur capacité d'interpellation. Cette situation crée un effet d'éviction dans le PCM sur l'ONG garante (CCFD) qui est remplacée par Solidarité Laïque, plus disposée à une posture de dialogue avec les pouvoirs publics. L'enchevêtrement rend compliquée la distinction des modalités d'articulation entre l'État et les acteurs de la conduite du changement. Les prescriptions peuvent être réappropriées dans le temps par les acteurs (rendant l'origine de celles-ci parfois difficile à identifier⁷⁰³) ; les acteurs disposent de marges de manœuvre (effet d'interprétation des prescriptions) ou en jouent (pour garder la légitimité entre prescription et contingence) ; les délégations peuvent changer d'acteurs, et parfois les acteurs doivent jouer avec des délégants lointains (État français) ou n'ayant pas participé à la prescription (État algérien ou marocain). Cette typologie se fissure quelque peu avec les exemples de nos cas d'étude. S'organise en réalité un jeu plus complexe entre l'État, les agences-bailleurs de fonds, les ONG, les acteurs locaux et les pouvoirs publics ; un jeu qui n'est pas constant dans le temps. Les négociations, les confrontations ou les rapports de force évoluent et aucun acteur n'agit de manière univoque et cohérente dans le temps. C'est aussi cela la dynamique de politisation observée ; une requalification continue des enjeux, rendue possible par les effets de réinterprétation en cascade des objectifs initiaux.

L'analyse de cette conduite des conduites nous permet ainsi de faire ressortir des enjeux forts de politisation au sein des programmes d'aide au développement. Tout d'abord, le fait de prioriser le changement des comportements dans la façon de mener l'action publique (en mode projet et multi-acteurs), en plaçant la méthode de dialogue comme un résultat escompté, marque une intentionnalité de nature politique : changer le rapport

⁷⁰¹ Soit la volonté de détacher l'aide au développement des ressorts de la politique étrangère.

⁷⁰² Gautier Pirotte, « La notion de société civile dans les politiques et pratiques du développement », *Revue de la régulation*, 2018

⁷⁰³ Dans notre cas, est-ce l'État français qui impose la participation et les modalités de la société civile du Sud au programme, où répond-il à une demande des ONG françaises ? La réponse est à trouver dans l'enchevêtrement entre la satisfaction de la demande d'une partie des ONG, et le souhait d'organiser un dispositif répondant à une doctrine sur le renforcement de capacités des acteurs de la société civile du Sud.

gouvernants/gouvernés dans les pays sous régime d'aide. Ensuite, la confrontation des paradigmes initiaux à la réalité montre bien qu'au-delà des discours prescriptifs, il y a des processus d'interprétation et d'ajustement, qui sont là aussi des moments de requalification des enjeux par les acteurs. Ce qui n'était qu'un banal rapport problème/solution (dans les intentions de projets menés par les acteurs) se transforme en ressource empirique pour dire ce que devrait être ou non la politique publique d'un secteur. Les porteurs de projets disposent ainsi de compétences objectives (la manière de conduire l'action publique en mode projet) et subjectives (le raisonnement critique sur la politique (*policy*)) qui participent de leur mise en politique. Enfin, il n'y a pas de discontinuité entre le politique et le non-politique. La politisation comme processus de gestion des interprétations et des traductions opérationnelles des objectifs initiaux est continue. Il n'y a pas de moment de passage de l'un à l'autre. Cette dynamique s'opère par le bas, au sens où elle mobilise principalement des acteurs non-étatiques (société civile et ONG) en capacité de négocier, de prescrire ou d'intermédiaire des modes d'action publique avec l'État.

Rien ne permet de succomber au « fantasme d'ingérence » (Caratini 2005) sur ce que politisation de l'aide au développement veut dire. Trop souvent caricaturée dans la littérature, la politisation de l'aide, dans une approche par le bas, n'est ni plus ni moins qu'un capital de ressources à disposition des acteurs, plus ou moins habilement saisi par ces derniers, pour leur permettre une requalification des enjeux d'action publique.

2.2. Que reste-t-il de politique ?

Si la question mérite d'être posée, c'est qu'après avoir déployé tant d'efforts pour habiller d'une neutralité technique les interventions de développement, la lecture attentive des dynamiques propres à un programme de développement fait apparaître de forts enjeux de politisation des acteurs. Ce qu'il reste de politique quand la dépolitisation a frappé avec méthode fait ainsi tout l'objet de notre intérêt ici. La politisation touche à la fois le rapport à l'État (Converse, 1964) mais aussi, dans une perspective lagroyenne, les interactions plus larges des individus avec le champ politique, dans leurs intérêts pour le jeu politique (*politics*) comme pour la production des politiques publiques (*policy*). Dans cette approche, les acteurs tendent à redéfinir les limites classiques du champ du politique institué (l'État, les pouvoirs publics), ce qui nous offre une analyse élargie des poches de politisation qui se créent ou se transforment sous l'action des programmes d'aide au développement.

2.2.1. La « politisation résiliente »

Nous empruntons dans cette partie les réflexions amorcées par Frank Petiteville sur la « politisation résiliente » des OI. Par analogie, nous analysons ici la persistance de dynamiques éminemment politiques au cœur des programmes de coopération et ce, en dépit des efforts fournis pour neutraliser ou mettre à distance la dimension politique dans les instruments. Nous abordons ici dans une approche non-exhaustive les marqueurs d'une politisation des acteurs et des enjeux.

L'évitement du politique comme politisation

Dans son article consacré à la dépolitisation des OI, Franck Petiteville nuance sa description des mécanismes de la dépolitisation en évoquant les effets que ceux-ci produisent sur les États et sur les OI elles-mêmes. L'auteur montre ainsi que « les fonctions accomplies par les OI dans le système international sont indissociables des usages stratégiques que les États en font et des conflits politiques qui en résultent »⁷⁰⁴. Les OI comme l'ONU sont ainsi régulièrement le théâtre, au sens goffmanien⁷⁰⁵, d'un retour du politique au sens où elles offrent des tribunes aux États ou à un groupe d'États⁷⁰⁶ pour s'affirmer sur la scène internationale. Ce genre d'espace conduit même à une

⁷⁰⁴ Petiteville, Franck. « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, no. 3, 2016, pp. 113-129.

⁷⁰⁵ Nizet, Jean, et Natalie Rigaux. *La sociologie de Erving Goffman*. La Découverte, 2014.

⁷⁰⁶ Comme le G7 par exemple.

« hyperpolitisation » des enjeux qui dépasse parfois la rationalité de la question à traiter⁷⁰⁷. Appliqué à nos cas d'étude, ce risque d'une exposition politique trop forte est pris en compte dans l'organisation des programmes de coopération. Nous avons traité de la mise en invisibilité des PCPA dans les documents cadres de partenariat (DCP) au niveau des chancelleries diplomatiques et autres mécanismes de ce type comme étant des facteurs de dépolitisation, au sens où cette stratégie permet de soustraire les instruments du regard politique. C'est donc une dépolitisation en trompe l'œil, au sens où cette stratégie demeure un calcul politique de la part d'une certaine catégorie d'acteurs, qui font le calcul coût/avantage entre faire reconnaître le programme (demande sociale inhérente à la reconnaissance d'une société civile « marginalisée ») et agir à la marge des querelles politiques et diplomatiques (tensions inhérentes aux relations bilatérales). Ainsi, dans le contexte algérien, des représentants du programme confient même un certain soulagement à ne pas voir le programme PCPA inscrit dans le DCP à chaque fois que celui-ci est renouvelé : « Joussour est clandestin, et cela nous aide à avancer. On communique sur les acteurs, mais pas sur le programme en lui-même », confiait un responsable de l'ONG garante. Une stratégie partagée au niveau des membres parfois dans leurs relations avec les pouvoirs publics : « On évite de dire « Joussour » quand il y a d'autres partenaires [les pouvoirs publics], par peur de les effrayer. ». L'évitement signale ainsi la présence d'une conflictualité politique potentielle associée à la démarche même du programme. Qu'elle soit réelle ou fantasmée, cette tension est présente dans la tête de nos interlocuteurs et président à leurs stratégies.

La politisation comme usage des ressources de l'aide

Parfois à l'inverse, les acteurs se saisissent de la légitimité créée par le programme comme ressource dans le jeu politique : « On fait appel à une expertise étrangère : ça donne une légitimité et une complexité. [...] À un moment, il faut arrêter de faire le jeu de l'État. Et pour cela, on est plus à l'aise parfois avec des associations qui ne sont pas installées ici. » Ce témoignage d'une fédération algérienne d'associations expérimentées montre bien l'usage politique qui est fait des ressources que représente un programme de coopération dans le jeu politique local : « Il y a un rapport de force grâce à la labellisation et au cofinancement des bailleurs étrangers. Quand on a signé avec Joussour, tout de suite le Wali nous a invité. ». Que les pouvoirs publics locaux s'appuient sur les associations du PCPA, ou qu'au contraire « ils s'en méfient », force est de constater que le programme fournit des prétextes (et des ressources) pour mettre en tension les rapports de force existants entre les acteurs.

⁷⁰⁷ Franck Petiteville prend pour exemple de cette hyperpolitisation le traitement des questions israélo-palestiniennes à l'ONU.

La politisation comme gestion des controverses

Par ailleurs, Frank Petiteville nous rappelle que les OI, au-delà du surplomb construit sur l'universalisme de leurs discours, ne sont pas elles-mêmes des organisations dépolitisées puisqu'elles font des choix, orientent des politiques, excluent des acteurs, etc. La « bonne gouvernance » appliquée aux instruments de la lutte contre la corruption a entraîné une mise à l'index de certains États (Gary, Gauthier, 2015) ne répondant pas aux « normes internationales ». Nous pourrions transposer cela aux programmes de coopération puisque nous avons pu constater les effets d'éviction produits sur les acteurs associatifs militants dans le programme. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mise à l'index officielle, le discrédit porté sur les postures de militants (registre de la confrontation avec les pouvoirs publics) chasse *de facto* certaines catégories d'acteurs. C'est une sorte de « politisation par le haut » (Ollitrault, 2005, p. 108) qu'opère le programme puisque qu'il façonne le type de société civile à mettre en capacité de dialoguer avec les pouvoirs publics. De manière générale, la promotion de telle ou telle conduite (best practices) relève d'un « processus de mise en ordre du monde *via* lequel les OI procèdent à des classifications et catégorisations plus ou moins intentionnelles des acteurs qui peuplent l'environnement où elles évoluent » (Klein et al., 2015, p. 31). C'est cette intentionnalité relative qui peut conduire à laver les programmes d'aide de tout soupçon et à conclure hâtivement à leur dépolitisation. Ainsi, la controverse sur le rôle du programme et ses effets d'éviction ne s'éteint pas une fois passés les assemblées plénières ou les comités de pilotage, en témoigne cet acteur membre du PCPA Algérie : « Notre charte, elle existait avant le PCPA. Nous, nous sommes une association laïque. Jusqu'à présent le PCPA n'a pas parlé de laïcité. Il faut un peu plus de courage sur cette valeur essentielle. [...] Le Copil est représentatif des membres du programme. Il a été élu. Donc représentatif. Mais après leur élection, ils disparaissent. Mais bon, on croit à la transparence. Nous croyons à l'alternance démocratique, aux bilans moraux et financiers... Mais ce n'est pas le PCPA qui nous l'a appris, c'est renforcé par le PCPA. On a essayé de proposer nos éléments de gouvernance, ce qui nous paraissait bien... mais ça n'a pas été pris en compte. Avec Jousour, il ne faut pas que les présidents d'association soient vieux, parce que c'est un programme jeunesse, mais ça ne dérange que les associations françaises ça »⁷⁰⁸. Dans ce pêle-mêle de critiques au niveau de la représentation politique (Copil), des valeurs véhiculées dans le programme ou encore de la gestion technique, s'illustre la persistance de controverses plus ou moins fortement exprimées par rapport aux inflexions voulues par le programme dans le comportement des associations.

⁷⁰⁸ Entretien avec un membre du PCPA Algérie, à Oran, le 10 juin 2016.

2.2.2. L'ombre de l'État

Si cette politisation est « résiliente », c'est bien parce qu'elle s'adapte aux chocs de dépolitisation, et notamment ceux infligés par l'État. En effet, la littérature a abondamment commenté la manière dont l'action publique en mode projet (Pinson, 2004) produisait une dépolitisation des questions d'aide au développement sous les coups de boutoir des logiques technico-gestionnaires imposées à tous les niveaux⁷⁰⁹. Un phénomène d'autant plus marqué dans le monde de l'aide dans lequel l'État-bailleur a des intérêts⁷¹⁰ à mettre en invisibilité son rôle. À cela se rajouterait l'idée que dans les pays récipiendaires, l'État, absent ou « fragile », ne pourrait donner le change à l'*anti-politic machine* de l'aide⁷¹¹. Pourtant, la prise en compte des contingences plus ou moins ouvertement imposées par l'État relève déjà d'un rapport de force⁷¹² et donc d'une politisation intrinsèque des programmes.

Celle de l'État-bailleur

Dans ce que nous avons qualifié de « première vie » d'une politique de coopération, nous avons vu quelle place prenait l'État français dans la définition d'un instrument embarqué d'abord dans des relations bilatérales. Mais à l'instar d'autres instruments de politique publique, les PCPA ne sont pas l'émanation d'une seule et même idée portée par un type d'acteur (ici une ONG), avec le simple financement de l'État, au bénéfice de la société civile de tel ou tel pays. Analysé autrement, un instrument-programme se définit par un moment où la circulation des concepts, des contingences et des prescriptions se fige. C'est bien l'État qui fixe ce moment par l'allocation (partielle) de ressources et par les termes, plus ou moins négociés⁷¹³, de sa délégation (ou d'intermédiation comme vu précédemment). Bien entendu, cela participe dans le cadre d'une politique publique complexée d'une mise à distance, voire d'une invisibilisation du rôle de l'État, qui préfère mettre en avant le droit d'initiative des organisations de la société civile que définir précisément son rôle dans cette mécanique de l'aide. Dans nos entretiens avec les agents du ministère des Affaires Étrangères et de l'AFD, nous noterons la redondance de l'argumentaire sur la non-

⁷⁰⁹ Un programme tel que les PCPA se rédige en mode projet, avec ses objectifs, ses résultats escomptés, son cadre logique, etc.

⁷¹⁰ Ceux de ne pas exposer les instruments de l'aide aux critiques sur la persistance de logiques néocoloniales.

⁷¹¹ L'ouvrage de Ferguson en 1990, à propos de projets de développement au Lesotho, invite à considérer que la dépolitisation formelle impliquée par l'aide internationale n'empêche pas, bien au contraire, des dynamiques d'expansion du pouvoir de l'État.

⁷¹² La politisation par évitement du politique, et ici de l'État.

⁷¹³ Vade-mecum sur le cofinancement des projets et programmes des associations de solidarité internationale, Tome II, DGCID, 2002

intervention de l'État dans toute son ambiguïté : « Nous on est présent, à l'écoute de ce que les acteurs peuvent échanger mais c'est « leur » programme que nous soutenons⁷¹⁴ », nous confiait ainsi l'un d'entre eux. Dans une lecture en termes de gouvernementalité, cette position d'observateur attentif n'empêche pas, voire renforce, l'incorporation par les acteurs des contingences ou intentions (réelles ou supposées) de l'État dans le dispositif. Ainsi, un des fondateurs du programme nous avouait : « Tu sais, quand on a écrit le premier « schéma » [du PCPA] on s'est auto-censuré ; on ne voulait pas toucher au « politique », alors on a orienté le truc vers le service aux populations, pensant que le politique, ça viendrait plus tard ! »⁷¹⁵. Les contingences réelles ou supposées de l'État-bailleur sont intégrées par les acteurs dans un souci d'évitement du politique. Nous entendons ainsi régulièrement des argumentaires reposant sur l'idée que l'AFD ou le ministère voudrait ou ne voudrait pas de telle orientation. L'anticipation des débats politiques, et leur neutralisation par des acteurs intermédiaires, sont des marqueurs de politisation au sens où elles mettent le rôle de l'État au centre de la décision.

Celle de l'État-réциpiendaire

Par ailleurs, dans la « deuxième vie » des politiques de coopération, lorsque celles-ci sont soumises aux contingences de la fabrique de l'action publique dans les pays réциpiendaires, nous avons pu observer que les acteurs de la société civile intégraient, voire anticipaient (par expérience ou par crainte), les réactions des pouvoirs publics concernant leurs projets. Cette épée de Damoclès, particulièrement présente sur un plan juridique et cognitif en Algérie, influence les comportements des acteurs de la société civile en fonction de ce que les pouvoirs publics, et l'État en général, pourraient vouloir (ou pas) d'eux. La dépolitisation que nous avons décrite précédemment ne signifie donc pas un retrait de l'État, ou une faiblesse structurelle de celui-ci dans laquelle viendraient se nicher des programmes de coopération. Au contraire, l'ombre de l'État est présente et agit sur la conduite des acteurs dans le champ de l'action publique. Il faudrait là aussi distinguer le contexte marocain de l'algérien. L'extraversion du régime marocain aux logiques de l'aide internationale contraste avec la nature plus autoritaire du régime algérien, qui peine à reconnaître la place de sa société civile. En conséquence, l'ombre portée sur le comportement des acteurs de ces sociétés civiles se révèle bien différente et influe sur leurs comportements. Ainsi, à notre question posée à une association algérienne sur le lien et le rôle des pouvoirs publics, celle-ci nous rétorque : « Comment voulez-vous que les pouvoirs publics locaux nous fassent participer au développement local alors qu'ils ne nous accordent même pas le droit

⁷¹⁴ Entretien à l'AFD, en juin 2018, à Paris.

⁷¹⁵ Entretien avec un des consultants sur l'instrument PCPA, en avril 2016.

à la parole lors des réunions des assemblées élues ?⁷¹⁶ ». La surdétermination du rôle de l'État participe activement ainsi à sa centralité. Cette ombre qui plane sur l'action publique amène les OSC à chercher les moyens d'une requalification de leur rôle vis-à-vis de l'État.

Requalification objective et subjective

Cette requalification repose sur deux dimensions : « une requalification objective, lorsqu'un enjeu ou un dossier qui se situe initialement hors du champ politique est saisi par des acteurs socialement définis comme politiques, ou une requalification subjective, lorsque les acteurs impliqués labellisent leurs pratiques comme étant politiques » (Hamidi, 2006). Nous retrouvons là cette démarche volontariste de mise à l'agenda d'un problème public (par l'interpellation, le plaidoyer ou la promotion des résultats d'un projet) que nous avons analysée par ailleurs, mais aussi des indicateurs plus subjectifs et ouverts d'une politisation déclarée. « Nous on fait de la culture, mais en fait c'est de la politique », déclarait ainsi une association algérienne de jeunes, comme pour nous défaire de la naïveté d'un jeu d'acteurs prétendument à distance du politique. Que dire de la dépolitisation des programmes d'aide lorsque les acteurs qui y participent ont pleinement conscience d'une dynamique de politisation de leurs actions, voire la revendiquent ? En effet, si d'aucuns dénoncent les arènes politiques instituées et leurs acteurs, ils ne se situent pas pour autant en dehors du champ dans lequel celles-ci opèrent. Au contraire, ils cherchent dans une « politisation par spécialisation » (Duchesne et Haegel, 2004) à se faire reconnaître dans leur capacité à gérer un problème public.

À ne pas s'y tromper, cette quête de légitimité, bien qu'elle soit offerte par l'adoption de normes internationales véhiculées dans les bagages de l'aide, n'est pas orientée vers le monde de l'aide. Peu d'organisations de la société civile du Sud cherchent à gagner la reconnaissance des OI ou d'autres arènes du champ de l'aide, mais elles s'appuient sur les bons points qu'elles peuvent y marquer (obtention d'un financement, visite d'un responsable étranger, réception d'un prix) pour nourrir une légitimité principalement dirigée vers l'État. Cette recherche constante de modalités de dialogue entre société civile et État est un marqueur important de cette politisation, au sens où elle ne vient pas simplement dénoncer la contrainte exercée par l'État, ou pallier son absence, mais cherche à en ajuster la portée. Un président d'APC résume ainsi cela de son point de vue : « La relation que nous avons jusque-là avec les OSC de la localité était basée sur la subvention uniquement, mais au vu du résultat atteint par le projet de gestion de la bibliothèque communale financé par Joussour, j'avoue que ma vision de l'apport des associations a changé quelque peu ».

⁷¹⁶ Entretien avec une association membre du PCPA Algérie, en avril 2016, à Alger.

Au regard de l'analyse, c'est donc bien un rapport de force que nous observons, non pas dans une dialectique classique de dominants/dominés (bien que l'État et la société civile ne disposent pas des mêmes ressources), mais bien d'un dialogue politique où légitimité(s) et contrainte(s) se croisent, se heurtent ou se renforcent l'une et l'autre. Légitimité et contrainte ne sont pas opposées (Weber, 1995). Une action publique en mode projet est à la fois le produit de contraintes (politiques, gestionnaires, financières) et une ressource pour (se) légitimer ou délégitimer un acteur, un comportement ou encore une politique publique. Dans ce mouvement complexe se produit alors du capital politique, qui va pouvoir être activé ou non par les acteurs pour investir les scènes politiques instituées.

2.2.3. Capital politique en sommeil

À mesure de l'avancée dans l'analyse, nous serions tentés de verser dans le discours du « tout est politique⁷¹⁷ ! », si nous ne prenions pas le temps de nous interroger sur la manière dont s'active ou se réactive le « capital politique » des acteurs, c'est-à-dire ce mouvement de réinvestissement de l'accumulation de ressources, de symboles, d'expériences qui confèrent aux acteurs la légitimité d'intervenir dans le champ politique. En effet, il n'y a de politisation que s'il y a un mouvement des idées qui s'opère, entre confrontation et fabrique de légitimité. Ici, nous entendons la politisation comme relevant de la « participation politique », de l'implication dans l'activité régulière du système institutionnalisé à la fabrique de l'action publique sous régime d'aide. Pour examiner l'usage de ce capital politique, deux dynamiques sont étudiées : celle de l'exclusion et celle de la promotion.

Le « cens caché »

Dans un ouvrage qui fait date, Daniel Gaxie (1978) met en avant l'idée d'un « cens caché » pour exprimer la manière dont les acteurs les moins dotés en capital politique s'auto-excluent de la participation au système politique. Pensé dans un cadre démocratique à partir du système électoral français, ce cadre d'analyse nous paraît cependant particulièrement opératoire pour comprendre ce qu'il reste des capacités de participation politique à l'issue d'un programme de développement.

S'il est aisé de parler de dépolitisation de l'aide, c'est que tout est fait pour se tenir à distance du politique, entendu des « politiciens » (*politics*) comme de l'administration

⁷¹⁷ En effet, décréter que « tout est politique » par extension de la définition du politique à l'organisation de la contrainte, la conquête du pouvoir, le maintien de l'ordre social, c'est diluer une forme particulière d'interactions sociales, en ne distinguant pas les dynamiques politiques des autres phénomènes sociaux (économiques, religieux ou autres).

publique (*polity*) (Rioufreyt, 2012). Nombre d'acteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus n'hésitent pas ainsi à se lancer dans des discours de déqualification des pouvoirs publics : « Les associations du ministère, ils font les trucs les plus simples avec des gros budgets. Mais on commence à comprendre comment ça marche. Plus on médiatise, plus ils sont contents. »⁷¹⁸. De manière plus générale, si le travail avec les pouvoirs publics est plébiscité par le programme PCPA, les arènes politiques font l'objet d'une sorte de cordon sanitaire invisible. Du point de vue de la société civile, il peut être entendu que « travailler avec » les pouvoirs publics est une posture louable, « travailler pour » ou même « faire partie de » ces mêmes institutions est moins aisé. Cette mise à distance s'exprime ainsi : « Il ne faut jamais refuser une invitation des autorités, il faut prendre la parole, il ne faut pas simplement chauffer les chaises. » Et un autre de rajouter : « Si les associations serrent la main tous les matins du chef des pouvoirs publics, on a raté le coche. Il faut se rapprocher, mais avoir ses propres objectifs. ». Malgré les injonctions au multi-acteurs et au dialogue, les acteurs tiennent à bonne distance l'introduction naïve⁷¹⁹ de cette idée selon laquelle les politiques publiques seraient définies par les États en concertation avec leur société civile (Cling et al., 2002).

De la même façon, nous avons vu que les démarches de qualification objective, c'est-à-dire les compétences acquises pour légitimement participer au débat politique (entre autres du fait des programmes de développement), sont tout de même fortement dépendantes de la volonté des acteurs eux-mêmes à s'insérer dans ce type d'arène (qualification subjective), mais aussi des administrations publiques à les écouter. Si certains peuvent labelliser leurs actions comme relevant du politique, ce pas vers l'intégration dans des arènes politiques instituées (ce que certains acteurs dénoncent par ailleurs comme de la « récupération ») est loin d'être franchi. En effet, dans des jeux politiques souvent verrouillés, c'est le désintérêt qui domine dans le discours des acteurs de la société civile que nous avons pu rencontrer. Il n'y a pas que de l'aversion pour un univers jugé peu efficace, clientélaire ou encore corrompu (ou d'un autre point de vue, le rejet dans les discours politiques des apports d'une société civile dont on se méfie) mais une forme d'auto-censure⁷²⁰ par les acteurs de la société civile eux-mêmes. Il faut dire que la volonté même d'un porteur de projet⁷²¹ d'intégrer un programme de développement est souvent motivée par le discrédit ou le désintérêt accordé au système classique de production de l'action publique (ou par l'impossibilité d'y accéder). Comment dès lors encourager une meilleure synergie entre aide au développement et fabrique des politiques publiques, alors

⁷¹⁸ Entretien d'avril 2016, Alger.

⁷¹⁹ Au sens où l'injonction à la participation et au dialogue feint d'ignorer le rapport de force entre les acteurs et jette le discrédit sur les dissensus pourtant moteurs dans la politisation.

⁷²⁰ De la même manière que dans le modèle de D. Gaxie la population s'auto-censure en ne votant pas faute d'intérêt (ou de connaissance) pour la politique, la société civile se livre à la même passivité dans le dialogue avec les administrations.

⁷²¹ soit une initiative mue par un sens politique.

que les programmes accueillent bien souvent les déçus (voire les exclus) du système politique par une offre concurrente de celles des administrations⁷²² ? Ce désintérêt se traduit chez la majorité des acteurs rencontrés par des difficultés à énoncer les agendas politiques, à classer ou à s'identifier à des familles politiques et à se familiariser avec les jeux politiques, alors même qu'ils peuvent être en parfaite maîtrise des enjeux d'un problème public spécifique.

« Tu peux faire de l'associatif, mais il te faut des bagages *a minima*. Nous, on était au top des actions sur la pédopsychiatrie au début des années 1990. À la fin de la décennie noire, on a même organisé un grand colloque international sur les questions de traumatisme qui a eu un grand retentissement. Les ONG internationales ont pu venir ici grâce à nous. Tout marchait, puis... on a eu une chute d'envie entre 2006 et 2011. Mais ça, c'est le mode de gestion de ce pays. Il y a comme un délitement de l'engagement associatif qui est encouragé par les pouvoirs publics mais aussi la professionnalisation. À partir du moment où il y a eu des salariés, les bénévoles sont partis. Et puis, les pouvoirs publics, c'est un plafond de verre pour nous. Le problème, c'est l'incompétence des cadres intermédiaires sur nos sujets. »

Comme le rappelle D. Gaxie, la politisation suppose une compétence spécifique (qualification objective). Cependant, rien ne permet d'affirmer l'inverse. À l'image de cette citation, la maîtrise d'une thématique spécifique ne préjuge pas de la capacité à transformer les acquis de l'expérience au sein d'un appareillage technique (« les bénévoles sont partis ») ou institutionnel (« plafond de verre »). La « chute d'envie » correspond aussi à un désintérêt marqué et volontaire d'activité politique « très éloignée des préoccupations quotidiennes »⁷²³. La compétence politique, au sens de la capacité à mettre en politique l'expérience et la légitimité acquises dans un programme de développement, ne va pas de soi, surtout lorsqu'une partie des méthodes d'interaction (plaidoyer, protestation) est portée au discrédit. Finalement, les acteurs de la société civile qui peuvent s'avérer crédibles aux yeux des pouvoirs publics sont surtout ceux en capacité de négocier leur place dans la fabrique de l'action publique comme le montre cet extrait d'entretien : « Nous répondons présents chaque fois que les pouvoirs publics locaux nous sollicitent pour des actions. Cette proximité nous fait bénéficier de plusieurs avantages. Nous sommes informés de ce qui se passe au niveau de notre localité. Nous bénéficions de l'aide matérielle lorsque nous mettons en œuvre nos projets, et nous bénéficions de la subvention qui nous est accordée régulièrement. ». Ainsi, lorsque ces acteurs sont appelés à formuler des avis au détour d'une banale conversation sur les orientations politiques, ou expliquer les rapports entre

⁷²² Une critique sur la concurrence dans l'offre d'action publique qui rejoint celle dénonçant le contournement par le système d'aide des institutions démocratiques (Cissoko, Toure, 2005).

⁷²³ Entretien avec un membre du PCPA à Alger en avril 2016.

les acteurs, les approximations et la méconnaissance font souvent écho au désintérêt pour ces dynamiques politiques. Les acteurs s'accordent bien souvent sur une lecture désabusée du système politique, lieu commun de la pensée qui justifie d'autant plus la nécessité d'agir en dehors du système classique, et notamment via l'aide au développement.

Cette autocensure⁷²⁴ implique qu'il y ait sur le spectre de la participation des acteurs ignorants ou désintéressés de la politique, qui feraient face à des professionnels prêts à user des ressorts de la légitimité de l'aide pour participer à la compétition politique ou à l'élaboration des politiques publiques. À regarder de plus près, c'est un nombre très limité d'acteurs présents dans les programmes PCPA qui participent par ailleurs à l'appareillage politique et institutionnel. Nous distinguons trois degrés de participation.

Tout d'abord, il y a les acteurs de « bonne volonté », généralement primo-entrants dans les rouages de l'aide. Ils se caractérisent par un intérêt centré sur la promotion de leurs initiatives, très peu ouverts aux jeux politiques qu'ils méconnaissent ou dont ils se méfient ouvertement, ils aspirent généralement d'abord à ce que leurs initiatives soient financées. Ils sont en demande de formation pour comprendre comment accéder aux ressources du programme et la lecture systémique qu'ils peuvent partager est empreinte de lieux communs. « Nous on n'a jamais participé aux instances de gouvernance du programme. On serait curieux de voir comment ça se passe. On n'a pas connu meilleur programme que Joussour. L'Union Européenne et Joussour sont au même plan, mais avec Joussour on parle plus à cœur ouvert. [...] Quand on a signé avec l'UE, tout de suite le Wali nous a invités. C'est une reconnaissance nationale, allez voir le site Internet. [...] Il faut avoir de bonnes relations avec les pouvoirs publics et l'État doit nous reconnaître. ».

Ensuite, il y a les acteurs « malins », souvent dotés d'une certaine capacité à jouer de plusieurs rationalités. Ils s'identifient souvent par leur participation simultanée à plusieurs programmes de développement dont ils savent tirer parti, en maximisant les points communs (d'objectifs, de méthodes) et les divergences. Ils participent également volontiers à des commissions ou autres formes d'instances similaires auxquelles les invitent les pouvoirs publics. Ils nouent souvent des relations interpersonnelles avec les fonctionnaires locaux, et maîtrisent la communication publique. Ils peuvent s'investir dans une participation politique souvent en deuxième ligne (membre d'un parti, expérience de conseiller auprès d'un élu, mobilisation lors de campagnes), mais ils ne prennent pas ouvertement de fonction politique.

Enfin, il y a les acteurs exposés. Il s'agit des acteurs qui ont ouvertement un statut (d'élu ou d'agent) dans le système politique. D'un côté, nous retrouvons des fonctionnaires, issus

⁷²⁴ Nous limitons volontairement le propos à l'autocensure, ce qui ne préjuge pas de phénomènes de censure par l'État lui-même, mais ce degré de contrôle de l'État sur la participation de la société civile à la chose politique a été traité dans la deuxième partie de la thèse.

souvent d'administrations décentralisées ou déconcentrées, qui disposent d'une marge de manœuvre pour articuler les ressources de l'aide avec les besoins de leur administration. De l'autre, il s'agit d'élus (ou ayant exercé un mandat politique) qui usent des programmes de développement comme de ressources de légitimité. Ils assurent aussi le rôle de traducteur auprès de leurs pairs sur les ressorts de « l'intervention étrangère ». Ils fonctionnent comme des garants auprès des pouvoirs publics. Il faut noter que cette position d'agent ou d'élu préexiste souvent à l'arrivée des programmes de développement. Autrement dit, ces acteurs familiers des rouages politiques et institutionnels n'acquièrent pas leurs positions grâce aux ressources de l'aide mais peuvent conforter leurs positions grâce à elles.

Si l'on file la métaphore du « cens caché » propre au système électoral appliquée au monde de l'aide, l'ambition affichée des programmes de développement est bien souvent de passer du suffrage censitaire au suffrage universel ; de l'exclusion ou du désintérêt des populations à la participation active aux arènes politiques. Bien que ce concept de « participation » de la société civile ait été très critiqué dans la littérature (Hearn, 2001), pour les effets de sélection, d'exclusion, de détournement qu'il génère dans le monde de l'aide, il faut analyser avec plus de nuances ce que l'idéal participatif produit comme effets de politisation, au sens de changement des conduites et des rapports entre les acteurs. Tout d'abord, à l'instar de la fabrique des politiques publiques des pays du Nord, il y a des « artisans de la participation » (Carrel, 2007, p. 109) qui s'emploient à réduire la fracture entre gouvernants et gouvernés. La seule lecture par la domination des systèmes de l'aide fait souvent fi de la demande sociale, réelle et sincère, d'une alternative à l'organisation instituée de l'action publique. Elle laisse également dans l'ombre les acteurs qui s'emploient activement à traduire cet « impératif de participation » pour en faire un levier endogène de changement dans le rapport gouvernants/gouvernés. Les PCPA accordent ainsi une part non négligeable des budgets à des instances de participation des acteurs. Dans le PCM, la participation politique des jeunes est même devenue une activité centrale du programme, avec des succès mitigés. « Au PCM, on a fait de la jeunesse un levier démocratique. On a institutionnalisé ça avec les conseils des jeunes au niveau des wilayas. On a fait des mémorandums, des conférences de presse, tout un processus de plaidoyer ! Mais ça n'a pas marché. Le conseil des jeunes est resté très informel. Pour un élu, le dialogue avec les jeunes est compliqué. Ça commence par « Toi, t'es qui ? » alors pour formaliser tout ça après... Enfin, notre travail a quand même payé puisque la loi du conseil consultatif de la jeunesse et de la vie associative CCJA, a permis de poser un cadre et d'instituer un conseil des jeunes au niveau des régions. » Même s'il y a des biais de surgénéralisation et quelques raccourcis entre actions et résultats, il est important de noter l'expérience de participation et la portée politique de celle-ci.

Ensuite, comme le montre l'extrait, les relations politiques entre les acteurs, les fractures entre eux, les logiques de désintérêt ou de discrédit, préexistent au déploiement des programmes d'aide. Porter la critique sur les effets d'imposition, de détournement et d'exclusion produits par l'instrumentation des logiques de participation ne doit pas éclipser les asymétries structurelles entre les parties prenantes que les instruments de l'aide prétendent justement vouloir corriger. Tout juste les injonctions portées par les programmes d'aide produisent des déplacements de cadrage sur l'intérêt et la portée de la participation dans la fabrique de l'action publique comme le montre cet extrait.

Enfin, nous faisons le constat que la politisation des programmes de développement ne passe pas, ou très peu, par les arènes politiques instituées. Si ces programmes dynamisent un dialogue parfois au point mort entre société civile et pouvoirs publics, ce ne sont pas des marchepieds vers le monde politique⁷²⁵. Les programmes organisent une qualification objective des acteurs pour participer aux débats politiques (*policy*), mais nous n'observons pas une politisation par transfert des acquis (valeurs, normes, méthodes, personnes) vers les arènes politiques (*politics*). Nous faisons le constat dans nos cas d'étude que les programmes d'aide au développement ne constituent pas des lieux de fabrique du personnel politique. Il n'y a qu'un faible degré d'intégration des « réseaux de confiance » dans la politique instituée (*public politics*)⁷²⁶.

Là encore, au-delà des discours sur la démocratisation, les programmes de développement agissent sans maîtrise complète du processus de politisation par la participation ; il y a même une certaine sérendipité dans les résultats observés. Il reste de politique cette qualification objective des acteurs (le droit à participer par la compétence) et l'expérience de la participation dans l'espace des programmes. Ces éléments président à un changement des conduites (effet désiré) sans pouvoir prétendre à la linéarité d'un processus qui passerait du désintérêt (ou de l'exclusion) des populations à leur participation active dans le champ politique. En d'autres termes, lorsque ces programmes d'aide se concentrent sur la participation, ils permettent un élargissement du cens (plus d'acteurs ont la capacité de se politiser) sans être pour autant constituer des machines politiques (il n'y a pas forcément plus d'acteurs éligibles au jeu politique) ; une nuance parfois peu tangible pour les professionnels de l'aide souvent à la recherche de l'imputabilité de leurs actions sur la politisation des bénéficiaires.

⁷²⁵ Bien sûr, cette analyse est issue de nos cas d'étude. Ainsi, une fondation allemande au Maroc interrogée sur la place des pouvoirs publics nous décrit ainsi cette dynamique de conversion de ses actions dans le champ politique : « On ne cherche pas à se substituer aux élus. On est dans une logique de coopération entre élus, administrations, société civile, etc. Nous [la fondation] on ne travaille jamais en direct. En développant la formation sur le leadership auprès des jeunes, on cherche à suivre des parcours... ces jeunes iront peut-être un jour au Parlement ou auront des postes à responsabilité. On a ainsi un accès au politique. C'est une démarche parfois de long terme ; on leur fait signer une charte, ils se forment et puis on les suit dans leur cheminement pendant longtemps. Cela permet ensuite d'activer des relais pour des plaidoyers par exemple. » Cependant, si ce type de témoignage s'avère saillant pour le chercheur traquant les courroies de conversion de l'expérience de l'aide dans le champ politique, il s'avère une pratique marginale dans les programmes français de coopération.

⁷²⁶ Charles Tilly, *Trust and Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

L'exercice de montée en généralité

Pour qu'il y ait politisation, il faut un registre d'énonciation spécifique (Latour, 2002) par lequel les résultats ou les effets d'une action, ou ici d'un programme, sont revendiqués par un groupe d'acteurs. Si les programmes d'aide au développement procèdent par réinterprétation des normes et ajustement à l'usage, il y a des moments, notamment dans des phases de bilan d'activités ou bien lorsque la légitimité du programme est en cause, où s'opère un (re)mise en cohérence entre objectifs et résultats. C'est dans ces moments, périodiques ou ponctuels, que se révèle avec plus d'acuité dans les discours une intentionnalité politique (même construite *a posteriori*) rattachée à des résultats. Ce rattachement, que l'on observe par analyse discursive, s'organise autour de deux dynamiques : l'imputabilité des résultats et la surgénéralisation d'exemples précis.

Dans leur article consacré au cadre logique (2009), J-P. Olivier de Sardan et F. Giovalucchi mettent en avant le fait que « tout système d'action en réseau génère des problèmes d'imputabilité ». En effet, le problème posé par le système de l'aide, c'est qu'il établit une gouvernance par réseaux « de type polycentrique ou acentrique, où l'action collective n'est plus guidée par un seul centre de pouvoir qui maîtrise les ressources nécessaires, mais par plusieurs centres qui disposent également de ressources importantes (information, mobilisation, légitimité, etc.) » (Spanou, 2003, p. 118). Cette architecture polycentrique conduit à une forme de déresponsabilisation comme nous l'avons vu plus en amont dans l'analyse. Tout ceci pourrait rester dans une sphère technico-gestionnaire, où le *reporting*⁷²⁷ et la promotion de l'horizontalisation des rapports entre acteurs permettent de se satisfaire d'un débat où il est entendu que « chacun a une part de responsabilité ». Mais lorsqu'il s'agit de retrouver, souvent *a posteriori*, à qui ou à quoi on doit la réussite d'un projet, le processus d'imputabilité (*accountability*⁷²⁸) devient un exercice aussi nécessaire que difficile. Pourtant, les acteurs de l'aide ont besoin de récit politique cohérent pour justifier le rôle exercé par chacun, attribuer les mérites, promouvoir les résultats, alors même que la trajectoire d'un instrument-programme est bien plus sinueuse. C'est donc un processus construit en *feedback*, au sens où il vient nourrir un nécessaire discours de légitimation dont ont besoin les acteurs, en particulier les ONG et les bailleurs de fonds, pour continuer à être présent sur des terrains où ils n'ont d'autre base légitime que le succès de leur entreprise. Pour expliquer ce processus, David Ambrosetti met en avant « le rapprochement des résultats obtenus avec les objectifs initiaux, ou, si l'écart est trop grand, l'identification des causes de l'échec qui préservent la légitimité de la décision initiale »

⁷²⁷ Via les bilans annuels d'activités et les rapports d'évaluation surtout.

⁷²⁸ La notion d'*accountability* recouvre deux dimensions ; celle de la redevabilité (au sens rendre des comptes), notamment des bénéficiaires par rapport aux bailleurs, mais aussi celle de l'imputabilité qui réintroduit l'idée d'une responsabilité (au sens de rendre compte) des acteurs dans les résultats obtenus (ou non).

(Ambrossetti, 2000, p. 32). À la fin de chaque phase des programmes, nous avons pu observer que ce processus d'imputabilité se politise au sens où il vient remettre en débat les enjeux, les orientations et le rôle de chacun. Si l'on peut raisonnablement considérer que le succès d'une action menée dans un environnement complexe est plurifactoriel, souvent le fruit d'un exercice cumulatif d'expériences et de réseaux d'acteurs, l'exercice d'imputabilité s'organise alors de manière caricaturale et autoréférencée. Nous nous sommes prêtés à l'exercice de demander systématiquement à nos interlocuteurs si le programme était français ou algérien, français ou marocain, ainsi que le rôle de chaque acteur dans la conduite du programme (l'ambassade, l'AFD, les pouvoirs publics, les ONG, les OSC françaises, etc.). Les réponses forcément diffuses et peu cohérentes entre elles sont le fruit du polycentrisme évoqué plus haut. Chacun polarise la responsabilité du programme sur une catégorie d'acteurs (OSC, pouvoirs publics : français/algérien ; français/marocain), un groupe d'acteurs (les ONG, la cellule technique, le comité de pilotage), ou un acteur seul (l'ambassade de France, l'AFD).

Mais le plus intéressant, c'est lorsque survient alors un « événement » (Foucault, 2001) ou une remise en cause du programme par l'un des acteurs⁷²⁹, s'organisent des montées en généralité de quelques exemples souvent épars pour justifier des réussites du programme. Par exemple, nous avons pu voir dans l'étude fine des effets du programme sur les OSC que la politisation ne consistait pas à un passage d'acteurs de la société civile à des arènes politiques instituées. Pour autant, les quelques rares exemples de ce type de passage sont surinvestis dans les discours. Pour un représentant de l'AFD à qui nous posons la question de l'impact, la réponse était de cet ordre : « Pour parler d'impact, il aurait fallu qu'on se mette tous d'accord sur l'atteinte d'un point B et ça, c'est très politique. Les PCPA, c'est du *softpower*. Regarde, [untel] est devenu maire. C'est un produit du PCPA ça. Et [untel] nous a été piqué par les Américains. » Cela pourrait être un exemple isolé d'un grossier raccourci, mais nous faisons le constat que les acteurs procèdent systématiquement ainsi. Confrontés à la question du lien avec les pouvoirs publics, certains acteurs de la société civile vont brandir le prêt d'une salle par une autorité pour expliquer la reconnaissance que cela suppose de cette dernière. La méthode même de *reporting*, dans la capitalisation particulièrement, encourage la mise en exergue de *success stories* dont la lecture laisse à penser soit qu'elles sont le reflet d'une réalité générale, soit d'une dynamique en cours imputable au programme (ou à encourager dans une deuxième phase, ce qui légitime déjà la nécessité de poursuivre l'action). Dans l'idée d'avoir un impact systémique⁷³⁰, c'est un biais cognitif courant chez les acteurs du développement que de procéder à des

⁷²⁹ Souvent par le bailleur lui-même.

⁷³⁰ car les acteurs de l'aide ne peuvent que résister à l'idée que l'éparpillement de l'aide en mode projet ne produit que des effets localisés et de court terme. Autrement dit, l'impératif d'efficacité plane toujours dans les représentations des acteurs.

surgénéralisations d'exemples dans un souci de démontrer le bien-fondé de leur démarche. « Joussour est dans une stratégie d'exemplification », comme nous l'expliquait un responsable du programme. Ce biais est un puissant ressort de politisation puisqu'il permet de monter en généralité des résultats ou des changements dans le comportement des acteurs et de les mettre en débat. C'est évidemment une démarche socialisée en fonction des préoccupations de leur interlocuteur. Le bailleur a besoin de connaître les effets de son *softpower* (qu'il a parfois nié vouloir mettre en place) ; les bénéficiaires vont avoir besoin de montrer qu'ils ont intégré les normes (même ajustées) ; les évaluateurs vont avoir besoin de montrer les écarts résultats/objectifs initiaux, en prenant soin parfois de préserver la légitimité de la décision initiale (qui peut être celle de son commanditaire) en procédant à des surgénéralisations à partir d'exemples. Finalement, lorsque le temps est venu de (re)légitimer le programme, à la fin d'une phase ou lors d'une crise, l'analyse fine des contextes et le degré incrémental des changements sont bien vite abandonnés au profit de réponses caricaturales, mais néanmoins politiques au sens où elles viennent nourrir un discours de légitimation et un débat sur les orientations. Comme nous le confiait un responsable du programme en Algérie : « Tu sais, un PCPA, c'est une mécanique très fine. Il y a des choses qu'on ne peut pas voir de loin⁷³¹. Alors on défend les lignes de force auprès du bailleur, société civile, démocratie, etc., avec des exemples bien sentis ». Dans un programme d'aide au développement, il reste de politique l'omniprésence de ces discours de légitimation qui visent, dans une entreprise parfois tous azimuts ou simpliste, à reconnecter les différentes arènes, les objectifs avec les résultats et les acteurs à leurs responsabilités afin de ressouder une forme de cohérence générale ; un discours de légitimation souvent au profit d'une reconduite des actions. Il reste de politique la nécessité de reconstruire de la politique, par un discours autour de la légitimation de l'aide ; une légitimité toujours en sursis.

Ce biais de surgénéralisation n'est donc pas qu'un abus de langage, un défaut d'analyse ou une stratégie entendue entre bénéficiaires et bailleurs. Dans un registre d'énonciation politique, il vise à favoriser la montée en généralité (Boltanski, 1990) des résultats sur le plan normatif et de la représentation des acteurs sur le plan politique. Ainsi, la mise en lumière de *success stories* n'est pas qu'un effet de communication. Elle vise à faire passer le particularisme d'un projet à une norme collective, à faire passer l'initiative individuelle sur le terrain du droit collectif ; le « je veux » au « nous avons droit » (Pitkin, 1981). Toujours dans un registre discursif, la généralisation des catégories d'acteurs (la société civile, les pouvoirs publics, la France, le Maroc, etc.) et des résultats du programme participent à la représentation d'un groupe et/ou d'un problème public. Lorsqu'on fait le bilan d'un programme d'aide au développement, il ne s'agit pas de mener une enquête

⁷³¹ supposément du point de vue du bailleur, ou depuis la France.

socio-politique fine des résultats et des effets du programme enchâssés dans un contexte complexe. Il ne s'agit pas tant d'énoncer une vérité ou une réalité, que de mettre en exergue la capacité à mobiliser des catégories d'acteurs et de produire des effets. En analysant les projets de développement, Mosse (2005) montre ainsi que le « *policy discourse* » est un discours *ex post* validant les « *practices* » développées lors de la mise en œuvre des instruments. Ce discours vient alors qualifier la réussite ou l'échec d'un projet, en soulignant la cohérence (ou l'incohérence) entre « *policy* » et « *practices* ». Tout est affaire d'interprétation des résultats mais aussi de capacité des acteurs à mettre en exergue tel ou tel aspect au crédit d'un projet, et de reformuler une forme de mise en cohérence entre expérience acquise et objectifs politiques.

La montée en généralité, quel que soit le degré d'éloignement avec la réalité, est un enjeu de représentation d'un groupe dans les débats sur un problème public. Ici, les programmes de développement vont opérer un double dépassement ; ils sortent un segment d'acteurs associatifs pour en faire non pas « une » mais « la » société civile et réussissent dans les discours à désenclaver des initiatives localisées (les micro-projets) en leur donnant un rôle plus systémique. En effet, on décèle la politisation dans un discours quand celui-ci parvient à s'affranchir des exemples pour être « orienté vers l'esprit public » (Eliasoph, 2010), le bien commun ou encore l'intérêt général. Les normes, les valeurs et les principes mobilisés jusqu'alors dans le programme le sont par extrapolation à l'échelle de la cité (Bacot, 2002). Un programme d'aide au développement tel que les PCPA peut ainsi procéder sans mal à énoncer l'action de « la » société civile sur « la » jeunesse d'un pays ; une forme de politisation par la généralisation des catégories d'acteurs et des résultats. Cela expliquerait pourquoi nous avons toujours pu ressentir une gêne ou un agacement chez les responsables des programmes lorsque nous tentions de remettre à l'échelle l'apport du programme vis-à-vis des acteurs mobilisés et des problématiques soulevées : « C'est sûr que toute la société civile n'est pas membre du PCPA et on ne touche pas tous les jeunes. Mais, il ne faut pas dire ça comme ça. Ce que l'on fait, c'est représentatif. On a des associations dans de nombreuses wilayas, et il y a beaucoup de jeunes différents. »⁷³², nous rétorquait ainsi un ancien membre du comité de pilotage PCM lorsque nous cherchions à situer sociologiquement et numériquement les membres du programme. L'argumentaire s'organise systématiquement en évitant la particularisation des revendications. Cette montée en généralité, dans les rapports comme dans les discours, participe d'un énoncé politique au sens où l'on cherche à désingulariser la situation, la cause et les acteurs.

⁷³² Entretien de septembre 2016, à Rabat

En s'intéressant à ce qu'il reste de politique dans les programmes d'aide, nous arrivons à la conclusion que la politisation de l'aide au développement réside bien plus dans l'impératif de participation de la société civile et dans ses effets de redéfinition dans le rapport à l'État, que dans les connexions avec les arènes politiques instituées ou les processus habituels de fabrique endogène de l'action publique. Plusieurs caractéristiques de cette logique de politisation peuvent être notées :

1/ La dépolitisation comme politisation : c'est rarement une entreprise de qualification subjective de la part d'acteurs revendiquant « faire de la politique » dans les arènes du développement que nous observons. Mais dans le même mouvement, ces efforts de mise à distance du politique illustrent des choix, des processus d'arbitrage, d'évitement ou d'exclusion, soit un processus de requalification des enjeux qui fait entrer les acteurs dans le champ politique autrement⁷³³.

2/ La politisation comme capacitation : c'est l'usage des ressources de l'aide acquises par les acteurs qui mène (qualification objective) ou non à une requalification des enjeux de leurs actions. Le passage de l'expérience acquise au sein d'un programme de développement à la fabrique endogène des politiques publiques dépend de la force d'entreprise politique des acteurs.

3/ La politisation comme processus de légitimation ; la légitimité passe par la capacité (*empowerment*) et par la recherche d'un nouveau rapport à l'État. L'État reste central dans ce processus ; les acteurs de la société civile ne cherchent pas leur légitimité par rapport aux arènes de l'aide, qui ne constituent qu'une voie de dialogue avec l'État.

4/ La politisation comme participation à l'action publique. La politisation n'est pas comme on pourrait s'y attendre une entreprise d'intéressement à la vie politique ou institutionnelle du pays. La politisation se porte sur la participation des acteurs à la fabrique de l'action publique.

Tous ces éléments constituent un capital politique en sommeil au sens où il n'existe que lorsqu'il fait l'objet d'une réactivation, lors notamment des phases de bilan ou dans des moments de crise. Ce capital se décèle dans le registre discursif des acteurs lorsqu'il s'agit de (re)légitimer l'action. L'instrument « à la dérive » que nous avons pu décrire par ailleurs devient alors un outil de remontée et de saisie du politique. Mais la réalité de ce capital politique doit pouvoir se trouver dans les reconfigurations qu'il permet d'introduire dans le rapport à l'État.

⁷³³ Autrement que par la scène politique ou dans la fabrique habituelle de l'action publique.

2.3. L'État sur la trajectoire de l'Aide

L'État se révèle sous les effets des programmes de développement. Il n'est ni absent, ni passif, mais use également des ressources de l'aide pour se redéployer.

L'analyse menée jusqu'à présent a montré que les programmes PCPA tentaient d'organiser un changement des comportements politiques des individus, à l'échelle de leurs projets, dont ils assuraient ensuite la promotion avec l'ambition de « faire système » ; marqueur indéniable d'une trajectoire de politisation. Contre toute attente⁷³⁴, la fabrique du développement génère donc des effets de politisation ; les ressources allouées, l'exclusion de certains acteurs, la valorisation d'autres, la montée en généralité des résultats sont autant de dynamiques permettant une requalification par le bas des acteurs dans le champ politique. Cependant, comme Thibaut Rioufreyt dans son article consacré à « ce que parler politique veut dire »⁷³⁵, nous nous interrogeons : « Suffit-il néanmoins qu'il y ait légitimation pour qu'il y ait politisation ? Assurément non, sauf à considérer que tout pouvoir est politique, attribuant au concept de politique une telle extension qu'il en devient inopérant. Il convient donc de spécifier le type de légitimation proprement politique et, pour cela, de faire appel à d'autres définitions complémentaires du politique. »

Dans nos cas d'étude, la recherche permanente des modalités de dialogue avec les pouvoirs publics, cette incitation à une « gouvernance négociée⁷³⁶ », ne signifie pas qu'il y ait une dimension politique à l'exercice. Dans une perspective hegelienne, les manifestations de l'État-réципиendaire, impacté par ce qu'il devrait être (les prescriptions de l'aide), est dans notre analyse le marqueur central de cette légitimité. Car sur cette trajectoire de l'Aide se trouve toujours l'État ; dans la confrontation, dans la reconnaissance, dans l'ombre projetée, l'État est l'acteur référent de la mise en politique des enjeux et des acteurs. S'il est possible de faire un repérage d'une politisation, à l'aide d'indicateurs de légitimation, de confrontation ou bien de généralisation, cela ne peut être compris de manière anhistorique ou universelle. Le rapport à l'État, sous quelle que forme que ce soit, permet de définir ce qui est politique de ce qui ne l'est pas.

⁷³⁴ KARSENTI Bruno, « La petite musique de la dépolitisation », *Les Temps Modernes*, vol. 698, n° 2, 2018, pp. 115-132.

⁷³⁵ Thibaut RIOUFREYT, « Ce que parler politique veut dire. Théories de la (dé)politisation et analyse du discours politique », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 115 | 2017.

⁷³⁶ Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès. « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po, 2005, pp. 11-44.

2.3.1. Gouvernement indirect ?

Disqualification de l'État étranger

La place de l'État est importante pour définir la dimension politique de l'aide. Mais dans le cadre d'instruments de coopération bilatérale, de quel État parle-t-on ? Nous avons analysé cette forme de gouvernementalité néolibérale (Halpern *et al.*, 2014) appliquée au système de l'aide, comme une sorte de technique de gouvernement visant à organiser la conduite des conduites par extension du domaine de la rationalité managériale et de la bureaucratisation⁷³⁷ à toutes les formes de production de politique publique. Les programmes d'aide au développement tels que les PCPA incarnent alors les instruments de ce « gouvernement indirect » s'exerçant à distance, à la fois par le truchement d'acteurs intermédiaires (les ONG) et par la capacité « d'auto-contrôle » (Hache, 2007) de bénéficiaires capables de s'approprier les « bonnes pratiques ». Cependant, dans le système de l'aide, il faut à la fois considérer que les États du Sud mettent leur souveraineté au jeu de ce gouvernement indirect, mais aussi que les Organisations Internationales qui prescrivent des recettes de politique publique se confrontent à la capacité de ces États à garder leur monopole sur la fabrique de l'action publique dans des relations plus diffuses et mondialisées. Dans le cas de relations bilatérales, ces questions de souveraineté et de monopole de l'État sont d'autant plus exacerbées que l'ombre de l'État étranger se fait sentir sur les programmes d'aide. Il apparaît alors nécessaire que cet État-étranger ou État-bailleur soit absent ou faiblement représenté dans l'instrument-programme. Bien qu'il n'ait pas été à l'origine des programmes, peu ou pas associé à son élaboration, l'État récipiendaire se doit d'apparaître comme le seul acteur légitime. Sa présence est activement recherchée à travers la dénomination générale de « pouvoirs publics ». L'analyse discursive autour de la méthode fait alors apparaître une situation à contre-courant de la logique politique classique qui veut que l'État-bailleur fasse valoir ses intérêts. Là, il se retire du jeu politique au profit de l'État-réceptaire de l'aide. Cette disqualification volontaire fait partie de la méthode comme nous l'avons vu précédemment, c'est pourquoi en toute bonne foi, les développeurs peuvent répéter à qui veut l'entendre que « les programmes PCPA n'ont rien de politique⁷³⁸ » au sens où ils ne tirent « aucune orientation réelle » de l'État français. Cette dépolitisation est aussi une entreprise d'affichage, puisque comme nous l'avons vu, l'État se redéploie autrement par le mandat confié à des acteurs intermédiaires (ici les ONG). Mais cela reste une courroie marginale

⁷³⁷ Soriat, Clément. « Bureaucratisation par le haut, bureaucratisation par le bas. Diffusion et réception d'un instrument managérial dans le contexte de la santé au Bénin », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 111-136.

⁷³⁸ Justification entendue de nombreuses fois en réunion.

d'expression de ses intérêts. Car dans le temps long, les termes de ce mandat s'érodent, ses promoteurs disparaissent avec le *turn-over* des agents, et il reste la préoccupation sur le nécessaire amoindrissement de la place de l'État dans des politiques de coopération complexées. Une préoccupation d'autant plus forte que « les mandataires » sont de moins en moins enclins à percevoir leur rôle ainsi, et cherchent à détacher leurs actions de toute forme de politique⁷³⁹. Cette mécanique soustrait une partie de la substance politique des programmes, puisque les ONG porteuses des programmes se retrouvent peu ou prou confrontées à l'État, que cela soit dans sa représentation ministérielle comme dans sa représentation diplomatique sur le terrain. En l'absence de confrontation directe, les PCPA évoluent plus au gré des jeux internes (d'où une certaine inertie de l'instrument) qu'avec le concours de l'État. En bref, l'instrument-programme apparaît à l'abandon, porté par l'inertie d'une coalition d'acteurs qui doivent désormais se démener avec l'appareillage technico-gestionnaire et les réactions de l'État-réципиентаire (appropriation, rejet, laisser-faire) pour continuer à exister.

Cette érosion du politique s'explique également par la faible institutionnalisation des politiques de développement par rapport aux politiques étrangères. Le découplage des deux est plus ou moins exacerbé selon les périodes et selon les instruments, mais dans le cas des programmes de développement que nous étudions, l'État-bailleur apparaît définitivement lointain. « Vous savez, il y a peu de changements dans les orientations des programmes. En tout cas, s'il y en a, ils ne sont pas liés à des changements de gouvernement par exemple. Parce qu'il y a des effets de mode au siège [de l'AFD] : le numérique, le genre, le social... que l'on négocie après avec le gouvernement [marocain]. Mais, par exemple, on n'a pas été affecté par les problèmes diplomatiques de 2014 [entre la France et le Maroc]. » Cette « bulle » des politiques de développement par rapport au contexte politique et diplomatique, notre interlocutrice au siège de l'AFD à Rabat nous l'explique pour trois raisons : « Tout d'abord, les volumes sont importants. Ensuite, le cadre juridique est stable... et puis vous savez, on n'a pas tellement de relations avec l'ambassade sur ces sujets. » Ce dernier élément a de quoi nous étonner, mais révèle la déconnexion opérée entre l'État et les politiques d'aide au développement sous-traitées à des intermédiaires ou des agences. Il n'y a donc que peu ou prou de substance politique restant de la première vie d'une politique de coopération, puisque l'État-bailleur est disqualifié au profit d'un recentrage vers l'État-bénéficiaire. Cela est d'autant plus frappant que l'émergence de crise (politique ou diplomatique) ne permet pas une requalification de l'État-bailleur dans un tour de table politique. L'État français est absent, ou tout du moins ne se manifeste pas à travers l'instrument PCPA, ni n'use de ce dernier comme courroie

⁷³⁹ Voir les débats sur le droit d'initiative des ONG. Depuis la réforme de 1998, la matrice cognitive des ONG est de considérer l'aide au développement détachée des enjeux de politique étrangère.

de transmission de ses intérêts lors de crises politiques ou diplomatiques majeures⁷⁴⁰. C'est en cela que l'idée de « gouvernement indirect » peut être discutée au profit d'une repolitisation par le bas.

La délimitation du politique

Dans un article consacré à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation⁷⁴¹, les auteurs font le recensement des « postérités exotiques » qui élargissent la compréhension des dynamiques de politisation. « S'il ne devait observer que la scène politique instituée, le sociologue du politique qui étudie les régimes non démocratiques serait contraint de ne saisir le politique qu'à travers les modalités « officielles » de sa délimitation, alors même que les approches maximalistes initiées par les spécialistes des régions extra-occidentales ont permis de souligner les formes multidimensionnelles des résistances opposées par les dominés à la domination : « politique par le bas », « politique du ventre », « modes populaires d'action politique », « objets politiques non identifiés », « textes cachés », « art de la rue », « politique du faire ». » Là encore, plus qu'une expression politique à déceler dans un rapport entre dominants et dominés, nous observons la manière dont l'État se redéploie dans les espaces qui sont offerts par l'aide au développement. L'État en action (P. Müller, B. Jobert, 1987) fournit une sorte de base métrique des caractéristiques étatiques : autonomie, force, perméabilité, élitisme ou pluralisme, prédictibilité, *accountability*, rationalité⁷⁴². Ce sont pour nous des révélateurs de la présence de l'État. Nous opérons ce dépassement d'une lecture sur les résistances ou le rapport dominant/dominé, car nous nous appuyons sur l'observation des espaces de confiance ouverts par les PCPA dans lesquels les discours des acteurs-bénéficiaires, ces « dominés », ne se tournent que rarement vers une confrontation de nature politique avec les systèmes de l'aide. Non pas qu'il n'y ait pas une forme d'imposition des systèmes de l'Aide à combattre, mais c'est une préoccupation pour les développeurs, et une grande partie de la littérature académique sur le sujet écrite par des acteurs du Nord.

Critiquer les malfaçons d'un dispositif, le comparer à celui d'autres bailleurs, en caricaturer la dimension politique ne font pas intrinsèquement des PCPA des espaces politiques. Tout juste ce sont des construits sociaux, pas tout à fait comme les autres, qui fabriquent une politisation des acteurs. La préoccupation des acteurs de la société civile que nous rencontrons, comme des pouvoirs publics que nous avons pu interroger, c'est d'organiser

⁷⁴⁰ Nous faisons référence aux « printemps arabes » de 2011, à la crise diplomatique entre la France et le Maroc en 2014 ou encore au « Hirak » débuté en 2019 en Algérie.

⁷⁴¹ Aït-Aoudia, Myriam, Mounia Bennani-Chraïbi, et Jean-Gabriel Contamin. « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, vol. 48, no. 3, 2010, pp. 207-220.

⁷⁴² Leca, Jean. « État », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 226-239.

le rapport État/Société dans lequel l'aide n'est qu'une ressource plus ou moins ajustable avec les contingences locales de production des politiques publiques. Il n'y a de réalité politique dans le discours de ces acteurs que lorsqu'il y a présence, réelle, supposée ou souhaitée de l'État, ou de ses composantes instituées (que l'on généralise par le terme de « pouvoirs publics » dans les PCPA) dans le jeu d'acteurs. L'État est une entreprise de réactivation du politique, au sens où il politise *de facto* l'action publique sous régime d'aide, et affirme son rôle et ses compétences vis-à-vis des acteurs internationaux.

L'État comme référent ultime

Ce que nous avons analysé comme étant « l'ombre de l'État » n'est pas que l'expression d'une intégration par la société civile des contraintes réelles ou supposées de ce dernier. Elle est aussi recherchée par les acteurs pour sa capacité à les légitimer dans leur position, comme nous le rappelle Thierry Rioufreyt dans un article consacré aux théories de la (dé)politisation : « La légitimité est la reconnaissance accordée à celui qui exerce un pouvoir ; autrement dit, c'est l'acceptation du fait qu'il est « normal », « naturel », « juste », « souhaitable » que cet individu donne des ordres et prescrive des comportements. L'utilisation de la contrainte, c'est au contraire la garantie de parvenir, par différents moyens – la force physique mais aussi la contrainte psychique (le chantage par exemple) ou économique (la restriction des ressources accordées à un individu ou un groupe) – à imposer son pouvoir en l'absence de légitimité, ou lorsque celle-ci se révèle insuffisante. »⁷⁴³ Dans des contextes où la légitimité de la société civile à produire de l'action publique est limitée, les acteurs vont chercher à tirer parti de leurs actions dans une perspective politique : « C'est une manière de s'imposer, en montrant d'abord voilà ce qu'on fait... »⁷⁴⁴. Ils exercent à leur tour une contrainte (« s'imposer ») pour faire accepter la place « normale », « naturelle », « juste » qu'ils doivent occuper dans la fabrique de l'action publique. C'est pourquoi il y a une certaine perméabilité des paradigmes de l'aide auprès des acteurs-bénéficiaires, puisque la reconnaissance politique de leur action ne passe pas par la référence aux systèmes de l'aide, mais par l'État.

Dans une perspective lagroyenne, cette légitimité s'impose par la capacité⁷⁴⁵ (« voilà ce qu'on fait ») des acteurs de la société civile à requalifier les enjeux de politique publique. Cette mise en concurrence, voire ce défi posé à l'État dans sa capacité à traiter ou non d'un problème public, est le marqueur d'une politisation discursive très présente. En effet, si dans des politiques publiques complexées de coopération, les ONG côté français

⁷⁴³ Thibaut RIOUFREYT, « Ce que parler politique veut dire. Théories de la (dé)politisation et analyse du discours politique », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 115 | 2017, mis en ligne le 21 novembre 2019.

⁷⁴⁴ Entretien avec un membre du PCPA Algérie, en novembre 2017.

⁷⁴⁵ D'où l'intérêt central des programmes d'aide à vouloir « renforcer les capacités » (*empowerment*) des acteurs.

cherchent à marquer de la distance par rapport à l'État⁷⁴⁶, les OSC déploient elles de nombreux argumentaires pour souligner leur rôle substitutif ou complémentaire à l'État. Au-delà de la simple critique idéologique sur le rôle de l'État, les OSC cherchent à accroître leur légitimité en procédant à une requalification de leur rôle dans le champ politique.

2.3.2. Multi-rationalité des acteurs

Dans une méta-analyse, l'État et la Société civile apparaissent souvent comme des acteurs politiques opposés l'un à l'autre. L'observation fine des mécanismes de l'aide montre cependant une plus grande porosité entre les catégories d'acteurs, des rationalités multiples, parfois peu cohérentes entre elles et donc une vraie difficulté pour le chercheur à distinguer la nature politique d'un acteur ou d'une action du simple construit social. Cette multi-rationalité des acteurs agit à la fois comme l'expression de la portée limitée des transferts de normes (Allal, 2010), mais surtout comme un révélateur de la centralité de l'État.

Dépasser les effets d'opportunité

En effet, les acteurs de la société civile que nous observons sont souvent plus attentifs dans un premier temps à la manière dont leurs projets peuvent trouver des ressources (méthodologiques, symboliques, financières) dans le giron de l'aide internationale qu'aux effets politiques de leur démarche. À l'instar du bailleur, le politologue cherche à trouver dans les moindres replis des constructions sociales ce qu'il y a de politique, en dépit parfois du discours très distancé des acteurs sur cette dimension. La lecture sur les valeurs, la circulation des normes et le caractère non-neutre des instruments de l'aide que nous avons pu entendre n'est pas celle que nous avons pu développer dans une analyse universitaire. C'est souvent plus prosaïquement l'opportunité qui domine la stratégie des acteurs : « Au moment de notre adhésion au programme, c'est vrai, nous avons signé une charte d'adhésion à certaines valeurs, mais je reconnais que nous n'avons jamais discuté entre nous (membres de l'OSC) de ces valeurs, même si celles-ci sont présentes d'une manière non dite dans la vie de notre association », reconnaît ce président⁷⁴⁷ avant de poursuivre « par exemple, au départ, je comprenais mal moi-même les valeurs et les objectifs du programme, comment pouvais-je alors les transmettre aux autres membres de l'association ? ». Que cette démarche désintéressée de toute dimension politique puisse

⁷⁴⁶ qui pourtant les finance très directement et participe de la définition des termes de leur mandat d'intervention.

⁷⁴⁷ Extrait d'entretien du Rapport final de capitalisation du Programme Concerté Pluri Acteurs Algérie (Phase 2010-2012), CFSI / AFD, 2013.

avoir dans un deuxième temps des effets de politisation ne suffit pas à établir les frontières du politique.

En revanche, la recherche de marge de manœuvre dans des environnements bornés par des « contraintes » ou des « pesanteurs »⁷⁴⁸, ce frottement à l'autorité, montre en creux le rôle de l'État dans cette potentielle mise en politique des acteurs de la société civile. « Le programme PCPA, c'est notre partenaire. Enfin, on est membre je veux dire... on y travaille avec des amis. Mais on dépend des pouvoirs publics pour tout. Vous savez, on a été entendu sur notre plaidoyer parce qu'il y a un rapport de force grâce à la labellisation et le cofinancement des bailleurs étrangers. [...] Le PCPA nous a permis d'avoir une légitimité, mais la reconnaissance, c'est venu de la visite du Wali. Allez voir sur notre site Internet tout ça ! »⁷⁴⁹. Nous avons rencontré d'autres acteurs qui témoignaient de ce même mouvement qui consiste à placer d'un côté, les ressources de légitimité offertes par l'aide et de l'autre, la « reconnaissance » par les pouvoirs publics. Cela permet de tirer comme analyse que les conversions de ressources et de compétences, a priori non politiques, dans le champ politique s'organisent avec en surplomb l'État comme régulateur des variations, des limites et des intrications des effets de politisation provoqués par l'aide sur l'activité politique, comme sur la production des politiques publiques⁷⁵⁰.

Une navigation à vue ?

Par ailleurs, les stratégies des acteurs de la société civile ne sont pas ouvertement définies et construites de manière univoque. Les raisons à cela tiennent d'abord au fait que cette société civile ne forme pas un ensemble homogène, et que la pluralité des acteurs entraîne des prises de conscience variables sur le rôle politique. Ensuite, il faut dire que le sentiment qui domine l'observateur attentif aux discours et aux capacités des acteurs de la société civile, c'est que la grande majorité avance souvent sans stratégie préalable, dépassée par les forces (géopolitiques, politiques) qui la traversent, sans forcément porter une vision de long terme. Dans cette « navigation à vue », que cherche-t-on alors à maximiser dans les ressources offertes par l'aide ? La question mérite d'être posée, car taxer ce comportement d'opportuniste ne suffit pas. La réponse dépend de l'historicité de chaque acteur, de l'expérience acquise, de la capacité qu'il acquiert à naviguer entre plusieurs rationalités normatives, à jouer de l'une sur l'autre. Car nous faisons le constat que les acteurs agissent bien souvent dans une logique de rationalités multiples, par laquelle ils tentent de faire

⁷⁴⁸ OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, 1995 : 27-44.

⁷⁴⁹ Entretien avec un membre du PCPA Algérie à Constantine, novembre 2017.

⁷⁵⁰ Nous reprenons ici la distinction qu'opère D. Gaxie dans la hiérarchie des différentes formes de politisation en distinguant la participation à des activités politiques et la participation à des activités politiquement orientées (c'est-à-dire à des modes de participation à ce qu'on appelle la fabrique des politiques publiques).

coexister des formes d'expression différentes de leurs actions. La multiplication des angles de vue est un marqueur important du poids des structures sociales et sociales, de la pénétration des prescriptions normatives de l'aide, et des capacités de traduction des acteurs. En réalité, « les stratégies des acteurs ne se réduisent pas à la seule « maîtrise des zones d'incertitude », ou à la « maximisation du rapport moyens/fins » ; les « acteurs réels (...) circulent entre plusieurs « logiques », choisissent entre diverses normes, gèrent de multiples contraintes (...) et vivent dans un univers mental et pragmatique tissé d'ambiguïtés et d'ambivalences »⁷⁵¹. Ces ambiguïtés et ambivalences sont les révélateurs certes de la difficulté à faire exister des rationalités multiples dans la manière de produire de l'action publique, mais aussi de l'absence d'un schème de domination organisé par les mécanismes de l'aide. De manière générale, l'analyse conjointe d'une pluralité de logiques révèle que les acteurs sont pris entre « la place de l'anticipation, du calcul, de la prévision dans les conduites » et les « contraintes de rôle » et autres « manières d'agir prescrites »⁷⁵². Mais contrairement à ce qui est avancé par les auteurs, cette circulation des acteurs entre plusieurs rationalités ne doit pas laisser croire à une absence de hiérarchie entre elles. Si les acteurs peuvent jouer de plusieurs rationalités, tirer des légitimités qu'ils font circuler d'un espace à l'autre, nous constatons que les contingences de la production locale de l'action publique dominant l'exercice de bricolage, quel que soit le degré d'extraversion des politiques publiques dans le pays. C'est là toute l'injonction paradoxale du système de l'aide que de faire la promotion de la société civile (de sa « capacité » à son « droit » à participer à l'action publique), tout en appelant à une certaine centralité des « pouvoirs publics » dans ce dialogue avec la société civile. Le message peut alors paraître confus et la question de savoir dans quel ordre positionner ces différentes rationalités reste posée.

Soumis à une sorte de pluralisme normatif (fabriquer de l'action publique avec la double contrainte de l'Aide et de l'État), les acteurs cherchent donc à trouver les accommodements raisonnables pour hybrider les modes de fabrique de l'action publique plutôt qu'à les mettre en concurrence. Ils procèdent par bricolage normatif et inventent les opérations de traduction nécessaire (Akrich *et al.*, 2006). Mais s'ils doivent procéder ainsi, c'est bien que les mécanismes de l'aide ne parviennent ni à s'imposer ni à se substituer (même « à bas bruit ») aux contingences de la fabrique endogène de l'action publique, et donc *in fine* à l'État. C'est là aussi une limite de l'analyse par la gouvernementalité qui laisserait croire en la capacité des programmes de développement à téléguidé un changement des conduites, telle une lame de fond supplantant la rationalité classique des acteurs. De plus, ce changement, si nous avons pu en analyser les dynamiques, n'est ni définitif, ni ne soustrait

⁷⁵¹ OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Karthala, 1995 : 45-54.

⁷⁵² NAY O., *La Région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1997 : 11-37.

totalément les acteurs à d'autres modes de régulation des conduites. Dès lors, l'impact forcément limité de ce type de programme sur la conduite des acteurs amène de façon paradoxale à conclure à son échec (les acteurs ne s'affranchissent pas des normes endogènes) et son succès (les acteurs bricolent le cadre normatif, et ont donc la capacité d'organiser d'autres modes de gouvernement avec le concours des pouvoirs publics). Si bien des analyses autour des mécanismes de l'aide portent sur le rôle politique de la société civile, elles oublient parfois de mentionner que les programmes d'aide au développement poussent également l'État à se révéler de plusieurs façons.

Une remise à l'échelle

L'État se révèle ainsi dans sa capacité à ingérer les apports de l'aide. Face aux prescriptions de l'aide, si la société civile n'est pas univoque dans ses motivations comme dans ses traductions, l'État, et plus largement les pouvoirs publics, peuvent se révéler tout aussi ambiguës. Ainsi, les pouvoirs publics, à une échelle locale, sont pour certains relativement ouverts à adopter les modes de gestion de l'action publique proposés par les PCPA : « Les financements du PCPA ne sont pas des subventions. Il s'agit de montants négociés dans des cadres de projets dotés d'objectifs clairement définis et ils sont en fait versés sur la base de véritables contrats de prestations. Cette approche a changé notre vision des financements accordés par notre institution aux associations. Nous avons appris beaucoup de choses positives de notre collaboration avec le programme. Nous avons par exemple adopté le canevas de l'appel à projets du PCPA comme modèle au niveau de notre wilaya, notamment les auditions. Aussi, nous avons mis en place, à la suite de notre collaboration avec le programme, un dispositif de suivi et d'accompagnement du financement octroyé aux OSC, chose qui ne se faisait pas avant. »⁷⁵³. Nous observons que si l'analyse par l'État conduit inmanquablement à définir le degré d'extraversion (Bayart, 1999) de ce dernier aux prescriptions de l'aide⁷⁵⁴, l'analyse par le bas, c'est-à-dire celle considérant à l'échelle locale l'attitude des services déconcentrés par exemple, permet de révéler là aussi la multi-rationalité des pouvoirs publics.

Ces derniers peuvent ainsi emprunter des techniques de gouvernement, se prévaloir localement d'organiser une « ouverture », de savoir mobiliser des ressources extérieures pour leurs propres politiques, tout en restant attachés à l'expression d'une souveraineté nationale dans la fabrique des politiques publiques comme c'est particulièrement le cas dans le contexte algérien. Comme nous le rappelle Jean Leca dans sa définition de l'État : « l'État « au concret » (Padioleau, 1982) et « en action » (Jobert et Muller, 1987) n'est pas

⁷⁵³ Entretien avec un fonctionnaire algérien d'une DJS, avril 2017, à Alger.

⁷⁵⁴ Avec tout le vocable associé, « extraversion des politiques publiques », « État sous régime d'aide », etc.

seulement la fameuse « variable conceptuelle » de J. Peter Nettl (1968), mais un ensemble multi-varié de bureaucraties, localités, groupes, agents et personnels engagés dans de multiples inter-actions stratégiques et communications symboliques avec d'autres « joueurs », internes ou externes aux frontières d'un système politique, et soumis à des contraintes de structure et de contexte. » C'est pourquoi il nous apparaît inapproprié de reconduire les analyses concluant au « désengagement de l'État », ou d'un « État sous régime d'aide », puisque dès lors que se mettent en œuvre les instruments de l'aide au développement, nous observons des logiques de recomposition et de redéploiement (Hibou, 1998) de ce dernier. Les programmes d'aide au développement peuvent même en être une forme de prolongement, puisque les ONG contribuent à diffuser l'idée d'une centralité des pouvoirs publics dans la production des politiques publiques locales (Darbon, 2015). De même, la pénétration sectorielle de l'aide dépend fortement du caractère régalien ou non du secteur. Dans notre cas, la transversalité de la thématique (la jeunesse) n'appelle pas à une réaction forte de l'État marocain ou algérien qui « laisse faire », plus qu'il ne serait dépassé ou soumis aux prescriptions normatives de l'aide. « L'État en action » (Jobert, 1985) n'a jamais si bien porté son nom que lorsqu'il s'agit de comprendre l'articulation de l'aide au développement et la fabrique des politiques publiques.

Conclusion : la politisation des acteurs, un effet de l'aide à portée limitée.

En cherchant dans ce chapitre comment se manifestaient et s'organisaient les formes de politisation au sein des programmes d'aide au développement, nous avons pu retracer les chemins sinueux et pas toujours très bien balisés d'une mise en politique des acteurs. Dans une perspective foucaldienne, nous avons tenté de saisir les ressorts de la politisation de l'aide, arguant du fait que la conduite des conduites opérée dans nos cas d'étude marquait définitivement la fin d'une analyse sur les objectifs dépolitisés d'instruments purement techniques. S'il est question de changer le comportement des acteurs, notamment dans la manière de tisser des relations multi-acteurs au sein de la fabrique de l'action publique, il est donc question d'insuffler une réflexion (par l'exemple) sur les autres modes de gouvernance possibles de l'action publique. L'instrument-programme incarne alors une théorie politique qui pourrait être énoncée ainsi : la société civile au Sud est exclue du jeu politique institué, et *in fine* de la fabrique des politiques publiques. Si les PCPA peuvent promouvoir une gouvernance « par le bas », alors il est possible d'escompter des effets de politisation sur les acteurs. Gestion des ressources de l'aide, maîtrise des controverses et évitement du politique produisent inmanquablement des formes de politisation, au sens où ils offrent compétence et légitimité aux acteurs qui souhaitent s'en saisir. Les processus d'ajustement et d'interprétation possibles des normes de l'aide dans un instrument souple, centré sur l'organisation d'une gouvernance concertée et pluri-acteurs, ouvrent la voie à une requalification des acteurs, qui se révèlent plus ou moins habiles pour opérer des transferts dans le champ politique. C'est là que s'amorce un virage majeur dans cette marche inexorable qui voudrait faire partir les programmes de développement d'un construit technico-social dépolitisé pour les amener à une fabrique « naturalisée » des politiques publiques. Trois raisons à cela :

Tout d'abord, si les PCPA produisent du capital politique chez les acteurs, ces derniers ne sont pas toujours enclins à s'en saisir tant le désintérêt et le discrédit pour les arènes politiques instituées dominant. Aporie dans la méthode, si les instruments de l'aide peuvent apporter des offres alternatives de participation à l'action publique, ils ne sont ni des outils de pédagogie civique ni des outils de mobilisation sociale ou partisane, procédés de confrontation et de compétition politique qu'ils tiennent à bonne distance de leurs modalités d'intervention.

Ensuite, l'essentiel de l'activité des PCPA est fondé sur le paradigme de la participation, mais se révèle très peu connecté aux acteurs professionnels du champ politique. Côté bailleur, l'État s'est très vite retiré d'une politique publique projetée dans laquelle sa légitimité peut être contestée. Côté bénéficiaire, le *design* de l'instrument amène à capter les acteurs de la société civile qui sont sociologiquement très peu en lien avec le champ

politique, ou exclus de ce dernier. Le centre de gravité en termes de ressources et de gouvernance étant orienté, les pouvoirs publics ne sont donc que peu présents, voire absents, dans les PCPA. Si les programmes s'autorisent alors à revendiquer par moments dans un registre politique quelques victoires, c'est pour nourrir une montée en généralité qui rassure des bailleurs en quête d'imputabilité de leurs actions. Mais c'est aussi un marqueur de la volonté de ce programme, qui, à défaut de se substituer à une politique sectorielle, cherche dans un registre discursif à installer un impact plus systémique de ses actions. Dernier soubresaut politique d'un instrument-programme finalement peu enclin à se politiser.

Enfin, si ce raccordement entre arènes du développement et scènes politiques instituées peine à convaincre, c'est que l'État est, contre toute attente, bien présent. Il n'y a pas de gouvernement indirect au sens où l'État-bailleur n'intervient pas dans la régulation des effets produits par les instruments de l'aide. De même ce n'est pas dans les arènes de l'aide que les OSC cherchent leur reconnaissance, mais bien dans leur État. Ce sont ces jeux d'allers-retours des acteurs entre différentes rationalités normatives qui témoignent de la présence force dominante dans la production de l'action publique. La (re)politisation par le bas n'est pas que l'expression d'un choix méthodologique issu d'une politique complexée qui cherche à agir (sur un problème) sans intervenir (dans le jeu politique). C'est aussi le jeu offert (ou laissé ouvert) par l'État-réципиентаire qui agit comme le vrai régulateur des effets de politisation de l'aide. Lorsque l'on parle de (re)politisation « par le bas », il faut certainement remettre les instruments de l'aide et leurs effets à bonne échelle. Ils fournissent des ressources pour une action publique négociée et des formes de légitimité à certains acteurs ; un effet à portée limitée au regard de la faible reconversion des compétences acquises vers le champ politique.

Conclusion de la 3^e partie : centralité et marginalité du politique dans les programmes d'aide.

Politisation et dépolitisation forment un couple notionnel. Rien ne sert de les opposer dans un cadre théorique puisque les deux marchent ensemble de manière profondément imbriquée. Il n'y a pas de dynamique de dépolitisation qui ne révèle une entreprise politique de neutralisation des enjeux, d'affichage policé des objectifs, de mise en sourdine des controverses, d'exclusion de certains acteurs, de promotion de certaines pratiques, etc. De même, les dynamiques de politisation ne concernent pas simplement les arènes politiques instituées, mais peuvent se saisir de construits sociaux ou de pratiques qui ne sont pas nécessairement qualifiés ni même pensés de manière intentionnelle ou consciente comme politiques par les acteurs. Nous en sommes saisis comme un cadre conceptuel nous permettant de comprendre le substrat politique des politiques de coopération, au-delà des discours fantasmés et caricaturaux réduisant l'Aide soit, dans une dimension « chaude », à un tout-politique qui nous amènerait à la conclure sur cet instrument géopolitique de la domination du Nord sur le Sud, soit, dans une dimension « froide », à surinvestir la dimension technico-gestionnaire récente pour conclure à sa dépolitisation. L'analyse que nous avons menée cherche à se saisir de cette fabrique de la (dé)politisation pour comprendre ce qu'il restait de politique après la formulation et la mise en œuvre des programmes PCPA, sous les effets d'interprétation en cascade des cadres normatifs et avec la difficile filiation d'un instrument qui sert plusieurs cadres de politique publique.

Une politique publique complexée

Loin de la critique réductrice sur l'appareillage technico-gestionnaire de l'aide, que l'on rencontre souvent dans la littérature comme un vecteur insidieux du *New Public Management* dans les pays du Sud (McCourt et Minogue, 2001), nous nous sommes intéressés aux raisons profondes qui animaient cette nécessité d'une neutralisation du politique. Indéniablement, la recherche d'une atténuation de la conflictualité, la dissolution des controverses par la promotion des solutions techniques, la présence d'un discours managérial en surplomb réduisent la dimension politique des interventions de développement. Cette mécanique vient au secours des développeurs qui trouvent là une légitimité rationnelle à leur intervention, comme pour les acteurs-bénéficiaires qui choisissent souvent d'abriter ainsi leurs actions d'une surexposition (ou récupération) politique. Plus que toute autre politique publique peut-être, les politiques de coopération ont besoin de cette « rhétorique de l'impartialité » (Bourdieu, 1982) car c'est un puissant

ressort (et parfois le seul !) de leur légitimité. Dans une approche fonctionnaliste, les Organisations Internationales s'appuient sur ces discours d'harmonie (Müller, 2012) pour fabriquer des instruments qui répondent à des « problèmes ». Les politiques de coopération empruntent les mêmes ressorts. Réduits à une lecture problème/solution, les instruments deviennent alors des lieux d'organisation des procédures ; la planification et le respect des normes en circulation y sont importants. Plane au-dessus de l'activité une impérieuse recherche de « résultats » et « d'efficacité », même si parfois la disjonction entre discours et pratiques (Mosse, 2005) donne à voir que l'interprétation des normes et le relativisme autour des résultats⁷⁵⁵ dominant en réalité le processus. C'est là peut-être tout l'intérêt d'une approche par les instruments dans nos cas d'étude, qui nous permet de quitter l'analyse macro-politique de l'aide pour observer de plus près comment s'organisent au concret ces mécanismes de neutralisation du politique. Sous l'effet des interprétations en cascade des objectifs de départ, les PCPA donnent parfois à voir un ensemble désarticulé où chaque strate opère une sorte d'accommodement raisonnable entre normes de l'aide et contingences de l'action publique locale. Des débats sectoriels aux mouvements sociaux, l'essentiel résiste : ne pas s'exposer au politique. Tout est fait pour s'affranchir des contingences politiques, pas dans une entreprise de domination de l'aide sur la scène politique locale comme nous pouvons souvent le lire, mais bien dans l'idée d'avancer à « bas bruit », comme s'il fallait agir sans véritablement intervenir. C'est de cette aporie de l'aide au développement que nous tirons cette notion de « politique publique complexée » qui pourrait être définie comme l'ensemble des techniques de gouvernement consistant à mettre dans le même mouvement une opération de changement des conduites, et une invisibilisation du rôle de tout ou partie de ses promoteurs pour des raisons de légitimité de ces derniers à intervenir sur l'objet concerné. Ce caractère « complexé » prend alors un double sens ; celui de la complexité à établir la responsabilité de chaque acteur dans la construction de cette politique, et celle de la crainte à agir en dehors d'un périmètre légitime. Bien sûr l'entreprise de dépolitisation permet de recréer une légitimité des interventions de développement, mais c'est une légitimité fragile, en sursis, que les développeurs ne tiennent eux-mêmes jamais pour acquise. L'ethnographie de ces développeurs (Hindman et Fechter, 2011 ; Mosse, 2011), « par le haut » pour ainsi dire, a ainsi montré que les incertitudes, les arbitrages et les contingences dominent le processus de fabrication des politiques d'aide au développement. Ainsi, dans un même mouvement paradoxal, la politique se dérobe sous leurs pieds (cf. le retrait de l'État-bailleur) et se créent des effets de politisation. Dans le sillage de l'approche lagroyenne que nous adoptons depuis le début, il ne s'agit donc pas de conclure sur le caractère politique ou

⁷⁵⁵ On notera par exemple que la méthodologie dite du GAR (Gestion Axée sur les Résultats) a très tôt été complétée par une réflexion sur les effets (désirés/indésirés ; directs/indirects) et les impacts des programmes de développement.

non des instruments de l'aide, mais bien plus d'être attentif aux effets de (dé)politisation et à leurs usages.

Le difficile repérage du politique

Sous le masque de cette entreprise de dépolitisation se trouvent des formes de « politisation résiliente » qu'il nous faut pouvoir éclairer. Nos cas d'étude se sont révélés particulièrement féconds pour repérer le contenu politique qui émerge des programmes d'aide au développement. Certainement parce que les PCPA considèrent résolument la méthode de « concertation pluri-acteurs » comme un des résultats du programme, et non simplement comme un moyen de produire de l'action publique. Les PCPA sont des programmes qui s'organisent entièrement autour de l'idée de participation effective des acteurs de la société civile à la fabrique de l'action publique ; que ces actions ou projets soient pertinents ou efficaces importe peu. Dès lors, nous ne lisons plus les instruments-programmes comme des mécanismes froids de mise en œuvre des politiques de coopération, mais plutôt comme des tentatives de transformation à distance des comportements politiques des acteurs. De là vient l'idée de définir des politiques publiques projetées, au sens où les programmes sont (pro)jetés en dehors de leurs cadres d'énonciation, et projettent également une théorie du politique sur la société dans laquelle ils interviennent. Dans cette « conduite des conduites » empruntée aux approches foucaaldiennes, cette projection est marquée par l'intermédiation d'acteurs structurés comme les ONG, et par l'effacement de l'État-bailleur.

L'ambition est alors de produire du capital politique pour les acteurs de la société civile essentiellement. Car si le pluri-acteurs est prôné dans la méthode, ce n'est pas tant pour naïvement mettre à égalité les parties prenantes du programme, que pour s'intéresser aux interactions entre ces dernières. Pour repérer alors les effets de politisation sous l'épaisse couche de l'apolitisme⁷⁵⁶ servi par les acteurs, il faut alors chercher les traces d'un rapport plus diffus et plus ordinaire à la politique, là où les pratiques ne relèvent pas du champ politique classique où elles ne sont pas même pensées de manière intentionnelle par les acteurs comme relevant d'un processus de politisation. Toutes les dimensions du politique (*politics, policy, polity*) sont donc à considérer dans cet exercice. Nous retiendrons de manière non-exhaustive que les PCPA fournissent des ressources (conceptuelles, méthodologiques, financières) pour qualifier les acteurs dans la fabrique de l'action publique. Il s'agit peut-être avant tout pour les acteurs de capter la rente de l'aide. Mais rapidement, l'opération se transforme en un exercice de qualification objective (« d'abord on fait ») des acteurs. La compétence prévaut sur la revendication⁷⁵⁷ (« on a le droit à »),

⁷⁵⁶ On utilise ici le terme d'apolitisme car il qualifie des individus qui s'en revendiquent.

⁷⁵⁷ Ou qualification subjective.

ce qui remet en selle exclus et marginaux de la production de l'action publique sous contrainte, à condition d'adopter des postures d'apprentissage⁷⁵⁸ et de dialogue. Une fois les acteurs (re)qualifiés, ils peuvent tirer des formes de légitimité dans l'exercice (« on montre que l'on sait ») qu'ils mettent au jeu de leurs relations avec les pouvoirs publics. Chemin faisant, les PCPA dessinent les types de société civile qu'ils souhaitent voir émerger, mais aussi les types de pouvoirs publics en capacité de reconnaître cette société civile et d'intégrer ces formes de concertation ouvertes. La politisation concerne alors essentiellement la dimension du *policy-making* : ressources, compétences, postures réhabilitent le rôle de la société civile dans la fabrique de l'action publique, pour celles et ceux qui veulent jouer le jeu. En effet, ce processus crée aussi l'exclusion de certaines pratiques et de certains acteurs. De plus, ce n'est pas parce que nous observons des phénomènes de politisation que ces compétences ou l'expérience acquise se transfèrent dans le champ politique.

Une impression d'inachevé domine dans ce processus de politisation. Les PCPA touchent en effet à leur limite structurelle : dans l'impossibilité de gérer un processus complet de politisation (de la participation des acteurs à l'action publique à leur implication dans les arènes politiques instituées), ils ne peuvent qu'attendre que les quelques effets de politisation « portent leurs fruits ». C'est aussi une limite politique : l'État-bailleur ayant renoncé à son intérêt⁷⁵⁹, les acteurs intermédiaires (les ONG) sont bien en peine de trouver un résultat satisfaisant⁷⁶⁰. Bien entendu, il y a ces discours usant de biais de surgénéralisation pour montrer l'aboutissement de l'exercice de politisation à partir de quelques exemples (« Regardez untel, il est devenu maire »). Cette montée en généralité des résultats et des impacts d'un programme comme les PCPA révèle toute l'ambiguïté théorique de la (dé)politisation ; elle offre à la fois une conclusion à l'exercice (démarré avec « je » veux faire un projet), une remise en cohérence *a posteriori* des objectifs et des résultats, et, dans le même mouvement, organise un surplomb normatif (« nous » ; « la société civile » ; « les pouvoirs publics » ; « la jeunesse », « avons le droit de »). C'est en généralisant les résultats que se réhabilite la dimension politique des programmes, mais c'est aussi par cette montée en généralité que se réinstalle un puissant cadre normatif, une portée universelle des valeurs de l'aide qui dépolitise le débat sur sa continuité. C'est ainsi que l'aide perdure au-delà de toute rationalité sur ses résultats.

⁷⁵⁸ d'où la multiplication des formations comme activités centrales des programmes d'aide au développement.

⁷⁵⁹ Nous pensons là à l'intérêt géopolitique de l'État en matière d'influence.

⁷⁶⁰ La satisfaction autour d'un résultat provient de la capacité à le confronter à un objectif initial stable et cohérent.

Pour une lecture par l'État

Le basculement des compétences acquises dans le champ de l'aide vers le champ politique institué n'est pas une évidence. On note ainsi qu'il y a peu ou prou de transferts, et que si les acteurs peuvent trouver quelques ressources dans les programmes PCPA, ce n'est pas en leur sein que se forment des formes de légitimité suffisamment fortes pour s'imposer sur la scène institutionnelle. Les PCPA ne sont pas une fabrique de personnel politique, comme peuvent l'être *a contrario* les espaces militants. Par ailleurs, malgré une lecture abondante sur les mécanismes de domination véhiculés par l'Aide, les acteurs ne polarisent pas leur légitimité, leur reconnaissance et les combats associés vers ces arènes ; l'État est bien le référent ultime de ce processus de politisation. C'est la nature du rapport à l'État qui valide, invalide, régule, laisse faire les initiatives promues par les systèmes de l'aide. Bien entendu, les PCPA construisent des offres alternatives d'action publique qui impactent certaines reconfigurations localement. C'est là tout le mérite revendiqué de l'exercice (« C'est grâce au programme que j'ai pu rencontrer le Wali »), mais il faut le replacer à bonne échelle. Les PCPA participent d'un appui très hétérogène sur les territoires au Maroc et en Algérie. Avec une multitude de « territoires de projets » (Dubois, 2009) et en embrassant une thématique aussi importante que vague, ces programmes peinent à « faire système ». Dans nos cas d'étude, l'efficacité de l'aide n'est presque jamais à chercher dans les résultats directs de l'action, mais dans la façon de les raccrocher, souvent *a posteriori*, à des politiques publiques, et *in fine* à des acteurs politiques, en capacité eux de promouvoir des pratiques de manière systémique. Quelle place de l'État dans cette dynamique ? D'un côté, l'État-bailleur est absent, ou si peu présent, qu'il ne peut concourir à la portée systémique des résultats. Il est réduit « à une mixture d'ajustements incrémentaux où tout le monde contrôlerait et personne ne serait responsable »⁷⁶¹. De l'autre, l'orchestration d'une naturalité de l'action publique « sous régime d'aide » participe du redéploiement de l'État-réципиентаire, sous toutes ses formes. Dans les deux cas, c'est l'absence ou le redéploiement de l'État qui pose les limites politiques d'un exercice d'aide au développement. Le rapport entre l'Aide et l'État a trop longtemps été réduit à une lecture par la domination, alors même que la réflexion sur cette fabrique de la dépolitisation nous amène à reconsidérer le rôle central de l'État pour mesurer plus subtilement comment s'infiltrèrent les effets de l'aide entre *policy*, *politics* et *polity*.

⁷⁶¹ Leca, Jean. « État », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 226-239.

Conclusion

L'obsédante question de savoir pourquoi l'Aide perdure, par-delà les conditions qui l'ont vu naître, les apories dans la méthode, la complexité des variables, l'enchevêtrement des contextes, la multiplicité des acteurs, etc., est une métaréflexion qui tente tous les chercheurs sur le sujet. La finitude de l'aide a ainsi été le point de départ de cet exercice qui allie les observations du praticien aux réflexions théoriques du chercheur. Quand nous avons démarré cette thèse en nous interrogeant sur la fabrique du développement, nous sommes partis de plusieurs constats et avons ouvert plusieurs pistes tant le sujet était fécond à nos yeux. Parmi nos observations liminaires, nous relevions que les études sur l'aide au développement portaient intrinsèquement sur trois éléments que nous considérons comme des biais d'analyse :

Le premier était de dire qu'un grand pan de la littérature sur l'aide au développement ressassait l'idée « d'échec » de l'aide. Il est vrai qu'il y a beaucoup à dire en la matière tant les promesses qui sont formulées peuvent décevoir dans leur réalisation et leurs résultats à moyen et long terme. Mais n'est-ce pas là le propre de tout discours politique que de ré-enchanter le monde, dans le secteur de l'aide comme ailleurs, pour mettre en mouvement des acteurs chargés de traduire cela ? À partir de cette interrogation dans le sillage des analyses wébériennes du politique, nous avons fait le choix d'utiliser la littérature sur la sociologie de l'action publique pour nous adosser à cette idée motrice que parler du développement, c'était parler de la fabrique d'une politique publique globale dans un champ d'acteurs et d'actions publiques très vaste. Dès lors, s'il s'agit d'étudier une politique publique, il n'est plus question de courir après l'obsédante conclusion d'un « échec » ou non de celle-ci. Qui conclurait à partir des résultats contrastés d'une réforme de l'éducation, qu'il faille arrêter de construire des politiques dans l'ensemble du secteur ? De la même façon, les politiques de développement subissent les affres des décalages entre formulation et mise en œuvre (Grindle 1980) ; ces parcours hasardeux entre objectifs, résultats et effets inattendus qui font tout l'intérêt de nos travaux. À la différence des analyses « classiques » des politiques publiques, souvent développées à partir d'exemples au Nord et dans des cadres stato-centrés, la particularité de notre étude réside dans le fait de se livrer à un exercice dont la profondeur de champ est importante. Entre politique internationale, nationale, bilatérale, locale, les référentiels de l'aide au développement circulent à travers plusieurs niveaux (Dupuy et Van Ingelgom, 2015), ce qui donne à l'objet différents noms selon la strate et l'angle d'observation où l'on se place. Coopération, solidarité, aide internationale, ou encore aide publique au développement, chaque désignation révèle une facette particulière du vaste ensemble de l'Aide. La constance du

terme « d'aide au développement » peut déconcerter⁷⁶² les observateurs, mais elle ne doit surtout pas conduire le chercheur à réduire le champ, ni à ignorer l'imbrication entre les différentes modalités de formulation et de mise en œuvre de cette « aide » ou du « développement », pris dans leur dimension holistique. De là est né notre souhait de travailler sur l'observation des « décalages » entre objectifs et résultats, entre discours et pratiques, formulation et mise en œuvre dans cette fabrique du développement.

De là découle notre deuxième constat : l'approche par la « domination » du secteur de l'aide comme entreprise politique volontaire du Nord sur le Sud. En effet, il n'est pas rare de lire des analyses qui montrent l'absurdité des instruments de l'aide (Doligez, 2020), ce qu'ils peuvent montrer par ailleurs comme dans toute politique publique, pour ensuite lier la réflexion à la dénonciation d'une forme de reproduction des mécanismes de domination du Nord sur le Sud. L'approche par le haut, dans une dimension macro-historique, donne à voir un objet traîné dans les ressorts géopolitiques des grandes puissances (pendant la guerre froide notamment), mais aussi un objet déconnecté, pensé dans les « couloirs washingtoniens » de la Banque mondiale ou au mieux dans le multilatéralisme onusien. Mais l'aide au développement se résume-t-elle à une analyse des Objectifs du Millénaire pour le Développement ou à la doctrine de la « bonne gouvernance » ? De là à conclure à l'imposition d'un cadre « tel quel » sur n'importe quelle politique ou projet mené à tel ou tel endroit du monde, il n'y a qu'un pas : celui de la facilité ou de l'ignorance des chemins tortueux de la traduction, l'appropriation et des ajustements des paradigmes de l'aide⁷⁶³. Voir dans n'importe quelle entreprise liée au champ de l'aide au développement l'exercice d'une domination du Nord sur le Sud, c'est manquer de voir les mécanismes d'appropriation complexes, c'est-à-dire les traductions, les détournements, les réemplois de tout ce qui circule dans les bagages de l'aide. C'est donc manquer d'apprécier le rôle des acteurs au Sud, du « bénéficiaire » au « courtier » (Oliver de Sardan, 1993), dans cette fabrique du développement et au premier rang l'État dans toutes ses formes de redéploiement.

⁷⁶² « La constance de l'expression « aide au développement » depuis les années 1950 est d'autant plus déconcertante qu'elle résiste au retournement idéologique, néolibéral qui, à partir des années 1980, impose sa rhétorique et un fort rejet de l'interventionnisme étatique des modèles keynésiens en vogue au sortir de la seconde guerre mondiale. Si, parce qu'elles servent des intérêts particuliers, des pratiques restent quasiment identiques grâce à un habile changement du seul emballage (autrement dit de leur désignation), c'est l'inverse avec l'aide au développement : les pays les plus généreusement lotis, indépendamment de l'intensité relative de leurs besoins apparents, changent ; les structures de l'aide changent ; les institutions occupant une position de leaders dans la gestion de terrain changent notablement quand on passe d'une aide technique publique bilatérale de coopération à une aide *via* les organisations de la société civile subventionnées ou à une aide financière par un allègement des taux d'intérêt ; de nouveaux pays donateurs apparaissent ; des pays ne bénéficient plus de l'aide parce qu'ils ne répondent plus à ses critères d'attribution du fait de l'accroissement de leur revenu moyen par tête. Mais l'on parle toujours d'aide au développement pour appréhender globalement cet ensemble diversifié de transferts de ressources. » dans Jean-Michel Servet, « Aide au développement : six décennies de trop dits et de non dits », *Revue de la régulation* [En ligne], 7 | 1^{er} semestre / Printemps 2010, mis en ligne le 29 novembre 2010.

⁷⁶³ Pour qu'il y ait « domination », la dimension monopoliste et intentionnelle devrait être selon nous plus marquée, même si nous pouvons reconnaître dans une appréciation large du concept qu'il demeure des « formes insidieuses » de la domination (Hibou, 2011) dont les mécanismes de l'aide usent certainement. Mais nous rejetons son usage comme critique générale.

Cependant, il ne faudrait pas tomber dans le travers inverse et considérer que toute dynamique de l'aide au développement commence « par le bas », « sur le terrain », lors de la mise en œuvre du programme ou du projet. Si donner la parole aux « développés » nous semble essentiel, elle ne suffit pas à rendre compte de la complexité des politiques de développement qui ne s'explique pas uniquement dans les décalages entre savoir-faire locaux réifiés et imposition normative internationale. Si les pratiques discursives de l'aide se veulent universalisantes, nous avons montré une mise en œuvre moins normative et totalisante que les grands récits sur « la société civile », « la transition démocratique », « l'efficacité », etc. ne laissent paraître. Nous ne cherchons pas à nier que les politiques de développement travaillent à véhiculer une vision du monde, de la société, traduisent des idéologies politiques et des méthodes qui ne sont pas neutres (des « bonnes pratiques » à la « bonne gouvernance »), mais cela ne suffit pas à en faire une entreprise de domination tant les interactions entre politique de développement et politique locale, « développeurs » et « développés », sont aujourd'hui plus subtiles que cela. Ainsi, la place de l'État au Sud dans cette entreprise d'aide internationale est à nos yeux essentielle. C'est pourquoi nous avons choisi de nous placer dans une lecture de la fabrique des politiques de développement depuis leur contexte d'énonciation jusqu'à leur mise en œuvre : une lecture qui soit celle d'une trajectoire sinueuse et complexe à saisir tant il y a de variables à prendre en compte. C'est certainement l'inconfort de cette complexité qui nous a amené à nous investir avec engouement dans un sujet souvent mal traité sur ce versant de la fabrique et qu'il nous est important d'éclaircir tant sur le plan professionnel qu'académique. De là est née notre volonté de baliser une trajectoire de l'aide plus que de l'imposer dans l'ensemble de notre démonstration.

De ces critiques autour de l'échec et la domination découle un troisième constat : la nécessité de situer les dynamiques de l'aide. En effet, nous avons opté pour une lecture de l'État en action (Jobert, 1985) face aux transferts de concepts, de méthodes et de flux financiers que les politiques de développement opèrent. Quel que soit le degré d'extraversion de l'État, les recherches sur les politiques publiques en Afrique ont confirmé que les transferts d'actions publiques, et notamment celles qui voyagent dans les bagages de l'aide à coups de projets, font l'objet de traductions, de négociations et d'ajustements (Mény, 1993 ; Griffiths, 2003 ; Darbon 2009), et surtout ne touchent pas tous les secteurs de la même façon. La domestication ou non des actions de développement dans la fabrique locale de l'action publique permet de situer l'influence concrète de l'aide dans ses contributions immédiates comme dans les inflexions qu'elle produit à plus long terme.

À partir de ces constats et pour tirer le meilleur parti de la littérature sur l'aide au développement et la sociologie de l'action publique en contexte africain, il était important de situer notre objet, de comprendre sa trajectoire et d'en baliser les décalages. C'est ainsi

que nous avons procédé pour délimiter l'objet de cette thèse consacrée à la fabrique du développement.

Pour situer notre objet, nous étudions donc à la fois la place des instruments de coopération dans l'ensemble du champ de l'aide au développement, mais aussi dans le paysage de l'action publique locale. Pour remettre l'objet que nous étudions à sa juste mesure, il nous fallait donc découper le réel avec une plus grande précision que nous ne pouvions le faire avec les grands paradigmes du secteur⁷⁶⁴. Nous avons dû circonscrire le sujet de l'aide au développement pour œuvrer à une démonstration sur la manière dont se fabriquent, puis se mettent en œuvre les politiques de coopération dans le cadre des relations bilatérales entre la France et l'Algérie d'une part, et la France et le Maroc d'autre part. L'approche par la trajectoire d'un programme de développement, les PCPA, abordée dans le cadre précis d'une politique de coopération, nous a permis d'ouvrir une fenêtre d'observation sur ce vaste ensemble de l'aide. En disant cela, il est important de souligner les limites de l'exercice et de sa généralisation. Nous nous sommes intéressés aux cadres spécifiques des politiques de coopération construites en France, et à destination de deux pays anciennement colonisés par celle-ci, à travers l'usage d'un instrument d'action publique que sont les programmes PCPA. L'étude d'un instrument (PCPA), au sein d'une politique (la coopération), dans un champ (l'aide au développement), dans un contexte (1999-2020), n'est quelque part qu'une photographie avec une focale spécifique. Il n'est pas dit que les résultats auxquels nous sommes parvenus soient si probants au regard d'autres contextes ou d'autres instruments, ni que l'exercice de systématisation de la démarche soit pleinement abouti tant il faudrait travailler sur la comparaison avec d'autres systèmes d'acteurs et d'autres facettes des politiques d'aide au développement. Nous tirons simplement des résultats saillants pour la réflexion sur l'analyse de l'aide au développement au prisme de la sociologie de l'action publique. Car si nos exemples sont circonstanciés, ils révèlent des mécanismes globaux d'hybridation, d'inflexion, de rétroaction, d'imbrication des normes, des acteurs et des organisations qui nous instruisent sur les « lois générales » à l'œuvre dans le vaste champ de l'aide au développement.

Pour guider l'analyse soutenue dans cette thèse, nous nous sommes demandé finalement quelles activités « de l'ordre et du désordre, de l'accord et du conflit, de l'enchantement et du désenchantement⁷⁶⁵ » pouvaient conduire un même instrument de politique publique (les PCPA) à produire des effets différents, et pourquoi ? En travaillant particulièrement sur le couple formulation/mise en œuvre d'une politique de coopération, en replaçant le rôle

⁷⁶⁴ Ce que nous avons rassemblé sous les quatre ères du développement : Rattrapage, Redistribution, Réforme, Rationalisation (Voir Partie I, Chapitre I).

⁷⁶⁵ Zittoun, Philippe. « Conclusion / Comment les politiques publiques fabriquent la politique », La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique, sous la direction de Zittoun Philippe. Presses de Sciences Po, 2013, pp. 321-328.

des « développeurs » dans une action publique à multiples niveaux de gouvernance, en balisant la trajectoire d'un instrument de cette politique, en centrant notre analyse sur les effets attendus et inattendus de cette trajectoire, nous avons pu démontrer plusieurs facteurs déterminants pour comprendre la fabrique du développement.

1.1. Confirmation de la première hypothèse

Loin du récit sur la rationalité gestionnaire et l'efficacité de l'aide, ou d'une imposition en cascade de normes, nous avons montré que les politiques de développement étudiées apparaissent avant tout comme des assemblages de concepts (Allen, 2011 ; Pirotte, 2011) pris de manière hasardeuse (March, 1972) et dont la traduction, à de multiples niveaux, ne fait que renforcer cette caractéristique première. Au sortir de l'analyse, plusieurs résultats concourent à confirmer cette hypothèse qui, formulée autrement, permet d'affirmer l'existence de nombreux moments d'inflexion dans la trajectoire d'un programme de développement. À contre-courant des discours généraux de l'aide sur ce que devrait être « la société civile », la « bonne gouvernance » ou la « concertation pluri-acteurs », le caractère faiblement normatif et profondément incitatif des référentiels en circulation dans les instruments de coopération nous amène même à démontrer que cette part laissée au hasard fait partie de la méthode. Nous rappelons ici les éléments démontrés dans cette thèse qui nous amènent à cette conclusion.

Quand l'instrument révèle la politique de coopération

Nous avons d'abord montré que la formulation d'un programme de développement révèle les controverses de la politique à laquelle il est rattaché. Ce moment de l'énoncé amorce la première vie d'une politique de coopération, qui se poursuit comme une métapolitique⁷⁶⁶ en parallèle de la carrière des instruments qui se mettent alors en œuvre. Lorsque l'instrument PCPA est formulé officiellement à travers le vade-mecum de 2002, il vient figer artificiellement tout un mouvement de circulation d'idées, d'acteurs et de configurations institutionnelles. Il vient réduire l'abstraction des référentiels d'un secteur, celui de la coopération française au développement, alors en pleine mutation. Que faire des débats sur la fin de la Françafrique, de l'efficacité de l'aide, de la bonne gouvernance, du renforcement de capacités de la société civile au Sud, des OMD et de la transition démocratique lorsqu'il faut mettre tout cela en action dans un même programme ? La

⁷⁶⁶ Voir Partie I, Chapitre 3.

réponse s'est révélée moins dans la recherche des incohérences que dans celle sur les arbitrages et les compromis qui président à l'énoncé de l'instrument PCPA. Que faut-il prendre, imposer, laisser, faire attendre ou abandonner dans ces référentiels qui circulent ? Et surtout qui décide ? Pour y répondre, il faut regarder le contexte d'énonciation de l'instrument. En pleine réforme institutionnelle, avec une doctrine globale de la coopération française fragilisée, la priorité donnée est d'organiser le secteur de la Coopération⁷⁶⁷. En effet, nous oublions parfois que le but de l'instrumentation d'une politique publique est d'abord d'organiser les coalitions d'acteurs qui influencent directement ou indirectement cette politique. Dans notre cas, ce sont les ONG au Nord qui entrent principalement en interaction avec l'État français dans la bataille de la définition de cette politique de coopération. Redéfinir cette interaction État/ONG devient ainsi le premier objectif de la définition des instruments, qui se place sous le vocable administrativo-politique de « nouvelle contractualisation ». Le reste des idées, concepts et référentiels pénètre ensuite - et seulement ensuite - cette reconfiguration d'acteurs, avec plus ou moins de succès. Le PCPA prend alors son caractère instrumental au sens où il vient outiller l'ambition des politiques de coopération, en même temps qu'il nous les révèle dans leur instabilité et leur ambiguïté⁷⁶⁸. Dès l'origine déjà, l'instrument vient puiser et servir deux référentiels globaux : celui de la politique étrangère, qui arrime de longue date l'aide à une logique « d'influence⁷⁶⁹ », et celui des politiques publiques internationales de développement, qui cherchent à sublimer cette logique en énonçant des paradigmes et des méthodes à portée universelle. Pour brosser un tableau complet, il faudrait évoquer d'autres référentiels globaux comme ceux issus de l'action publique transnationale qui renouvellent des matrices idéologiques (comme l'altermondialisme⁷⁷⁰) portées par des acteurs qui sont animés moins par des logiques « d'aide » que par des luttes politiques et de justice sociale (et bientôt environnementale) à l'échelle de la planète. Par son caractère éminemment institutionnel, l'instrument PCPA ne sera que peu ou prou⁷⁷¹ amené à puiser dans ces référentiels les cadres de son action.

Dans le sillage de la réforme institutionnelle de 1998, le prisme de la « Françafrique » sur la doctrine de la coopération française se fissure, pas aussi profondément que les discours en annonçant « la fin » ne le laissent penser, mais suffisamment pour ouvrir la voie à la pénétration d'autres référentiels, concepts et méthodes. L'idée d'organiser la « transition démocratique » par exemple, qui fait son chemin depuis le discours de la Baule (1990),

⁷⁶⁷ Nous mettons une majuscule en référence au ministère de la Coopération qui disparaît alors en 1998 avec la réforme.

⁷⁶⁸ Voir Partie I chapitre 2 sur la dualité des objectifs.

⁷⁶⁹ et cette influence se porte pour l'essentiel sur le continent africain.

⁷⁷⁰ Que nous citons ici tant le succès du courant altermondialiste (lui-même héritier du tiers-mondisme ou des luttes anticapitalistes) est prégnant au début des années 2000.

⁷⁷¹ L'altermondialisme représente une véritable concurrence d'idées et de méthodes par rapport à l'approche institutionnelle au moment de la mise en place du PCM dans sa première phase.

prend désormais le pas, aidée par les référentiels de « bonne gouvernance » du rapport *assessing aid* de la Banque mondiale (1998) et de tous les autres concepts qui fleurissent autour : la participation comme méthode, la société civile (du Sud) comme réceptacle, le pluri-acteurs comme configuration d'action publique, la redevabilité comme principe politico-administratif, etc. Ces concepts tirés de la transitologie sont « une école qui est peu à peu devenue une idéologie pour les acteurs de la coopération internationale⁷⁷² », tant et si bien que les politiques de coopération viennent y puiser la matrice conceptuelle grâce à laquelle des programmes vont pouvoir être formulés. L'instrument PCPA vient ainsi s'outiller avec ces éléments et dessiner la trajectoire théorique d'une idée clé : celle que les transferts de ressources à la société civile du Sud permettent à celle-ci de jouer un rôle dans la transition vers la démocratie⁷⁷³. Pour assurer ce transfert, les études en transitologie ont sagement utilisé la notion de réseaux de politiques publiques (*policy networks*) pour expliquer l'émergence de configurations d'acteurs en capacité de densifier les structures de représentation et de mobilisation. Ici, cette configuration théorique en réseau est imaginée dans le « jeu à 4⁷⁷⁴ » qui permettrait cette densification des liens, et une montée en puissance d'une frange de la société civile algérienne et marocaine dans sa mobilisation des mouvements sociaux et politiques. La transitologie imprègne véritablement le cadre cognitif global de l'instrument. Il est vrai que l'examen du vademecum a montré combien ces concepts, sans qu'ils soient cités dans leur formulation académique, ont inspiré les modes d'action proposés. C'est tout du moins le « pari » de départ sous-jacent à la formulation des PCPA.

Nous avons ainsi montré que la doctrine de la coopération à la française évoluait dans un jeu de continuité et de rupture, bien plus que dans la logique disruptive que les discours sur la « fin de la Françafrique » le laissaient entendre. Entre 1998 et 2002, tout observateur peut légitimement se poser la question de savoir si les politiques françaises de développement vont désormais basculer ou non dans le multilatéralisme⁷⁷⁵ et s'aligner sur la politique publique internationale naissante décrite dans l'introduction de cette thèse. En énonçant le « pluri-acteurs », la « concertation », la « société civile au Sud » et la « contractualisation avec l'État », le programme PCPA, à l'instar d'autres instruments, se lance dans une première synthèse de ce renouveau, alors même que se poursuit par ailleurs cette trajectoire d'une métapolitique cherchant à répondre à la question précédente.

⁷⁷² Dufy, Caroline, et Céline Thiriot. « Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, no. 3, 2013, pp. 19-40.

⁷⁷³ « Il est maintenant clair que pour comprendre le changement démocratique dans le monde, on doit étudier la société civile », écrivait en 1994 Larry Diamond. Cette intellectualisation d'un lien mécanique entre renforcement de la société civile et transition démocratique, confinant parfois à une certaine téléologie de la démocratisation (Camau, 2002), est particulièrement importante pour notre exposé ici, car elle est la toile de fond des orientations politiques et la fabrique même des politiques étrangères d'alors.

⁷⁷⁴ Voir figure 2.

⁷⁷⁵ Notamment dans sa dimension européenne.

Cette trajectoire faite de controverses sur les priorités, de poursuite de la réforme institutionnelle entre l'AFD et le MAE et d'inflexions en matière d'eupéanisation de l'aide notamment, va ainsi se poursuivre en surplomb de la mise en œuvre de l'instrument. Nous avons appelé ce moment de la formulation (avec ses forums, ses entrepreneurs de causes, ses arènes) la « première vie » d'une politique de coopération, pour signifier que, si cette séquence semble prendre fin avec l'écriture d'un vade-mecum qui fige le *design* global du dispositif, elle se poursuit en réalité à la fois « au-dessus » de l'instrument et en son sein à travers la traduction de ces référentiels non-stabilisés⁷⁷⁶ (Zittoun, 2008) lors de la mise en œuvre. Cette première vie ne sera donc pas sans conséquence sur la carrière de l'instrument.

Standardisation et expérimentation : les trajectoires du possible

Dans cet agencement hasardeux des politiques de développement, nous avons démontré qu'il y avait à la fois un cadre normatif, lié d'abord à la réorganisation du secteur de la coopération, et d'autres référentiels dont l'appréciation est volontairement laissée aux contingences d'un export des « nouveaux » concepts. Nul ne sait comment va se traduire concrètement un instrument de coopération une fois qu'il est formulé depuis Paris. Énoncer un programme de développement au début des années 2000, c'est donc faire cette synthèse qui emprunte aux deux éléments énoncés plus haut : « l'influence » et « l'efficacité », pour les caricaturer. L'instrument PCPA, forgé dans un contexte spécifique de réforme institutionnelle, est prêt à affronter l'incertitude (Lavigne Delville, 2012). Il offre donc des marges de manœuvre et des espaces qui seront autant d'opportunités pour différentes coalitions d'acteurs de faire pencher le débat tout au long de la carrière de l'instrument. Formuler l'instrument PCPA, c'est donc arrêter provisoirement les débats à Paris pour les reprendre autre part. Le dispositif se dessine alors à la fois comme une mise en ordre et comme un pari, comme un cadre normatif et une ouverture à l'expérimentation. Les PCPA s'énoncent dans le cadre d'une rationalité limitée sur les enjeux de définition immédiate et ses traductions à plus long terme dans les pays récipiendaires. La formulation est donc un moment où le cadre normatif est posé, il s'agit de contractualiser de nouvelles relations partenariales entre les ONG et l'État, tandis que les autres critères (pluri-acteurs, centrage sur la société civile au Sud) prennent alors un caractère plus incitatif. C'est là toute la souplesse de l'instrument, saluée en entretien, que d'impulser des changements sans les installer sous un rapport de contrainte dans

⁷⁷⁶ Qu'est-ce que société civile du Sud veut dire pour une ONG française au début des années 2000 ? S'agit-il de parler de bénéficiaires ? d'acteurs ? de partenariat ? de chef de file ? de renforcer les capacités ? de transférer le leadership ?

l'immédiat. Un effet rétroactif s'installe également dans le processus. Les ONG qui font historiquement « face » à l'État ne peuvent qu'accepter l'idée d'une contractualisation avec ce dernier, dans un contexte où elles-mêmes font la promotion d'une meilleure concertation entre société civile du sud et pouvoirs publics⁷⁷⁷. Les configurations opposant les acteurs⁷⁷⁸ sont ainsi évacuées progressivement du cadre cognitif de l'action des programmes.

Pour expliquer cette méthode ouverte (Pasquier, Baisnée, 2007) et les difficultés associées, nous avons démontré qu'on assistait à un « carambolage de concepts »⁷⁷⁹ et de configurations d'acteurs au moment de la mise en œuvre. En effet, les changements de pratiques annoncés par les grands mots de la méthode (concertation, pluri-acteurs, etc.) se heurtent à la rationalité limitée, l'inertie, voire la résistance, des acteurs chargés de les mettre en œuvre. À nouveau, il faut mettre en avant des compromis, traduire les concepts, reformuler les orientations, la méthode et les supports de l'action en fonction des contingences. Reformuler, c'est promouvoir certaines facettes de l'instrument et en mettre d'autres en invisibilité. Lancer des PCPA dans le cadre institutionnel et historique des relations bilatérales avec le Maroc et l'Algérie, c'est nécessairement ne pas mettre la fin de la Françafrique comme porte-étendard, laisser l'idée de la concertation avec les pouvoirs publics s'apprécier localement, œuvrer diplomatiquement sur le comment l'instrument peut s'afficher ou non⁷⁸⁰ dans la myriade des autres instruments de coopération économique, militaire, universitaire et autres⁷⁸¹. Cette capacité d'adaptation aux contingences de la mise en œuvre nous amène à penser les programmes de coopération comme des instruments à l'export, c'est-à-dire comme des appareillages conceptuels dépendant des cadres de transports (ici, celui des relations bilatérales entre la France et le Maroc d'une part, et entre la France et l'Algérie d'autre part) et des contextes de réception.

Un instrument à l'export ou comment appareiller une logique de transfert.

Depuis que l'instrument a symboliquement quitté les arènes de sa conception à Paris, il n'est déjà plus le même quand on parle de sa mise en place à Alger ou à Rabat. Le programme en soi incarne alors une sorte de méso-politique, à mi-chemin entre la

⁷⁷⁷ Voir Partie I, Chapitre 2.

⁷⁷⁸ et les outils associés, comme le plaidoyer par exemple.

⁷⁷⁹ Voir Partie II, Chapitre 3.

⁷⁸⁰ Au sein du DCP notamment.

⁷⁸¹ Il faut en effet raison garder sur l'importance d'un programme d'aide au développement sur une palette plus large d'instruments de coopération, qui peuvent parfois prendre le pas et incarner les enjeux visibles de la relation bilatérale. Les programmes d'aide au développement éclipsent rarement dans l'agenda diplomatique les enjeux de coopération militaire (avec l'Algérie), universitaire et économique (avec le Maroc) par exemple.

traduction des enjeux et des référentiels de politiques plus larges, et la mise en œuvre d'actions publiques localement. Rétrospectivement, cela nous amène à décrire le PCPA à travers la littérature sur les IAP comme un « instrument à l'export », avec un *design* conçu pour laisser la traduction, la reformulation mais aussi le redimensionnement (à travers les projets) faire leur œuvre tout au long du voyage. Dans cette livraison de l'aide, il y a un premier décalage entre ce qui est envoyé et ce qui est reçu, ou plutôt entre ce qui est énoncé dans l'instrument et ce que les acteurs en comprennent : c'est là que selon nous survient le carambolage de concepts et de méthodes que nous évoquions plus haut. Ainsi, malgré toute la prétention à s'inscrire de manière disruptive dans l'histoire de la coopération, le premier PCM au Maroc est une reconduite des méthodes « classiques » (*path dependency*) de renforcement de capacités de bénéficiaires⁷⁸² au Sud. Cette idée que ce renforcement passe essentiellement par la formation à la gestion du cycle de projet reste fortement inscrite dans tous les sous-dispositifs des programmes PCPA, et justifie pleinement l'apport des ONG sud qui « maîtrisent le langage des bailleurs » pour le formuler comme entendu en entretien. Nous observons donc que les instruments de coopération transportent des valeurs, des concepts et des méthodes qui ne sont pas toujours mis en œuvre comme imaginé à l'origine. De plus, dans cette logique de transfert, il n'y a pas dans les bagages de l'aide que des éléments propres au secteur. Là aussi, il faut replacer cette dynamique dans un ensemble plus large.

En effet, le secteur de l'aide n'est pas autoréférencé et n'échappe donc pas aux paradigmes dominants théorisés par le *New Public Management* qui mettent à l'honneur l'approche projet, le multi-acteurs, la gestion axée sur les résultats, la spécialisation des tâches, etc. comme nouveaux déterminants de l'action publique⁷⁸³. Nous avons montré que les instruments de coopération s'apparentent alors à des véhicules de transfert, plus ou moins assumés et dont on peut questionner la portée, des modes d'action publique qui dépassent les réflexions propres au secteur. Les référentiels globaux sont redimensionnés et embarqués sur des attelages légers, c'est-à-dire sous forme de projets. Ces « bouts de réseaux » d'acteurs (Boltanski, Chiapello ; 1999) mis en relation le temps de l'action, et financés pour entreprendre localement des solutions d'action publique, vont ainsi s'outiller avec ce que leur offrent les instruments du PCPA (ressources, méthode de gestion, connexion à l'international), mais aussi avec ce dont ils disposent déjà (connaissance du secteur de politique publique concerné, liens avec les acteurs publics, expérience avec d'autres bailleurs). Les PCPA s'apparentent alors à des « financements en grappe »

⁷⁸² Bénéficiaires et non « acteurs », car le centre de gravité du programme reste dans les mains des « acteurs nord ».

⁷⁸³ Il est intéressant de noter que les personnes ayant à cœur de détacher l'aide de sa composante politique et géopolitique, de redonner du pouvoir aux acteurs au Sud, etc. sont les mêmes qui défendent, parfois avec pugnacité, l'approche projet dans une méconnaissance sincère des idées et des effets sous-jacents à cette approche particulière de l'action publique.

(comme les désignent souvent les bailleurs) qui révèlent comment s'organise le transfert de la métapolitique à l'action publique locale. Nous montrons dans cette thèse que cette entreprise de traduction en cascade explique la trajectoire forcément aléatoire d'un instrument PCPA. C'est pourquoi nous avons repoussée l'idée même d'export de « modèle », souvent avancée dans les *policy transfer studies*, pour lui préférer l'idée de bricolage, afin de montrer tout le côté artisanal, localisé, presque « sur-mesure » de cette fabrique du développement.

Nécessaire détachement ou la marque d'une politique publique projetée.

Ces premiers éléments de conclusion amènent en effet à se demander ce que devient la trajectoire des normes, si tout est affaire de traduction et d'ajustement. Nous avons insisté sur le détachement institutionnel de l'instrument PCPA après sa formulation, pour souligner également qu'il n'y avait pas d'entreprise délibérée de contrôle (ou de domination) de la formulation à la mise en œuvre sur le terrain, et qu'un faisceau d'acteurs et de référentiels réinvestissaient l'instrument au cours de sa carrière. Nous avons ainsi montré que cette trajectoire hasardeuse était aussi le fait d'un nécessaire détachement qui s'opère entre énoncé et mise en œuvre, puisque ces politiques de coopération se projettent en dehors de leur cadre légitime d'action. Il n'en demeure pas moins que certaines idées, dont le caractère incitatif était entendu (par exemple, mieux travailler avec les pouvoirs publics locaux), peuvent devenir une norme contraignante au cours de l'évolution du programme. Peu à peu, ce qui était lointain ou nouveau dans les référentiels promus par les programmes PCPA (par exemple la culture de l'évaluation et de la redevabilité), devient « naturel » ; passe du « contrôle du bailleur » à la volonté de « faire ses preuves » et d'être reconnu objectivement dans ses compétences⁷⁸⁴.

Pour expliquer cela, nous avons eu recours à la manière dont fonctionnent les cadres cognitifs. En effet, le moment de la formulation d'un instrument de coopération n'éteint pas les controverses, tout juste les met-il en sommeil pour un temps. Mais les acteurs, qui circulent aussi dans d'autres espaces, poursuivent les débats et apprennent à travers d'autres instruments. Ils apprennent à repérer ce qui peut s'apparenter à des « *buzzwords* » de l'aide avant de se laisser convaincre progressivement (ou non) par ces derniers. Des cadres cognitifs s'installent ainsi progressivement chez les acteurs de l'aide, qui forment une communauté épistémique, prêts à « défendre des valeurs » et des méthodes (le genre, la place de la jeunesse, l'ouverture à l'autre, la paix, la participation,

⁷⁸⁴ Voir Partie I, Chapitre 3.

etc.) comme l'ont formulé eux-mêmes les acteurs lors de nos entretiens. Les frontières catégorielles (ONG, bailleurs, acteurs sud, etc.) deviennent alors floues, puisque la majorité des acteurs agissant au sein d'un PCPA finissent par partager des cadres cognitifs globaux qui guident leur raisonnement, et forment une communauté épistémique en même temps qu'une coalition d'acteurs prêts à défendre l'instrument PCPA. Par exemple, l'incitation au « partenariat », valeur clamée par les « développeurs », mais réclamée dans son effectivité par les « développés », a consisté à donner une place d'acteur (et non de bénéficiaire) à la société civile du Sud. Cela a pu être questionné avec force dans la méthode au début des programmes (du PCM I notamment), avant de devenir une norme incontournable. Dans la matrice cognitive des acteurs Nord, il est devenu un poncif de dire désormais que le centre de gravité des programmes doit être dans les mains des acteurs sud. Ce n'est pas que cela soit vrai dans les faits, ni qu'il y ait une absence de mouvement contraire⁷⁸⁵, mais c'est devenu un schéma de pensée (ou cadre cognitif) commun. Plus que des normes qui s'imposent, ces récits autour des politiques de développement (*policy images*) nous renseignent sur la manière dont les idées circulent avant de devenir des schémas de pensée intégrés et défendus par les acteurs, parfois en ignorant tout de leur trajectoire⁷⁸⁶. C'est pour nous une caractéristique des politiques publiques projetées que d'organiser les conditions de leur acceptation dans des pays où elles ne disposent pas de légitimité⁷⁸⁷ pour se déployer. Comme nous l'avons vu dans la littérature sur l'analyse des politiques publiques, ces dernières s'étudient généralement dans des cadres stato-centrés et peuvent user de plusieurs ressorts de légitimité lors de leur mise en œuvre. Les politiques de développement doivent se passer de l'État au Sud, dans un premier temps tout du moins, et convaincre de leur « bon droit » à produire de l'action publique dans les pays tiers. Le recours au récit, à l'intermédiation (ici des ONG), à l'incitation, au consensus, etc. forme ainsi les caractéristiques de cette « projection » de politique publique qui, comme le terme l'indique, dessine à la fois des images et des récits pour voir loin. Dans le même mouvement, se jette vers l'avant⁷⁸⁸ et avec force un filet maillé d'idées et de points de méthode, avec une certaine sérendipité dans les prises (ou résultats) qui remonteront à la surface. En effet, tout l'intérêt réside alors dans le fait de promouvoir et de rendre utile ce que le hasard de la trajectoire de mise en œuvre d'un instrument a permis de révéler, c'est-à-dire des connexions originales entre acteurs à un endroit ou des effets sur les politiques publiques à un autre. Autant d'exemples épars qui feront l'objet d'une montée en généralité

⁷⁸⁵ La sudisation de l'aide (Joxe, 2020) est devenue une telle évidence pour les ONG que dans la dernière phase du programme PCPA en Algérie, ce sont les membres associatifs français qui, pour certains, ont dénoncé la trop grande place donnée aux acteurs sud dans les mécanismes financiers.

⁷⁸⁶ Il était intéressant de constater chez les locuteurs arabophones l'usage des mots de l'aide en langue française. Pour nous qui ne saisissons pas l'ensemble du propos, cela a souvent constitué un marqueur des usages et de la reprise itérative des concepts qui finissent par imprégner les modes de raisonnement des acteurs.

⁷⁸⁷ Au sens de la légitimité traditionnelle, charismatique ou légale, rationnelle de l'État moderne wébérien.

⁷⁸⁸ N'est-ce pas également l'étymologie du mot « projet » ?

sur la promotion de « ce qui marche » ou non, comme nous le verrons par la suite.

De la nécessité de connecter la trajectoire de la sociologie historique de l'État récipiendaire à celle de l'Aide.

Si nous devons poursuivre la métaphore, le filet PCPA qui est lancé tombe dans un bassin d'acteurs, mus par des interactions spécifiques entre eux, et rencontre nécessairement un courant dominant en son sein qui va organiser sa trajectoire. Nous avons pu démontrer que la sociologie historique de l'État dans le cas du Maroc comme de l'Algérie nous aidait à déterminer ce courant dominant. Nous avons montré que les conditions de production de l'action publique influaient bien plus fortement sur la trajectoire de l'instrument PCPA que réciproquement. Ici encore, cette approche est essentielle pour situer la dynamique que nous étudions dans un ensemble plus vaste. Nous avons ainsi pu observer que les sociétés civiles algérienne et marocaine dans leur ensemble ne constituaient pas des acteurs historiquement légitimes de la fabrique de l'action publique. Nous avons alors mis en lumière que ce qui était désigné comme « société civile » dans ces discours globalisants⁷⁸⁹ était en réalité un segment spécifique du tissu associatif des pays récipiendaires. Pour comprendre cela, il nous a fallu élargir la focale en regardant les relations spécifiques entre l'État et « sa » société civile. Sans faire la genèse complète de la sociologie historique des États algérien et marocain, nous nous sommes intéressés au rapport que ces derniers entretenaient avec le mouvement associatif dans toutes ses composantes. Il en ressort à la fois des points de convergence et des contrastes saisissants. Si dans les deux cas, il y a un cadre cognitif global qui considère les associations comme des excroissances de l'État ou des parts concédées du pouvoir de ce dernier sur l'orchestration de la Société, le rapport au développement et à l'encadrement de cette société civile est très différent en Algérie et au Maroc. Dans le cas du royaume chérifien, l'ouverture du régime à partir du milieu des années 1990 a conduit à un développement exponentiel du nombre d'associations. L'appui au secteur associatif à l'intérieur même du pays (via l'INDH, la fondation Mohamed V, etc.) ou à travers l'extraversion du régime conduit à une abondance de programmes de soutien à la société civile, tant et si bien que l'offre originale du PCM à ses débuts finit par se diluer dans la compétition classique des bailleurs de fonds, soucieux d'appuyer les mouvements de jeunesse et de citoyenneté, particulièrement après les printemps arabes. En Algérie, la situation est tout autre. Le régime d'agrément laisse planer une épée de Damoclès au-dessus des associations qui subissent les affres d'une administration discrétionnaire, autorisée à interpréter la loi encadrant l'activité associative dans son ensemble. Ce régime d'agrément ou d'autorisations préalables (pour exister, pour mener une activité, etc.) pèse lourd dans le fonctionnement quotidien des associations et du programme en lui-même.

⁷⁸⁹ que l'on retrouve beaucoup dans les entretiens des promoteurs de l'instrument PCPA.

Dans les deux cas, la société civile est considérée par les pouvoirs publics comme un corps intermédiaire à encadrer, avec plus ou moins de zèle laissé à l'administration pour ce faire. Aussi bien au Maroc qu'en Algérie, elle est née et se développe dans les fissures du pouvoir de l'État sur la Société. Elle n'est donc intrinsèquement légitime que dans son rapport profond à l'État. Comprendre cela nous a amené à situer la marge de manœuvre réelle des instruments de la coopération dans cette ambition à modifier cette trajectoire socio-historique des rapports entre État et société civile. Cela permet également de situer où se porte le regard des acteurs au Sud dans ce triangle État, Société Civile, Aide au développement. En effet, nous avons pu observer que les acteurs associatifs usaient des ressources de l'aide (financières et méthodologiques) d'abord pour se légitimer dans leur rapport à l'État, avant même de s'inscrire dans un registre de redevabilité auprès du programme. Autrement dit, le centre de gravité des acteurs de la société civile est bien celui de l'État, et non des espaces-programmes de l'aide qui constituent des moyens pour parvenir au premier objectif inscrit historiquement : la reconnaissance de l'État. Les PCPA, en se projetant au Maroc et en Algérie, sont pris dans ce courant de reconnaissance plus ou moins marqué de la société civile vis-à-vis de l'État.

Ciblage et effet d'éviction

Nous avons ainsi démontré que les PCPA, entraînés par les déterminants socio-historiques de ce courant État/Société civile, ne touchaient pas l'ensemble de ladite « société civile » comme tendrait à le faire croire un usage extensif du terme. L'instrument aborde en réalité un segment spécifique d'associations peu structurées, en demande de méthode et d'appui, et généralement enclines à la concertation avec les pouvoirs publics. Ce qui est intéressant de relever dans la méthode, c'est que ce segment se découpe autant par le ciblage d'une niche de la demande sociale que par effet d'éviction. En effet, lorsque la société civile « visible » est le produit d'une histoire complexe d'opposition (les associations de défense des droits de l'Homme au Maroc par exemple) ou d'enchâssement avec l'État (les associations « moustaches⁷⁹⁰ »), ou qu'elle n'est attractive que dans sa capacité⁷⁹¹ à tisser des partenariats à l'étranger (comme le réseau Nada en Algérie), il ne reste plus beaucoup de place (ou dit autrement « d'offre » de soutien à l'action publique) pour les associations locales ou celles composées essentiellement de bénévoles qui cherchent prosaïquement les moyens de soutenir leurs micro-projets et de gagner en visibilité. Ces micro-acteurs sont essentiels car ils représentent la majorité des acteurs soutenus par les programmes PCPA. Ils sont ciblés car ils représentent les acteurs les plus poreux à la méthode et aux

⁷⁹⁰ Voir Partie I, Chapitre 3

⁷⁹¹ au sens de « compétence ».

référentiels qui arrivent dans les bagages de l'aide. Lorsque se déballent dans le même mouvement ressources conceptuelles et financières, la pénétration des idées est d'autant plus forte que les acteurs sont enclins à les accueillir.

Cependant, tout n'est pas question d'offre et de demande dans cette « mise en marché »⁷⁹² de la société civile par les instruments de la coopération. Les effets d'éviction jouent un rôle important dans ce découpage de la société civile et dans la trajectoire de l'instrument. En travaillant à la concertation avec les pouvoirs publics, en privilégiant la formation et le renforcement de capacité, en orientant majoritairement les financements sur des micro-projets portés par des acteurs au Sud, les PCPA poussent à la marge du programme les associations historiques, les associations militantes, les pouvoirs publics et les acteurs français. Bien sûr, dans toute la prétention au pluri-acteurs qui s'affiche dans le titre même des programmes PCPA, nous observons alors des phénomènes de friction ou de résistance dans la mise en œuvre de l'instrument. Chacun se solde par des phénomènes d'éviction ou de marginalisation⁷⁹³ qui finissent par formater une certaine sociologie d'acteurs au Sud. De la même façon, le programme, en cherchant à répondre d'abord et avant tout à la demande sociale des acteurs au Sud, finit par marginaliser celle des acteurs Nord. Phénomène intéressant, les ONG en situation de monopole à la création de l'instrument PCPA, assurent désormais un chef de file challengé par des acteurs au Sud en capacité d'assurer leur destin, mais aussi des acteurs au Nord qui ne viennent pas du « petit monde de l'aide », et qui cherchent de nouvelles méthodes de concertation et d'action sur leur territoire en France à partir des réflexions et des ressources portées dans les programmes internationaux de développement⁷⁹⁴.

Que ressort-il de l'analyse lorsqu'on remonte le filet ? Un instrument PCPA pris dans les difficultés des relations État/Société Civile, touchant principalement un fin segment d'acteurs associatifs au Maroc et en Algérie dont le programme assure la montée en capacité et en puissance. Bien sûr, on retrouve dans les mailles du filet quelques pouvoirs publics déconcentrés ouverts à la méthode de concertation, des acteurs associatifs au sud en capacité de négocier une place plus importante dans le paysage local, des acteurs associatifs français en demande de la fin de « l'ongisation des partenariats⁷⁹⁵ » et d'autres⁷⁹⁶ encore que nous n'avons peut-être pas assez mis en lumière du fait de leur plus grande marginalité. Car ce n'est pas la majorité des acteurs vers lesquels les programmes

⁷⁹² Voir Partie I, Chapitre 2. La mise en marché résume cette idée que l'offre d'action publique promue par les PCPA s'adresse d'abord à la demande sociale des acteurs associatifs infra-structurés (via des micro-projets).

⁷⁹³ Nous prenons soin d'indiquer ici qu'il s'agit d'un mouvement ni définitif ni intentionnel. Il ne s'agit pas d'exclusion de certains acteurs du programme.

⁷⁹⁴ Voir Partie II, Chapitre 3.

⁷⁹⁵ Terme entendu en réunion à Bordeaux en octobre 2019 sur l'évaluation des programmes PCPA, pour désigner la nécessité pour les acteurs associatifs français (non-inscrits dans le secteur de la coopération et de la solidarité internationale) de prendre part aux orientations du programme à partir de leurs compétences sectorielles (animation sociale, culturelle, médicale, etc.).

⁷⁹⁶ Nous pensons aux acteurs de la coopération décentralisée notamment.

se portent. Ces acteurs à la marge sont pourtant essentiels pour comprendre l'évolution de la trajectoire des programmes et l'importance des effets-retours (*policy feedback*) sur la morphologie globale du programme. Nous avons pu observer à quel point les pratiques discursives se jouaient ainsi de la surgénéralisation d'exemples épars pour tenter de justifier la cohérence entre objectifs initiaux et mise en œuvre. Si le caractère pluri-acteurs est questionné, il suffit de citer l'exemple d'un service déconcentré participant au financement d'un projet, pour répondre à la critique. De même, le constat de pouvoirs publics quasi absents de la mise en œuvre est facilement contredit par la présence d'une autorité ministérielle à l'assemblée plénière du programme. La fabrique du développement apparaît alors comme une fabrique réajustée à mesure des résultats qu'elle obtient comme ceux qu'elle n'obtient pas et de l'utilité qu'elle en tire *a posteriori*.

L'instrument PCPA poursuit ainsi « sa dérive », emporté par un courant où l'effort de domestication dans le paysage local de la fabrique de l'action publique supplante l'effort de transfert des normes de l'aide. Les coalitions d'acteurs défendant la morphologie globale du programme se fixent, une certaine inertie des pratiques s'installe et les politiques (*politics*) se trouvent bien en peine pour infléchir (voire pour « s'intéresser »⁷⁹⁷) à cet instrument. Les politiques de développement semblent bien suivre des trajectoires hasardeuses dans ce décalage entre formulation et mise en œuvre de ces instruments. Le hasard n'est pas le chaos ni l'absence de facteurs déterminants. Ce sont ces points d'inflexion dans la trajectoire de l'instrument : des coalitions d'acteurs prêts à promouvoir tel aspect au détriment d'un autre, l'émergence de contingences spécifiques, le capital mémoire mobilisé par les acteurs (Brun, 2019), leurs changements dans les postes clés, etc. Mais le hasard, c'est aussi cette sérendipité des résultats dont nous parlions plus haut, c'est-à-dire ces effets inattendus qui peuvent être réinvestis à d'autres fins. Ce hasard rend complexe le « repérage du politique » (Leca, 2012) : difficile de baliser les décisions, les (ré)orientations prises, les acteurs qui décident, etc., ce qui pourrait nous amener à conclure que l'inertie des instruments entraîne une forme de dépolitisation de l'aide. Nous croyons au contraire que la clé de voûte de l'analyse sur le pourquoi de cette trajectoire hasardeuse des politiques de développement se trouve dans cet usage politique des résultats de l'aide.

1.2. Infirmerie de la deuxième hypothèse

⁷⁹⁷ Nous noterons ainsi que dans les phases d'intensité politique ou diplomatique mobilisant les sujets traités dans les PCPA, il n'y pas trace d'intervention politique, ni de mobilisation des agents dans les institutions (chargés de mission au SCAC, rédacteurs pays au MAE, services de l'AFD...) pour reconnecter le programme à des enjeux politiques.

Cette institutionnalisation du programme et les effets qu'elle produit, notamment le détachement qu'elle opère avec le cadre initial, répondent ainsi en partie à notre problématique principale cherchant à comprendre le pourquoi de ces décalages entre fabrique et mise en œuvre des programmes de développement. Ceci n'explique cependant pas pourquoi nous observons une certaine incapacité de l'instrument à se reconnecter au cours de sa trajectoire à sa politique initiale. C'est pourquoi nous avons avancé une deuxième hypothèse, à savoir que les politiques de développement seraient des vecteurs de dépolitisation. Nous avons alors cherché les frontières du politique (Ollitrault, 2005) dans toutes les dimensions du programme. Dans le discours des acteurs au Nord comme au Sud, nous avons observé que l'ambivalence règne entre une lecture où le politique (*politics et polity*) est chassé, et un récit où le tout politique s'installe (*policy making*). Nous en avons tiré la conclusion que, si les programmes organisaient les moyens d'une prise de distance avec le politique, ils offriraient des ressources et des cadres d'action qui permettent de requalifier l'activité sociale (Lagroye, 2003) et d'imposer un sens politique à l'action (Linz, 2000). Nous avons ainsi défini les effets produits sur les acteurs et les usages politiques qu'ils en font dans et en dehors de l'espace-programme, comme étant la troisième vie des politiques de coopération. Nous avons ainsi montré que, dans cette dernière étape de la trajectoire de notre instrument, il n'existait pas une seule traduction possible à l'échelle des acteurs dans ce processus de requalification.

Se distancer des politiques publiques (*policy*)

Tout au long de la thèse, nous avons montré comment structurellement l'instrument PCPA prenait ses distances avec les politiques qui l'ont vu naître, mais aussi avec les politiques publiques dans lequel il s'insère. Si nous avons illustré la trajectoire « à la dérive », nous avons montré à quel point il était difficile de réactiver⁷⁹⁸ la dimension politique d'un instrument de coopération. Dans un monde de l'aide gagné à la planification, un programme de développement qui fait la part belle à l'appropriation et à l'expérimentation serait aujourd'hui dans le paysage de l'aide chose assez rare pour être soulignée. En réalité, nombre d'instruments de coopération procèdent ainsi, et c'est plutôt tout le zèle des acteurs en son sein qui fait pencher la balance entre 1/ une approche processuelle, faite de retours d'expérimentation, de capitalisation, d'incrémentation dans la méthode ou au contraire 2/ une approche par les résultats, faite de mise en œuvre de procédures, d'évaluation du couple objectifs/résultats, de suivi prévisionnel, etc. Les deux approches ne sont pas incompatibles, loin s'en faut, mais c'est souvent l'irruption d'un acteur ou d'une demande particulière qui nous renseigne sur l'équilibre fragile de l'instrument. Nous avons pu voir

⁷⁹⁸ Au sens de « l'imposition d'un sens politique » évoquée plus haut.

comment de jeunes professionnels, ou des personnes n'appartenant pas aux coalitions d'acteurs formées au fil des années autour des PCPA, ont pu intervenir dans des réunions à grands renforts de discours convenus sur l'efficacité pour bousculer l'instrument. De même, les exercices d'évaluation sont tous parcourus par la même difficulté, à savoir où régler la focale de l'observation sur ces programmes de coopération, oubliant parfois que les grappes de projets qu'ils organisent sont moins financés pour ce qu'ils *font* que ce qu'ils *sont*, c'est-à-dire des offres d'action publique (des projets) dans des configurations originales. Que cette offre soit pertinente sur le fond du problème qu'elle traite ne fait que renforcer le discours sur la méthode⁷⁹⁹, et avec elle l'idée que d'autres formes de fabrique de l'action collective (Tilly, 1984), et donc d'autres modes de gouvernement⁸⁰⁰ (Lascombes et Le Galès, 2004), sont possibles. Que cette offre soit éparpillée, non systémique ou non influente sur la politique sectorielle (comme ici sur les politiques jeunesse), et « inefficace », importe peu⁸⁰¹. Effet assez paradoxal, alors même que les PCPA prétendent travailler à la concertation avec les pouvoirs publics, le programme se construit dans l'évitement des controverses des politiques sectorielles. La jeunesse, thématique de l'instrument, n'est pas le fer de lance d'une position politique du programme dans le paysage des politiques jeunesse. Au contraire, la jeunesse, abordée comme une thématique transectorielle, permet de défendre la neutralité de l'instrument⁸⁰² et de créer un affichage dépolitisé de l'action.

Nous avons ainsi montré que, progressivement, une routine s'installe dans cette carrière de l'instrument PCPA. Sous couvert « d'appuyer la jeunesse », standardisation et expérimentation forgent une méthode originale d'offre d'action publique, mais sans jamais devoir (ou vouloir) réactiver la dimension politique de cette trajectoire. Des modèles silencieux de la mise sur agenda et de gestion de la controverse (Garrauld, 1990) semblent se mettre en place, ce qui nous permet de plaider pour un modèle de diffusion « à bas bruit » des référentiels véhiculés dans les bagages de l'aide. Les politiques jeunesse, comme les politiques de coopération, paraissent alors bien lointaines. Une déconnexion s'opère en effet indubitablement entre les politiques telles qu'elles s'expriment dans les enceintes ministérielles et l'instrument PCPA, entre le programme et les politiques publiques locales qu'il est supposé servir. Rien d'étonnant peut-être si l'on considère que cette déconnexion est la résultante de la mise en application d'une forme de retrait de l'État français, qui, sur le plan juridique, a délégué la mise en œuvre des programmes à un intermédiaire (ici une ONG) et sur le plan de la méthode, cherche à ne pas s'immiscer dans

⁷⁹⁹ c'est-à-dire la nécessité des cadres concertés et multi-acteurs de l'action.

⁸⁰⁰ De là à imaginer que cette trajectoire influence la nature même du régime, il n'y a qu'un pas.

⁸⁰¹ Ce qui présidait au moment de la formulation à la controverse entre « influence » et « efficacité » pour le dire de manière simple, se retrouve ainsi tout au long de la mise en œuvre, avec un mouvement de balancier toujours en faveur de l'influence sur les configurations d'acteurs dans la fabrique de l'action publique locale.

⁸⁰² ou plutôt de la logique d'intervention qui se veut ainsi embrasser une cause vertueuse plus qu'un débat politique.

le dialogue entre sociétés civiles. Idem pour l'État marocain ou algérien, qui ne considère certainement pas ces segments de société civile aidés de l'extérieur comme des éléments clés de ses politiques sectorielles en matière de jeunesse. Rien de surprenant donc à cette dépolitisation de façade dans un premier temps.

Se distancer du cadre institutionnel

L'instrument PCPA que nous avons observé tout au long de sa carrière, au Maroc comme en Algérie, semble s'autonomiser de son cadre politique initial. Nous avons parlé ainsi d'instrument « à la dérive » pour souligner à la fois la nécessité promue par la méthode de lancer un programme sans vouloir en contrôler l'ensemble du processus, favorisant ainsi les mécanismes d'appropriation (*learning by doing*), mais aussi pour signifier l'éloignement indéfini des objectifs de départ. La littérature montre que les instruments peuvent s'institutionnaliser au sens où ils sont capables de gérer leurs propres espaces, avec leurs règles, leurs controverses et les coalitions d'acteurs jusqu'à incarner tout ou partie de la politique dont ils sont issus, ou au contraire jusqu'à être abandonnés par celle-ci. Les programmes d'aide forment ainsi de bons exemples « d'institutionnalisation substitutive⁸⁰³ » des politiques de coopération qu'ils sont censés représenter. Plusieurs éléments étayaient cela :

Tout d'abord, la mise en invisibilité dans l'agenda bilatéral des PCPA. Bien sûr, il peut y avoir des raisons stratégiques à ce phénomène⁸⁰⁴, mais cela marque la perte d'un premier cadre de référence dans le dialogue entre l'instrument et sa politique. Ensuite, l'évolution institutionnelle qui amène à transférer les instruments PCPA du MAE à l'AFD n'aide pas à une reconnexion de l'instrument à son cadre politique, avec l'entremise désormais de l'Agence qui, même si les interlocuteurs physiques bougent peu⁸⁰⁵, change la méthode et le regard porté sur un instrument. D'une contractualisation entre État et ONG comme socle de l'instrument, le PCPA passe sous le droit d'initiative des ONG, avec en face un partenaire-bailleur qui soumet la dynamique non plus à une logique politique d'intervention mais à des cycles de financement. Soumis aux affres de cette première vie des politiques françaises de coopération dont nous parlions plus haut, le PCPA finit par ne plus vraiment intéresser directement le politique, ni à Paris, ni dans les ambassades⁸⁰⁶. Preuve en est

⁸⁰³ Substitutive au sens où ils incarnent la politique de coopération, quel que soit le contexte de coopération (crise diplomatique, baisse du financement, mouvements sociaux, etc.).

⁸⁰⁴ comme peut-être dans le cas de l'Algérie où la mise en invisibilité sert le déploiement d'un programme auprès d'une société civile non reconnue en tant que telle par le pouvoir algérien.

⁸⁰⁵ Les agents de la MAIIONG ont pour partie été transférés également au service de l'AFD gérant les instruments des PCPA.

⁸⁰⁶ Avec qui la concurrence continue parfois sur le financement des dispositifs d'appui à la société civile.

que le PCM a été clôturé en 2014, soit quelque temps à peine après que les printemps arabes ont porté au-devant de la scène, au Maroc comme ailleurs, la question des politiques jeunesse que le PCM prétendait outiller depuis près de quinze ans. Quand des événements font irruption (printemps arabes ou Hirak plus récemment en Algérie), nous sommes bien en peine de trouver une reconnexion à des enjeux de politique étrangère⁸⁰⁷ ou d'influence. De même, la transition démocratique, si importante dans le sous-bassement conceptuel du programme, semble disparaître après deux ou trois cycles du programme. Dans nos entretiens, il n'est plus question pour nos interlocuteurs de formuler un tel objectif, à Alger, Rabat comme à Paris. « Ce que la France veut », formule souvent utilisée en entretien, apparaît finalement comme un fantasme un peu lointain d'un retour du politique dans un programme « à la dérive ». Enfin, l'éclatement de la trajectoire « des » PCPA, tous mis en œuvre différemment dans six pays, n'aide pas à rassembler facilement tous ces résultats⁸⁰⁸ derrière une seule et même politique. Nous entendons régulièrement les coordinateurs du programme défendre la spécificité de leur zone d'intervention comme raison de l'inadéquation entre la politique de coopération de la France et la morphologie spécifique de leur programme et de ses résultats.

L'instrument PCPA s'autonomise dans les contextes de mise en œuvre, ce qui semble cohérent au regard de la priorité donnée à l'appropriation par les acteurs sud, notamment des méthodes de concertation et d'action proposées. Mais cette déconnexion politique vis-à-vis de l'instrument n'est peut-être pas le seul fait d'une forme d'autonomisation inhérente aux politiques projetées.

⁸⁰⁷ Nous avons pu observer que les mêmes acteurs qui avaient pu garder à distance le caractère politique de la démarche des PCPA étaient ceux qui usaient de ressorts politiques pour tenter de justifier de la pérennisation des instruments.

⁸⁰⁸ Même si nous notons qu'il existe des méta-évaluations et capitalisations de l'instrument PCPA en 2008 et 2019.

Se distancer du politique par la méthode

Nous nous sommes attachés à démontrer quelles étaient les apories de la dépolitisation de l'aide. Si la trajectoire de l'autonomisation de l'instrument appelle à une certaine neutralisation du politique dans la méthode, nous avons montré que cela ne permet pas de conclure trop rapidement à une large dépolitisation dans le secteur de l'aide. Cette démonstration prend le contre-pied de tout un courant de la littérature sur les instruments d'action publique, qui plaide l'idée que la technicisation des enjeux conduirait à des formes de dépolitisation. Tout ne serait qu'affaire de techniques, de résolution de problèmes et non plus d'orientations ou de choix politiques. Il est vrai que le secteur de l'aide se prête particulièrement bien à cette idée de la dépolitisation, car les acteurs eux-mêmes tiennent souvent à garder à bonne distance ce qu'ils considèrent comme étant une interférence politicienne (*politics interfering with policy making*) dans la conduite de leurs actions. Le secteur de l'aide, longtemps inféodé à des enjeux politiques, taxé de néocolonialisme, pousse presque naturellement les acteurs qui agissent en son sein à « désinfecter » leur action du politique en s'appuyant parfois plus que de raison sur l'apparente neutralité technique des interventions. Là encore, l'approche projet, la doctrine de l'efficacité, la culture de l'évaluation confortent les acteurs dans l'idée que la gestion est rationalisée et la décision objectivée. Sur ce dernier point, la culture professionnelle des acteurs de l'aide les pousse à multiplier les espaces de concertation et de décision, ce que nous avons un temps appelé la gouvernance par « l'usine à gaz⁸⁰⁹ », qui de manière paradoxale diluent la responsabilité de chacun dans un vaste ensemble où le repérage du politique devient impossible.

Il y a inmanquablement un enjeu de méthode important à sortir le politique d'un instrument de coopération ; par la technicisation de l'action, l'horizontalisation des rapports entre acteurs, par l'interprétation circonstanciée des normes, par la dilution de la responsabilité⁸¹⁰, la stratification de la gouvernance, etc., soit autant d'éléments qui nous ont conduits à nous demander, non sans ironie : qui « pilote » quand personne ne veut « intervenir » ? En effet, la dépolitisation s'apparente à une véritable entreprise politique au sens où il y a une intentionnalité que l'on remarque dans la méthode à éviter le programme des éléments qui pourraient soit être considérés comme une interférence macro-politique (par exemple une crise diplomatique) soit comme une forme de conflictualité politique au sein du programme. Nous avons vu que les controverses, les frictions ou les résistances étaient finalement résolues assez silencieusement au sein du

⁸⁰⁹ Expression familière non moins couramment utilisée pour faire état d'un nécessaire travers de la gestion des programmes.

⁸¹⁰ Voir la déresponsabilisation en cascade qui commence avec les procédures des bailleurs (Olivier de Sardan, 2009).

programme, souvent par effet d'éviction des acteurs ou des concepts posant un problème.

Le rejet des interférences avec les scènes politiques instituées, la déconnexion du programme avec les sphères institutionnelles, l'autonomisation de l'instrument dans sa mise en œuvre, la dépolitisation par la prédominance des enjeux techniques, sont des phénomènes concomitants qui président largement au succès ou non de l'implantation d'un programme de coopération. De la même façon que, loin des discours sur la planification, la part de hasard joue un rôle essentiel dans la trajectoire d'un programme, loin de l'ambition politique que l'on peut trouver dans les discours de l'Aide, la dépolitisation fait partie de la méthode de mise en œuvre des programmes de coopération. La méthode est importante, car en l'absence de légitimité politique intrinsèque, les programmes de coopération n'ont d'autre choix que d'opérer « en dehors » du jeu politique classique et « au-dessus » des controverses politiques sur les orientations de telle ou telle politique publique. Faut-il clore là cette question en déclarant le succès de la dépolitisation des instruments de coopération ? Rien n'est moins sûr.

Le retour du politique comme prisme de lecture fondamental sur le secteur de l'aide

Il est commode de penser dans un premier temps que la dépolitisation préside à la trajectoire d'un instrument de coopération. Ainsi, dans notre préoccupation du pourquoi un même instrument suit plusieurs trajectoires, nous pourrions argumenter que les points d'inflexion sont à trouver dans le jeu de la politisation et de la dépolitisation des acteurs. En réalité, plus qu'un mouvement univoque, il s'agit d'un couple notionnel qui se pense de manière intimement liée. Sinon comment expliquer que tout l'exercice d'un programme de coopération consiste à assurer une « mise en politique⁸¹¹ » d'un segment de la société civile du sud dans la fabrique locale de l'action publique, alors que dans le même mouvement, le programme plaide pour une dépolitisation des enjeux dans la méthode. Au-delà des pratiques discursives dans le secteur de l'aide, toute une littérature abonde aussi pour marquer les effets de désamorçage que provoque l'aide sur les mouvements sociaux (Vairel, 2014). L'idée sous-jacente serait de dire qu'en répondant à une partie de la demande sociale, en évitant la conflictualité dans la méthode, les programmes de développement retireraient une partie des acteurs de la société civile du rapport de force classique avec l'État. Nous sommes plus nuancés dans notre analyse, en plaidant pour une lecture par l'activation ou non du capital politique que les acteurs accumulent dans et en dehors des programmes. En effet, c'est tout l'effet attendu des programmes de coopération

⁸¹¹ comme on assure une « mise en marché ».

que d'organiser le changement de comportement des acteurs face à la résolution de problèmes publics. En jouant sur les conduites, les instruments donnent un sens politique à leurs actions, même si cela doit passer par tout un habillage qui prétend le contraire. Ces éléments sont importants pour comprendre comment cette dialectique de la dépolitisation/politisation joue sur la trajectoire de l'instrument PCPA.

La gouvernance des conduites

Pour comprendre le paradoxe que nous observons entre politisation et dépolitisation, nous nous appuyons sur l'approche lagroyenne de la question, pour qui la politisation est « une requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités » (Lagroye, 2003). À partir de cette définition, nous avons démontré que la trajectoire d'un instrument de coopération prenait en compte trois éléments essentiels : l'imposition d'un sens politique (ou la requalification des activités sociales), la présence d'acteurs autorisés à qualifier ce sens et les multiples dimensions de la politisation, au-delà de la scène politique instituée à laquelle on pense en premier lieu.

Bien entendu, le mot imposition apparaît comme un contresens au rapport négocié d'arrimage de l'aide à l'action publique locale que nous défendons depuis le début. En réalité, par la formation à la gestion du cycle de projet, par la promotion des « bonnes pratiques » (dialogue avec les pouvoirs publics, redevabilité de l'action, etc.), par le *design* de ses sous-dispositifs, les PCPA œuvrent à « mettre en discipline » des comportements chez les acteurs participant au programme. Ce « gouvernement des conduites » emprunté aux approches foucaaldiennes nous a permis d'affirmer que l'aide au développement organisait par ses méthodes une forme de « gouvernement indirect » (Tilly, 1992). En effet, ne pouvant intervenir directement sur les modalités de production de l'action publique, voire sur les politiques publiques, les programmes de coopération viennent « par le bas » offrir des solutions alternatives d'action publique. C'est donc une politisation par l'offre qui permet ainsi de résoudre les apories d'une politique de coopération qui se révèle dans les subtilités de son ingénierie instrumentale comme une politique publique complexée, cherchant à « changer les choses⁸¹² » sans intervenir. Le terme « complexée » que nous mettons en avant ici rend compte à la fois de l'épais brouillard d'acteurs, de compromis et de contradictions qui rend complexe le « repérage du politique » (Leca, 2012), mais aussi la crainte que les acteurs expriment leur volonté d'intervenir dans des contextes où leur

⁸¹² Formule générique de nos interlocuteurs lorsqu'ils cherchent à motiver l'action.

légitimité est questionnée. La nature de cette politique publique complexée bride les lectures sur le capital politique engrangé dans des activités de coopération, et les réemplois qui peuvent en être faits. Tout semble s'arrêter pour les développeurs à la mise en capacité des acteurs ; l'usage qu'ils en font, souvent diffus, les met généralement mal à l'aise⁸¹³.

« Mise en politique » ou les trajectoires diffuses de la politisation des acteurs

Nous sommes restés attentifs à la compréhension des mécanismes de cette « mise en politique » comme élément moteur de cette troisième vie des politiques de coopération dans toute la complexité qu'il y a à saisir ces trajectoires diffuses. Nous avons ainsi montré que les programmes de coopération, en fournissant des ressources et des formes de légitimité aux acteurs, créent du capital politique. Ce sont les dynamiques de circulation de ce capital politique qui nous intéressent ici, car elles forment des trajectoires plus complexes que de conclure à une dépolitisation ou non des acteurs. Ainsi la requalification de l'action menée par les acteurs est un élément déterminant des effets mesurables ou non d'un programme de coopération, et peut emprunter des voies bien différentes. Nous avons ainsi démontré que le sens politique donné par les acteurs pouvait se trouver dans la participation à l'action publique, dans le passage vers la scène instituée, par la valorisation des compétences acquises, etc.⁸¹⁴. Reste à savoir comment ce sens politique s'impose et qui l'impose. L'État-bailleur semble très vite disqualifié pour imposer ce sens, au profit du couple État/Société civile au Sud. Chacun use alors des ressorts de l'aide pour reformuler une ambition politique localement.

D'un côté, l'autorité de l'État-bénéficiaire plane sur les programmes, laissant faire, autorisant ou refusant sa mise en œuvre. Cette place de l'État se révèle à nous lorsqu'on se saisit du contraste sur les conditions de la participation à l'action publique entre le Maroc et l'Algérie. C'est l'État qui *in fine* a la capacité d'imposer (ou de surimposer) un sens politique à des acteurs d'abord et avant tout soucieux de la reconnaissance de l'État, et qui savent parfaitement bien que, si l'aide va et vient au gré des programmes de coopération, le rapport à l'État reste la véritable tension motrice du développement de leur action. L'État demeure l'ultime référence de cette dynamique de politisation des acteurs.

De l'autre côté, les projets menés par les associations sont aussi des moments de mobilisation politique, au sens où elles activent des solutions d'action publique dans des

⁸¹³ Nous serons d'autant plus étonnés de cela que les fondations politiques allemandes que nous avons pu rencontrer par ailleurs, tout en travaillant sur le renforcement de capacité, se targuent de suivre les trajectoires des individus et d'utiliser leur capacité politique à moyen et long terme.

⁸¹⁴ Il est important de retenir que ce n'est pas une trajectoire univoque et définitive.

domaines très variés (santé, éducation, culture...) qui interpellent avec plus ou moins de succès les pouvoirs publics locaux. Face aux problèmes que rencontrent les acteurs sur le terrain, ils proposent des projets qui s'accommodent des canevas des programmes de l'aide internationale. La proposition d'action est en soi une forme d'engagement public, qui se reformule dans les matrices de la gestion d'un projet. Cette activité de reformulation et de production de l'action publique, dans des contextes d'incertitude marquée (Lavigne Delville, 2012), révèle le travail de conviction, de persuasion et d'adaptation dont font preuve les acteurs : c'est en quelque sorte le fait de « conjurer l'incertitude qui forme l'activité politique essentielle » (Zittoun, 2013). Loin du mythe de la planification (Hirschman, 1967), de la gestion rationalisée et des discours sur « l'efficacité », c'est en réalité la maîtrise de cette activité politique qui est le véritable enjeu des programmes de coopération.

Mobilisation, mise en sommeil, imputabilité, responsabilité, réactivation : les usages du capital politique.

Cette approche par petites touches, à coups de projets, est importante car elle ouvre la voie à une réflexion plus large sur la place des acteurs associatifs dans la fabrique de l'action publique, voire des politiques publiques sectorielles. C'est donc bien un processus de requalification des activités sociales qui est à l'œuvre dans les projets de coopération, et donc une forme de politisation « par le bas » des acteurs qui renégocient leur place dans la fabrique locale de l'action publique. Nous avons pu observer que les acteurs témoignaient de cela sous forme d'apprentissage de pratiques « qui font école » et qu'il faut « essaimer ». D'où l'importance accordée aux processus de capitalisation dans ces programmes qui permettent de relever, au-delà des résultats tangibles de l'action, les leçons tirées de l'expérience. Il est intéressant de noter que ces « acquis de l'expérience », comme ils sont nommés dans le jargon de l'aide, sont souvent mis en avant sous forme de *success stories* visant à monter en généralité des exemples marquants des effets du programme. Bien sûr, nous pourrions y voir là des biais de surgénéralisation ou de simples stratégies de communication organisées par des bénéficiaires soucieux de convaincre les bailleurs des résultats de leur démarche. De la même façon, nous ne pouvons ignorer que cette montée en généralité vient satisfaire le besoin d'imputabilité des résultats à des acteurs (et peut-être des bailleurs en premier lieu). Cette affectation souvent *a posteriori* (et écornant au passage le caractère plurifactoriel du résultat d'une action) nous montre le besoin intrinsèque d'une politisation de l'action. Nous voyons dans ces *success stories*, dans cette recherche de la responsabilité positive⁸¹⁵ des acteurs sur l'action, des formes

⁸¹⁵ Qui contraste avec tout le processus de déresponsabilisation dans le processus de mise en œuvre.

de réactivation du politique puisqu'il s'agit de mettre en récit des résultats ou des effets que l'on veut essayer. Ces pratiques discursives jouent un rôle essentiel dans la fabrique des politiques de coopération (Zittoun, 2020) puisqu'elles viennent « ré-enchanter » (Burdeau, 1979) le petit monde du développement. Elles viennent remettre le *politics* au centre du *policy making*. C'est le moment où la mise en œuvre d'un instrument rencontre à nouveau (ou se confronte à) l'énoncé. Dans cette tension se crée inmanquablement de l'activité politique de remise en ordre, dans un accommodement raisonnable entre les référentiels de l'aide et les contingences locales. Le débat pour le chercheur n'est pas tant de juger de la véracité de cette montée en généralité, mais de voir comment les acteurs promeuvent, critiquent, mettent en scène, persuadent, s'opposent ou créent du consensus autour des résultats de l'action menée. La question qui se pose alors est de mesurer la portée de ces activités de « mise en politique » des acteurs.

Une « mise en politique » à portée limitée

Dans notre propos introductif, nous nous étions demandé dans quelle mesure les projets de développement participaient de la fabrique des politiques publiques. L'analyse dans cette thèse de la « mise en politique » des acteurs nous permet de révéler plusieurs points d'inflexion dans cette trajectoire de politisation par le bas.

Tout d'abord, si les acteurs impliqués sont majoritairement en demande d'accès aux programmes de coopération, c'est généralement qu'ils ne peuvent pas participer à l'action publique localement. Les programmes PCPA vient ainsi toucher un segment spécifique de la société civile qui a peu la capacité (ou l'envie) de contribuer à la fabrique classique de l'action publique. Ces acteurs, lorsqu'ils sont interrogés sur la question, marquent souvent leur désintérêt pour la scène politique instituée sur laquelle ils jettent une forme de discrédit. Les pouvoirs publics sont souvent quant à eux dénoncés pour leur gestion clientélaire⁸¹⁶ de l'action publique. La politisation se traduit donc rarement par l'intérêt des acteurs pour la compétition et les mandats politiques. Par ailleurs, il n'y a pas de linéarité de la trajectoire de la politisation qui partirait du désintérêt des acteurs pour le politique (*politics et policy*) jusqu'à leur engagement sur la scène politique instituée. Même si cette trajectoire est recherchée dans le cas du PCM avec la création des conseils de jeunes, même si elle est valorisée lorsque le membre d'une association accepte un mandat électif, elle reste marginale. En conséquence, la « mise en politique » concerne des acteurs souvent peu ou prou⁸¹⁷ connectés aux personnels politiques, aux réseaux de fabrique des

⁸¹⁶ Les associations qui s'insèrent dans ce système clientélaire n'ont généralement pas besoin des programmes de coopération pour fonctionner et être reconnues.

⁸¹⁷ Bien sûr, il faudrait nuancer notre propos en considérant que dans le segment de société civile que nous étudions dans les PCPA, se trouvent des acteurs associatifs insérés dans des réseaux locaux de politiques

politiques publiques, qui restent en marge de la scène politique instituée. Ceci semble tomber sous le sens pour un programme qui engage l'idée d'une meilleure participation et d'une plus grande concertation, plutôt que d'aller chercher les acteurs les plus éloignés des réseaux d'action publique. Or, cela a pour conséquence d'engager une trajectoire souvent très lente de changement et d'appréciation du capital politique à mettre en œuvre. Ensuite, les PCPA s'organisent entièrement autour de cette idée renouvelée de la « participation » sous forme de « concertation » entre société civile et pouvoirs publics, ce qui forge une limite intrinsèque à la mise en politique. Méthode aussi ancienne qu'hégémonique (Chauveau, 1994), cet appel à la participation des bénéficiaires (ou à la concertation des acteurs dans notre cas) résume à lui seul la faible ambition des programmes de coopération qui œuvrent ainsi principalement « à la mise en politique » des acteurs, sans pousser plus loin la démarche. Autrement dit, les programmes de développement agissent sans maîtrise complète du processus de politisation : la « participation » (à un projet, à une AG, à un comité de pilotage) suffit souvent à justifier de l'activité politique et des effets d'apprentissage : un effet des politiques publiques complexées que nous décrivions précédemment.

Enfin, tous les acteurs ne transforment pas l'action menée dans le cadre d'un projet, les réseaux tissés et l'expérience acquise en un capital politique actif. C'est aussi l'intérêt des exercices de capitalisation menés par les programmes que de découvrir que « les acteurs ne savent pas ce qu'ils savent » ou autrement ne formulent pas ou ne transforment pas leur savoir en capital politique. De plus, les acteurs sont soumis à une pluralité de cadres normatifs, la majorité d'entre eux avançant sans stratégie préalable, préférant bricoler les référentiels qui s'offrent à eux sur le moment dans un programme, et étant très peu conscients des rapports de force et des controverses qui les traversent. De manière incrémentale, cela peut affecter la conduite des acteurs dans la manière de produire et de se mettre en relation entre eux autour de la fabrique de l'action publique, mais ce n'est pas une entreprise politique intentionnelle que nous observons dans la majorité des cas. Cela amène parfois à une trajectoire de mise en sommeil ou d'abandon de ce capital politique chez les acteurs.

publiques, voire dont certains membres assurent un mandat électif ou sont eux-mêmes fonctionnaires. Mais il ne s'agit pas de la majorité des acteurs observés.

Synthèse et pistes de recherche

Pour répondre à nos questionnements sur la fabrique de l'aide au développement, nous nous sommes intéressés à la trajectoire d'un programme de coopération, à travers la sociologie de l'action publique, et en particulier la littérature sur l'instrumentation de l'action publique. En nous demandant : pourquoi un même instrument ne produit pas les mêmes effets ? Quelles variables interviennent entre la fabrique et la mise en œuvre ? Que peut-on en déduire sur l'interaction entre politique de développement et action publique locale ? Nous avons mis en lumière plusieurs résultats que nous synthétisons ici :

- L'instabilité des référentiels de départ amorçait des trajectoires possiblement différentes que l'on aurait retrouvées tout au long de la mise en œuvre.
- Un même instrument peut servir plusieurs politiques publiques à plusieurs échelles ; la reformulation et la mise à l'échelle des référentiels affectent ainsi la trajectoire d'un instrument à l'export.
- S'il y a décalage entre formulation et mise en œuvre d'un programme de coopération, c'est essentiellement dû à l'entreprise de traduction et d'appropriation des concepts en circulation par différentes coalitions d'acteurs ; ce décalage peut s'apparenter à une déconnexion volontaire du cadre politique initial.
- Ce travail d'appropriation révèle les contingences de la fabrique de l'action publique, et plus largement le rapport entre la place de l'État et la capacité normative de l'instrument sur la fabrique locale de l'action publique.
- La part de hasard dans la trajectoire de mise en œuvre d'un programme fait partie de la méthode. L'instrument est « à la dérive » car il répond aux caractéristiques des politiques publiques projetées qui ne peuvent qu'inciter au changement des conduites et non les imposer.
- Déconnexion et hasard rendent la carrière d'un instrument très sinueuse et font du « repérage du politique » un exercice laborieux. D'autant plus que l'instrument se présente et se construit sous l'angle de la dépolitisation de ces actions, tout en créant des dynamiques de politisation « par le bas ».
- Le capital politique engendré par les programmes de coopération n'est que peu lisible et peu mis en mouvement ; c'est la caractéristique même des politiques publiques complexées que de difficilement reconnecter résultats et intentionnalité politique.
- Au fil du temps, l'instrument s'institutionnalise progressivement et incarne une méso-politique à mi-chemin entre les controverses sectorielles de la coopération et les

contingences locales de fabrique de l'action publique « à coups de projets ».

- Si nous avons un instrument PCPA, nous avons bien des programmes de coopération différents qui suivent des trajectoires originales infléchies par les points susmentionnés, dans un jeu de continuité et de rupture avec l'énoncé de départ.

L'étude des trajectoires d'un même instrument dans plusieurs contextes nous a permis de révéler les multiples vies d'une politique de coopération. La première vie d'une politique de coopération est une sorte de métapolitique qui consiste à organiser le secteur, traduire des référentiels, formuler des instruments. Un fois que cette politique s'incarne dans un programme, s'organise alors une dimension méso-politique, à mi-chemin entre les controverses qui se poursuivent dans les arènes de l'aide au Nord, et l'entreprise de traduction et de mise en œuvre au Sud. Cette deuxième vie des politiques de coopération est tournée vers la traduction et l'adaptation aux contextes de mise en œuvre. Elle organise les moyens de sa projection entre registres normatif et incitatif, entre planification et expérimentation, entre processus et standardisation des référentiels. Chemin faisant, les acteurs qui traversent le programme apprennent dans ces espaces, et réinvestissent ou non leurs savoirs dans d'autres lieux. Cette troisième vie des politiques de coopération ouvre des fenêtres d'opportunités et des configurations d'action « micropolitiques ». Ces trois dimensions des politiques de coopération se chevauchent en réalité dans le temps. De plus, les acteurs ne circulent pas toujours aisément d'une dimension à l'autre, ou d'une temporalité à l'autre, rendant l'exercice de démêlement des variables de la fabrique de l'aide au développement relativement complexe comme nous l'avions annoncé ; une gageure que nous avons relevée.

À partir de ces résultats et de notre recherche de thèse, nous pouvons définir trois pistes de recherche qui nous semblent particulièrement fécondes :

Tout d'abord, sur les instruments d'action publique étudiés dans le cas de politiques d'aide au développement, il serait pertinent d'ouvrir la comparaison avec d'autres programmes répondant à des politiques multilatérales. En effet, la montée en généralité dans notre propos est circonscrite à une dimension, celle des relations bilatérales entre la France et l'Algérie d'une part, et la France et le Maroc d'autre part. Il faudrait par exemple questionner le caractère prescriptif ou non des instruments de l'Aide, leur rapport standardisation/expérimentation, l'usage du capital politique, etc. à partir de programmes gérés par d'autres pays ou dans des cadres multilatéraux. Par exemple, le programme Net-Med Youth mis en œuvre par l'Union Européenne au Maroc depuis 2014 pourrait tout à fait nourrir la comparaison avec nos objets de recherche, en observant de plus près comment un cadre multilatéral interagit avec son instrument.

Ensuite, au-delà « des terrains » qui nous renseignent sur la mise en œuvre des programmes, il faut s'intéresser à la genèse de l'instrument qui nous révèle l'intentionnalité de l'aide, ses contradictions intrinsèques et l'évolution de sa mise en récit. Nous pourrions étudier comment la première vie d'une politique se poursuit dans et hors de l'instrument, ou comment l'instrument poursuit sa carrière alors que le récit qui l'a vu naître n'est plus d'actualité. Nous pourrions ainsi pousser plus loin la sociologie des transferts en travaillant sur les boucles de rétroactions ou les effets-retours qu'exerce la fabrique locale de l'action publique sur la fabrique du développement. Il serait en effet intéressant de se détacher définitivement de la logique de transfert pour adopter la circulation permanente des référentiels, l'institutionnalisation des programmes et la domestication des enjeux de l'aide internationale. Il serait alors possible d'établir des cartographies de réseaux de fabrique des politiques publiques en fonction des référentiels promus, des secteurs touchés, des niveaux de politiques publiques, des séquences, etc.

Enfin, sur la sociologie historique de l'État, il serait intéressant d'analyser au-delà du rapport de l'État à sa société civile, si la nature du régime, les modes de gouvernement dans tel ou tel secteur, le rapport à la décentralisation, etc. influent sur la pénétration des programmes d'aide. Plus que de céder une fois encore à une vision globale de l'Aide face à l'État, nous pourrions travailler à repeupler chaque secteur de politique publique d'acteurs enclins à promouvoir, ajuster ou refuser ce qui arrive dans les bagages de l'aide. Avec le souci de mettre en lumière le rôle de l'État récipiendaire, nous pourrions identifier les mécanismes de naturalisation des programmes d'aide dans le paysage de la fabrique locale des politiques publiques. Il serait alors tout à fait à propos de travailler plus fortement sur la multi-rationalité normative des acteurs dans cette fabrique, et plus finement encore sur la façon dont se construit et s'utilise le capital politique, dans et hors des programmes d'aide. Plus qu'une trajectoire à dessiner, celle des politiques de coopération et de leurs instruments, nous aurions des trajectoires enchevêtrées (celle de l'État, celle du secteur, celle d'une catégorie d'acteurs, celle d'un référentiel spécifique, etc.) qu'il nous faudrait démêler patiemment pour déceler les passerelles, les apports réciproques et les contradictions. La fabrique du développement est un sujet qui mérite une mise en recherche faisant la part belle 1/ à cette notion de trajectoires au pluriel et 2/ à l'approche concrète et circonstanciée de dispositifs sociotechniques qui nous racontent l'intégralité de son histoire, des malentendus de départ, à l'agencement du désordre et jusqu'au ré-enchantement de ce petit monde de l'aide.

Bibliographie

Études dans le champ de l'aide au développement

Ouvrages généraux

BAILLY M., DUFOUR P., *L'aide au développement à l'heure de la mondialisation*, Editions Milan, 2002.

CHARNOZ O. et SEVERINO J-M., *L'aide publique au développement*. La Découverte, 2015.

COPANS J., *Sociologie du développement*, 2^{ème} édition, Paris, Armand Colin, 2010.

CHAVAGNEUX C., « Aide au développement : de la théorie à la pratique », *L'Économie politique*, vol. 36, n° 4, 2007, pp. 7-8.

CREWE E. et HARRISON E., *Whose Development? An Ethnography of Aid*, Londres ; New York, Zed Books, 1998, 224 p.

JACQUET P., « Les enjeux de l'aide publique au développement », *Politique étrangère*, vol. hiver, n° 4, 2006, pp. 941-954.

LAFOURCADE O., « L'aide au développement : un état des lieux, des interrogations », *Techniques Financières et Développement*, vol. 117, n° 4, 2014, pp. 11-19.

LECHEVALLIER A., MOREAU J., PACQUEMENT F., *Mieux gérer la mondialisation ? L'aide publique au développement*, 2007.

MADAULE S., *L'aide publique au développement : l'abécédaire de la réforme*, Paris, L'Harmattan (coll. « L'esprit économique »), 2008.

NAY O., *Les politiques de développement*, dans BORRAZ O. et GUIRAUDON V. (dir.), *Les politiques de développement 2 : Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 : 139-170.

PACQUEMENT F., « L'aide publique au développement – un sujet de finances publiques internationales » in *Revue française de Finances publiques*, n° 125, février, 2014.

RIST G., *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, France, Presses de Sciences Po, 2012.

SEVERINO J-M., DEBRAT J-M., *L'aide au développement*, Paris, Le Cavalier bleu (coll. « Idées reçues »), 2010.

VERSCHAVE F., BOISGALLAIS A., *L'aide publique au développement*, Paris, Syros, 1994.

Perspective historique ; colonisation, décolonisation, indépendance.

ACEMOGLU D., JOHNSON S. et ROBINSON J., « The colonial origins of comparative development: An empirical investigation », *American Economic Review*, décembre 2001, volume 91, n° 5, p. 1369-1401.

AMIN S., *L'Afrique de l'Ouest bloquée : Économie politique de la colonisation, 1880-1970*, Paris, Éditions de Minuit, 1971.

ATLANI-DUAULT L. et DOZON J-P., « Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale », *Ethnologie française*, vol. 41, n° 3, 2011, pp. 393-403.

BALANDIER G., *The colonial situation: A theoretical approach*, 1951, in HOWE Stephen (dir.), *The New Imperial Histories Reader*, Londres, Routledge, 2010, p. 23-40.

BRASSEUL J., *Histoire économique de l'Afrique tropicale, des origines à nos jours*, Paris, Armand Colin, « U », 2016.

CHOQUET C., DOLLFUS O., LE ROY É. et VERNIÈRES M. (dir.), *État des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Paris, Karthala, 1993.

COOPER F., « *Development and disappointment: Social and economic change in an unequal world, 1945-2000* », in *Africa since 1940. The Past of the Present*, Cambridge University Press, 2002 (11^e édition, 2009), p. 91-132.

COOPER F., « Writing the History of Development », *Journal of Modern European History*, 2010, vol. 8, n° 1, p. 5-38.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, « *Les conditions de la dépendance : Histoire du sous-développement africain* », in COQUERY-VIDROVITCH Catherine et FOREST Alain (dir.), *Décolonisations et nouvelles dépendances*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1986, p. 25-50.

COQUERY-VIDROVITCH Catherine, HÉMERY Daniel et PIEL Jean (dir.), *Pour une histoire du développement. États, sociétés, développement*, Paris, L'Harmattan, 2007.

EASTERLY W., *Le fardeau de l'Homme blanc. L'échec des politiques occidentales d'aide aux pays pauvres*, New York, Editions Markus Haller, 2006.

ESCOBAR A., *Encountering Development – The Making and Unmaking of the Third World*, Revised edition., Princeton, NJ, Princeton University Press, 1995, 312 p.

ETEMAD B., *L'héritage ambigu de la colonisation. Économies, populations, sociétés*, Armand Colin, « U », 2012.

FERGUSON J., « *Decomposing modernity: history and hierarchy after development* » dans Ania Loomba (ed.), *Postcolonial studies and beyond*, Durham, Duke University Press, 2005, p. 162-187.

FIELDHOUSE D. K., *The West and the Third World. Trade, Colonialism, Dependence and Development*, Oxford, Blackwell, 1999, 2000, 2002, & 2004.

FLORY Maurice et HENRY Jean-Robert, *La formation des normes en droit international du développement*, Paris, CNRS Éditions, 1984.

GIRI J., *Du tiers monde aux mondes émergents. Un demi-siècle d'aide au développement*, Paris, Karthala, 2012.

HAVINDEN Michel et MEREDITH David, *Colonialism and Development. Britain and its Tropical Colonies, 1850-1960*, Londres, Routledge, 1995.

HUILLERY Élise, « The impact of European settlement within French West Africa: Did precolonial prosperous areas fall behind? », *Journal of African Economies*, 2010, Oxford University Press, p. 1-49.

HUGON P., *Analyse du sous-développement en Afrique Noire. L'exemple du Cameroun*, Paris, PUF, 1968.

MARSEILLE J., *Le pillage colonial de la France reconsidéré*, in BRUNEL Sylvie (dir.), *Tiers-Mondes, controverses et réalités*, Paris, Économica-Libertés sans frontières, 1987, p. 66-72.

SAID E., *L'orientalisme. L'Orient créé par l'Occident*, Paris, Seuil, 1980/1983 (Orientalism, 1978).

Perspective économique

AUSTEN Ralph, *African Economic History. Internal Development and External Dependency*, Londres, James Currey, 1987.

BONNECASE Vincent, « Généalogie d'une évidence statistique : de la « réussite économique » du colonialisme tardif à la "faillite" des États africains (v.1930-v.1980) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2015, volume 62, n° 4, p. 33-63.

BRUNEL S. (dir), *Tiers-Mondes, controverses et réalités*, Paris, Économica-Libertés sans frontières, 1987.

DIMIER Véronique, « Construire l'association entre l'Europe communautaire et l'Afrique indépendante », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, janvier-mars 2005, n° 77, p. 32-38.

DIMIER V. et HAMBORG J., « *Construire la conditionnalité* », *Pyramides*, 9/2005, numéro spécial *Les services publics et l'espace mondialisé*, p. 49-68.

EASTERLY W. et LEVINE R., « *Africa's growth tragedy: A retrospective, 1960-1989* », *Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, 1997, volume 112, n°4, p. 1202-1250.

GERSCHENKRON A., *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

GORE C., « *The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries* », *World Development*, 2000, volume 28, n° 5, p. 789-804.

HUGON P., « Les réformes de la filière coton au Mali et les négociations internationales », *Afrique contemporaine*, 4/2005, n° 216, p. 203-225.

HUILLERY É., « History matters: The long term impact of colonial public investments in French West Africa », *American Economic Journal: Applied Economics*, 2009, volume 1, n° 2, p. 176-215.

LANDES D., *Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, New York, Norton, 1998.

LEWIS Arthur, *The Theory of Economic Growth*, Londres, Georges Allen & Unwin, 1955.

ROBINSON J., *Développement et sous-développement*, Paris, Économica, 1979.

SACHS Jeffrey & WARNER Andrew, « Sources of slow growth in African economies », *Journal of African Economies*, 1993, volume 6, n° 3, p. 335-376.

Perspective critique

AMIN S., *Impérialisme et sous-développement en Afrique*, Paris, Anthropos, 1971.

AMIN S., *Le Développement inégal : essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*, Paris, Éditions de Minuit, 1973, 365 p.

BRUCKNER P., *Le sanglot de l'homme blanc : Tiers-Monde, culpabilité, haine de soi*, Paris, Seuil, 1983/2002.

BRUNEL S., *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, Seuil, 1993.

BRUNEL S., *La coopération Nord-Sud*, Paris, PUF, 1997.

BRUNEL S., FERRO M., KIPRÉ P., LEBRUN J. et MARSEILLE J., *La colonisation est-elle responsable du sous-développement ?* table-ronde, 18 octobre 2003.

DAMBISA M., *L'aide fatale. Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*, Paris, 2009.

DOZON, Jean-Pierre. « L'état franco-africain », *Les Temps Modernes*, vol. 620-621, n° 4-5, 2002, pp. 261-288.

GIRI Jacques, *L'Afrique en panne : vingt-cinq ans de « développement »*, Paris, Karthala, 1986.

HIBOU B., « *Économie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire* », Les études du CERI, Sciences Po Paris, 1998, vol. 39.

HOBART M., *An Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance*, Londres, Royaume Uni, Routledge, 1993, 248 p.

JALÉE P., *Le pillage du Tiers Monde*, Paris, Maspéro, 1973.

KABOU A., *Et si l'Afrique refusait le développement ?* Paris, L'Harmattan, 1991.

LATOUCHE, S., « 5 - *Le chant des sirènes. Quelles perspectives après le développement ?* », *La planète des naufragés. Essai sur l'après-développement*, sous la direction de LATOUCHE S., La Découverte, 1991, pp. 134-174.

MEILLASSOUX C., COPANS J., « Un développement sans acteurs mais non sans politique. La difficile empiricité d'un engagement anti-impérialiste », *Journal des anthropologues*, vol. 118-119, n° 3-4, 2009, pp. 65-88.

MENDE T., *De l'aide à la recolonisation*, Paris, Edition du Seuil, 1972.

SERVET J-M., « Aide au développement : six décennies de trop dits et de non dits », *Revue de la régulation* [En ligne], 7 | 1er semestre / Printemps 2010, mis en ligne le 29 novembre 2010.

SMITH S., *Voyage en postcolonie. Le Nouveau Monde franco-africain, Afrique contemporaine*, Grasset, 2010.

TRAORÉ Aminata, *L'Afrique humiliée*, Paris, Fayard, 2008

Renouvellement, refondation et autres approches.

CARTIER-BRESSON J., DESTREMAU B. et LAUTIER B., « Les mots du développement : trajectoires et pouvoirs. Introduction », *Revue Tiers Monde*, vol. 200, n° 4, 2009, pp. 725-734.

CHAVAGNEUX C., « Les enjeux politiques d'un slogan », *Politique africaine*, vol. 82, n° 2, 2001, pp. 161-168

CORNWALL A., BROCK K., « What Do Buzzwords Do for Development Policy? A Critical Look at Participation, Empowerment and Poverty Reduction », *Third World Quarterly*, 2005, vol. 26, n° 7, pp. 1043-1060.

DAMON J., « Chapitre I. Le monde et l'ambition de réduction de moitié de l'extrême pauvreté », *Éliminer la pauvreté*, sous la direction de DAMON Julien. Presses Universitaires de France, 2010, pp. 33-84.

GUILLAUMONT P. et GUILLAUMONT JEANNENEY S., « *L'aide au développement revisitée* », *Commentaire*, vol. 121, n° 1, 2008, pp. 293-296.

HUGON P., « Les sciences sociales africanistes à l'épreuve des projets de développement. Peuvent-elles dépasser l'opposition entre l'universalisme de l'économie et le relativisme de l'anthropologie ? », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203, n° 2-3, 2011, pp. 331-352.

JACQUET P., « Revisiter l'aide publique au développement », *Économie internationale*, vol. 108, n° 4, 2006, pp. 139-152.

MALAFOSSE A., « La fin de l'aide publique au développement ? », *Études*, vol. 410, n° 6, 2009, pp. 739-750.

OLIVIER G., *L'aide publique au développement, un outil à réinventer*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2004.

PARTANT F., *La Fin du développement. Naissance d'une alternative ?* Maspero, Paris, 1982 (rééd. La Découverte, Paris, 2007).

PÉROUSE DE MONTCLOS M-A., *La face cachée de l'aide internationale*, Politique internationale, n°107, printemps 2005.

SACHS W. (dir.), *The Development Dictionary, A Guide to Knowledge and Power*, Zed Books, Londres, 1992.

SEVERINO J-M. et CHARNOZ O., « Les « mutations imprévues ». État des lieux de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 213, n° 1, 2005, pp. 13-131.

SEVERINO J-M. et RAY O., « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19, n° 1, 2011, pp. 5-44.

SEVERINO J-M. et RAY O., « La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective », *Revue d'économie du développement*, vol. 20, n° 2, 2012, pp. 83-142.

SEVERINO J-M., « Refonder l'aide au développement au XXI^e siècle », *Critique internationale*, vol. 10, n° 1, 2001, pp. 75-99.

SEVERINO J.-M., « Enterrer, puis ressusciter l'aide », *Journal of Field Actions*, Institut Veolia environnement, 2012.

ZAKARIA H., *L'aide publique au développement. Visées et nouvelles stratégies en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2018.

Littérature sur la coopération

Bilatérale

ADDA J., SMOUTS M-C., *La France face au Sud. Le miroir brisé*, Paris, Karthala, 1989.

BAT J-P., *Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique, de 1959 à nos jours*, Paris, Gallimard, 2012.

BALLEIX C., « La politique française de coopération au développement. Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe », *Afrique contemporaine*, vol. 236, n° 4, 2010, pp. 95-107.

BIJON J-F., *Coopération au développement. Les raisons de persévérer*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 2011.

COT J-P., *À l'épreuve du pouvoir*, Paris, Seuil, 1984.

COUSSY J., *La participation française aux aides multilatérales*, in GABAS Jean-Jacques (Dir.), *L'aide publique française au développement*, La documentation française, 2005.

FREUD C., *Quelle coopération ? Un bilan de l'aide au développement*, Paris Karthala, 1988.

GENTIL D., *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, Paris, Karthala, 2013.

GUILLAUMONT JEANNENEY S., « *La politique d'aide au développement. Du rapport Jeanneney à la situation présente* », *Commentaire*, vol. 145, n° 1, 2014, pp. 89-98.

HENRY P., *Un mécanisme de l'aide publique au développement : le Fonds de Solidarité Prioritaire. Une réflexion sur les enjeux et limites*, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, master 2 science politique, 2017-2018.

JACQUEMOT P., « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, vol. 238, n° 2, 2011, pp. 43-57.

LANNE B., *La coopération française : un témoignage*, *Afrique Contemporaine*, n°188, octobre-décembre 1998.

LARCHER L., *Au nom de la France ? Les non-dits de notre diplomatie*, Les Editions du Cerf, 2018.

MARCHESIN P., « *The securization of Aid: The Case of France* », in Stephen Brown and Jörn Grävingholt, *The securization of Aid*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

MEIMON J., « L'invention de l'aide française au développement : Discours, instruments et pratiques d'une dynamique hégémonique », *Question de recherche*, septembre 2007, n° 21, (coll. « Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po »), p. 44.

MEIMON J., « Que reste-t-il de la Coopération française ? », *Politique africaine*, vol. 105, n° 1, 2007, pp. 27-50.

MEIMON J., *En quête de légitimité. Le ministère de la Coopération (1959-1999)*, Thèse pour le doctorat en science politique, université de Lille II, 2005.

MICHAÏLOF S., « Faut-il brûler la Coopération française ? », in MICHAÏLOF S. (dir.), *La France et l'Afrique : vade-mecum pour un nouveau voyage*, Paris, Karthala, 1993, p. 63-100.

MOREAU DEFARGES P., « Chapitre 1. Le droit d'ingérence s'installe ou le destin toujours aléatoire d'une idée généreuse », *Droits d'ingérence. Dans un monde post-2001*, sous la direction de MOREAU DEFARGES Philippe. Presses de Sciences Po, 2006, pp. 17-40.

MORIN J-F., « Introduction », *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*, sous la direction de MORIN Jean-Frédéric. Armand Colin, 2013, pp. 11-20.

PACQUEMENT F., *Histoire de l'Agence française de développement en Côte d'Ivoire*, Paris, Éditions Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), 2015, 253 p.

PACQUEMENT F., « Belles histoires de l'aide : Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, 2010, vol. 236, n° 4, p. 41.

REBOA G., « Les rédacteurs de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats dans l'action publique française de coopération et de développement », *Mondes en développement*, vol. 165, n° 1, 2014, pp. 93-104.

Multilatérale

BATTISTELLA D., CORNUT J. et BARANETS É., « Chapitre 14. La coopération », *Théories des relations internationales*, sous la direction de BATTISTELLA Dario, CORNUT Jérémie, BARANETS Élie. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 489-520.

CLING J-P et ROUBAUD F., *La Banque mondiale*, Paris, La Découverte, 2008.

COLLOVALD A. (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements. Enquête sur un militantisme de « solidarité internationale » en faveur du Tiers-Monde*, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

DEVIN G., « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? Relire David Mitrany (1888-1975) », *Critique internationale*, vol. 38, n° 1, 2008, pp. 137-152.

DIMIER V., « Institutionnalisation et bureaucratisation de la Commission européenne : l'exemple de la DG Développement », *Politique européenne*, 3/2003, n° 11, p. 99-121.

EGIL F., « Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs de développement du millénaire », *Politique africaine*, vol. 99, n° 3, 2005, pp. 97-115.

EGIL F., « Les Objectifs de développement durable, nouveau « palais de cristal » ? », *Politique africaine*, 2015, n° 140, p. 99-120.

JACQUOT S., WOLL C. (dir.), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Pole Sud, 2005.

MAXWELL S., « WDR 2000: Is There a New 'New Poverty Agenda'? », *Development Policy Review*, mars 2001, vol. 19, n° 1, p. 143-149.

MILLY H., « Les Objectifs de Développement Durable : éléments d'analyse et impacts possibles pour les agences d'aide », *Techniques Financières et Développement*, vol. 121, n° 4, 2015, pp. 37-48.

MITRANY D., *A Working Peace System* (1944), Chicago, Quadrangle Book, 1966, p. 71-72.

MOREAU DEFARGES P., *Droits d'ingérence. Dans un monde post-2001*. Presses de Sciences Po, 2006.

NAUDET J-D., « Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, vol. 218, n° 2, 2006, pp. 141-174.

NAY O. et PETITEVILLE F., « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 53, n° 4, 2011, pp. 9-20.

PASQUIER R., BAINÉE O., *l'Europe telle quelle se fait*, CNRS Editions, 2007.

PERRON R., « L'Europe et les pays ACP : l'aide publique au développement, de Yaoundé à Cotonou », in BARJOT Dominique et PHAN Thi Hoai Trang (dir.), *Économie et développement durable : héritages historiques et défis actuels au sein du monde francophone*, Paris, Publications de la SFHOM, 2016, p. 235-249.

PETITEVILLE F., « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, vol. 76, n° 3, 2017, pp. 9-19.

PETITEVILLE F., « Politiques internationales », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 477-484.

PETITEVILLE F. et SMITH A., « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, 2006, pp. 357-366.

SINGER B., « Aide bilatérale contre aide multilatérale ? Analyse comparative des politiques de coopération de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de forêts tropicales », *Mondes en développement*, vol. n° 127, n° 3, 2004, pp. 45-60.

SORIAT C., *Les acteurs associatifs et la lutte contre le sida au Bénin : de la professionnalisation au gouvernement des corps*, Thèse de doctorat en science politique, Lille 2, Lille, 2014.

SAURUGGER S., SUREL Y., « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, 2006, vol. 13, n° 2.

Littérature sur l'approche projet

AUBERT P-M., « Projets de développement et changements dans l'action publique », *Revue Tiers Monde*, vol. 220, n° 4, 2014, pp. 221-237.

BLUNDO G., « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études africaines*, 1995, vol. 35, n° 137, p. 73-99.

DE LUCCA F. et RAFFINOT M., « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n° 3-4, 2007, pp. 193-218.

DOLIGEZ F., « L'aide au développement à l'épreuve des stratégies absurdes », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, n° 1, 2020, pp. 87-111.

DORDAIN D. et MOGENT L., « Le paradigme de l'aide projet fait de la résistance. De la dépendance à la réappropriation », *Afrique contemporaine*, vol. 241, n° 1, 2012, pp. 11-27.

GARNAUD B. et ROCHETTE J., « Rôle et limites de l'approche projet dans l'aménagement du littoral à Nador (Maroc) », *Revue Tiers Monde*, vol. 211, n° 3, 2012, pp. 169-188.

GIOVALUCCHI F. et OLIVIER DE SARDAN J-P., « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, juillet 2009, vol. 198, n° 2, p. 383-406.

HIRSCHMAN Albert O., *Development projects observed*, Washington, DC, Brookings Institution, 1967.

HOFFMANN E., « La planification des projets de développement, camisole ou boussole ? L'articulation entre planification et évaluation dans les stratégies opérationnelles des ONG », in QUEINNEC E. (dir.), *Les organisations non gouvernementales et le management : d'une relation occultée à une problématique auscultée*, Édition Vuibert, 2004.

LONG N., « Du paradigme perdu au paradigme... retrouvé ? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs. », *Bulletin de l'APAD*, juillet 1994, n° 7.

LONG N. et VAN DER PLOEG J D., « Demythologizing Planned Intervention: An Actor Perspective », *Sociologia Ruralis*, 1989, vol. 29, n° 3-4, p. 226-249.

BIERSCHENK T., CHAUVEAU J-P. et OLIVIER DE SARDAN J-P. (eds.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala - APAD, 2000, p. 241-257.

NÉRÉ J-J., *Le management de projet*, Presses Universitaires de France, 2015

PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique » dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Gouvernances »), 2004, p. 199-233.

ROSANVALLON A. et LECOMTE B. J., *La gestion des opérations d'aide au développement (OPAD) : entre critiques et réalisme*, Paris, France, l'Harmattan, 2011, 2011, 351 p.

Science politique africaniste

BAYART J.-F., MBEMBE A. et TOULABOR C., *Le politique par le bas en Afrique noire*, Karthala, 2008.

BAYART J.-F., L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion, *Critique internationale*, n°5, 1999.

BAYART J.-F., L'historicité de l'État importé, *Les Cahiers du CERI*, n°15, 1996.

BAYART J.-F., ELLIS Stephen et HIBOU Béatrice, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.

BAYART J.-F., *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

DARBON D., et al. « Un état de la littérature sur l'analyse des politiques publiques en Afrique », Agence française de développement, 2019, pp. 1-36.

DARBON D. et PROVINI O., « Penser l'action publique en contextes africains », *Gouvernement et action publique*, juillet 2018, n° 2, p. 9-29.

CAMAU M., « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe », *Critique internationale*, vol. n° 30, n° 1, 2006, pp. 59-81.

DEBERRE J.-C., « Décentralisation et développement local », *Afrique contemporaine*, juin 2007, n° 221, p. 45-54.

DE VILLERS G., « L'État en Afrique et les lignes de force de l'évolution, des politiques de coopération internationale, » dans TOTTÉ Marc, DAHOU Tarik, BILLAZ R., Collectif d'échanges pour la technologie appropriée (Belgique) et Enda Graf Sahel (Groupe) (eds.), *La décentralisation en Afrique de l'ouest : entre politique et développement*, Paris : Grand-Yoff, Dakar, Karthala : COTA ; ENDA GRAF (coll. « Hommes et sociétés »), 2003.

DUFY C. et THIRIOT C., « Les apories de la transitologie : quelques pistes de recherche à la lumière d'exemples africains et post-soviétiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n° 3, 2013, pp. 19-40.

ENGUELEGUELE M., « L'analyse des politiques publiques dans les pays d'Afrique subsaharienne » dans DARBON Dominique, COULON Christian et Centre d'études d'Afrique noire (eds.), *L'Afrique politique*, Paris, Karthala (coll. « L'Afrique politique »), 2002, p. 233-254.

FERGUSON J., *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*, Duke University Press, 2006, 269 p.

GLASER A., *AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, 2014.

NAKANABO DIALLO R., *Politiques de la nature et nature de l'Etat : (re)déploiement de la souveraineté de l'Etat et action publique transnationale au Mozambique*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Bordeaux - Sciences Po Bordeaux, 2013.

O'DONNELL G., SCHMITTER P. C., *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, 2013.

VALETTE H., BARON C., ENTEN F., LAVIGNE DELVILLE P. et TSITSIKALOS A. (eds.), *Une action publique éclatée ? Production et institutionnalisation de l'action publique dans les secteurs de l'eau potable et du foncier (APPI)*, Actes du colloque, Toulouse, du 2 au 4 décembre 2014, Paris, GRET, 2015.

Socio-anthropologie du développement

BAKO-ARIFARI N. et LE MEUR P-Y., « Une anthropologie sociale des dispositifs du développement » dans *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 2001, p. 121-175.

BAKO-ARIFARI N., « Dans les interstices de l'État : des courtiers en col blanc. Cadres ressortissants et développement local à Kandi (Nord- Bénin) » dans BIERSCHEK Thomas, CHAUVEAU J-P. et OLIVIER DE SARDAN J-P. (eds.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala - APAD, 2000.

BARÉ J-F., *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 2001, 356 p.

BARÉ J-F., *L'anthropologie et les politiques de développement*, *Terrain. Revue d'ethnologie de l'Europe*, mars 1997, n° 28, p. 139-152.

BARÉ J-F. (Sous la direction), « Les applications de l'anthropologie », Paris, Karthala, 1995.

BARÉ J.-F. (dir.), *Paroles d'experts. Études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, 2006.

BARÉ J-F., *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Montréal-Paris, Les Éditions L'Harmattan, 1997.

BONO I. et HIBOU B., « Le développement comme champ de bataille », *Revue internationale de politique de développement*, septembre 2017, vol. 8, n° 8.

COPANS J., « Usages du développement : mémoires, politiques et sciences sociales », *Cahiers d'études africaines*, 2011, vol. 2, n° 202- 203, p. 659-694.

COPANS J., *La longue marche de la modernité africaine : savoirs, intellectuels, démocratie*, Paris, Editions Karthala (coll. « Les Afriques »), 1990, 406 p.

CRUSH J.(ed.), *Power of development*, Londres ; New York, Routledge, 1995.

GABAS J-J., *L'aide contre le développement ? : L'exemple du Sahel*, Revue Tiers Monde., Paris, Economica, 1988.

GABAS J-J., *Nord-Sud : l'impossible coopération ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

GABAS J-J., PESCHE D., RIBIER V. et CAMPBELL B., « Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations », *Mondes en développement*, avril 2014, vol. 165, n° 1, p. 7-22.

LAVIGNE DELVILLE P., « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement*, 2017, n° 45, p. 33-64.

LAVIGNE DELVILLE P., « Un projet de développement qui n'aurait jamais dû réussir ? », *Anthropologie & développement*, 2015, n°42-43, p. 59-84.

LAVIGNE DELVILLE P., « Affronter l'incertitude ? », *Revue Tiers Monde*, 2012, vol. 211, n° 3, p. 153-168.

LAVIGNE DELVILLE P., *Vers une socio-anthropologie des interventions de développement comme action publique*, Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des Recherches, CREA, Lyon II, Lyon, 2011.

LAVIGNE DELVILLE P., « Courtiers en développement ou entrepreneurs politiques ? Les responsables d'associations villageoises de développement dans une région d'émigration internationale (Mali, Sénégal) » dans BIERSCHEK T., CHAUVEAU J.-P. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala - APAD, 2000, p. 165-187.

LAVIGNE DELVILLE P. et ABDELKADER A., « À cheval donné, on ne regarde pas les dents » : Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens, Niamey, LASDEL (coll. « Études et Travaux »), 2010, 113 p.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, « Les réformes de politiques publiques en Afrique de l'Ouest, entre polity, politics et extraversion. Eau potable et foncier en milieu rural (Bénin, Burkina Faso) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, 2018, pp. 53-73.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, « Pour une anthropologie symétrique entre « développeurs » et « développés » », *Cahiers d'études africaines*, 202-203 | 2011, 491-509.

LAVIGNE DELVILLE Philippe, « Pour une socio-anthropologie de l'action publique dans les pays 'sous régime d'aide' », *Anthropologie & développement*, 45 | 2017, 33-64.

LEWIS D., « Anthropology, Development and the 'Perpetual Present': Knowledge, Power and Practice » dans HAGBERG Sten et WIDMARK Charlotta (eds.), *Ethnographic practice and public*

aid: methods and meanings in development cooperation, Uppsala, Uppsala Universitet (coll. « Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala studies in cultural anthropology »), 2009, p. 53-72.

LEWIS D. et MOSSE D. (ed.), *Brokers and Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Kumarian Press, 2006.

MONGBO R. L., « Des courtiers ruraux pour le développement au Bénin. Rapport d'une recherche conduite au Bénin dans le cadre du projet « courtiers locaux du développement », *Le bulletin de l'APAD*, n° 11, 1996.

MOSSE D., *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*, Londres, Royaume-Uni, Pluto Press, 2005, 342 p.

MOSSE David et LEWIS David, *Development Brokers and translators. The ethnography of aid and agencies*, Kumarian Press., Bloomfield, États- Unis, David Lewis, 2006, 251 p.

OLIVIER DE SARDAN J-P. et BIERSCHEK T., « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD* n° 5, 1993.

OLIVIER DE SARDAN J-P et RIDDE V. (eds.), *Une politique publique de santé et ses contradictions : la gratuité des soins au Burkina Faso, au Mali et au Niger*, Paris, Éditions Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), 2014.

OLIVIER DE SARDAN J-P., *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), 1995, 221 p.

WINTER G., *À la recherche du développement : un fonctionnaire au service d'une passion*, Paris, Karthala, 2010

Analyse des politiques publiques et sociologie de l'action publique.

ALLEN J., *Powerful Assemblages?*, *Area*, 43 (2), 2011.

BOUVIER A., « A/ Théorie du choix rationnel, cognition et argumentation », *Philosophie des sciences sociales. Un point de vue argumentativiste en sciences sociales*, sous la direction de BOUVIER Alban. Presses Universitaires de France, 1999, pp. 119-147.

BORRAZ O., « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale » dans BALME R., FAURE A. et MABILEAU A. (eds.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1999, p. 70-110.

CALLON M. et LATOUR B., « Le grand Léviathan s'approprie-t-il ? » dans Madeleine Akrich(ed.), *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines (coll. « Sciences sociales »), 2013, p. 11-32.

DUBUISSON-QUELLIER S., *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po, 2016

GARRAUD P., « Agenda/émergence », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 54-61.

GARRAUD P. (1990), « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, p. 17-41.

GAXIE D., *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*. Le Seuil, 1978.

HALPERN C., LASCOUMES P. et LE GALES P. (eds.), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Domaine Gouvernances »), 2014.

HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'action publique*, 2e édition., Paris, Armand Colin (coll. « U. Sociologie »), 2011.

HASSENTEUFEL P., « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale », *Revue française de science politique*, mars 2005, Vol. 55, n° 1, p. 113-132.

JACQUOT S. et HALPERN C., « Aux frontières de l'action publique : L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation » dans *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, 2015, p. 57-84.

JONES C. O., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Calif., États-Unis d'Amérique, Wadsworth Pub. Co., 1970, 170 p.

JOBERT B. (ed.), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 1994, 328 p.

JOBERT B., « L'État en action. L'apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 1985, vol. 35, n° 4, p. 654-682.

JOBERT B. et MULLER P., *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF (coll. « Recherches politiques »), 1987.

KINGDON J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Update Edition, with an Epilogue on Health Care, 2 edition., Boston, Pearson, 2010.

LASCOUMES P. et LE GALÈS P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, 2012.

LASCOUMES P., « Normes », Laurie B. éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 405-410.

LASSWELL H., *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.

LECA J., « État », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 226-239.

LECA J., « L'état entre politics, policies et polity, ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n° 1, 2012, pp. 59-82.

LOWI T. J., Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, vol. 32, n° 4, 1972, pp. 298-310.

MENY Y. et THOENIG J.-C., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2013.

MULLER P., « Secteur », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 569-576.

MULLER P., « Référentiel », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 533-540.

MULLER P., THOENIG J.-C., DURAN P., MAIONE G. et LECA J., « Forum : enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique* 46, 1, 1996, pp. 96-133.

MULLER P., « Référentiel » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de Sciences Po, 2010, vol. 3^e éd., p. 555-562.

MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, vol. 50, n° 50, p. 189-208.

MULLER P., « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, 1990, vol. 8, n° 3, p. 19-33.

NAY O., *La Région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1997 : 11-37.

NAY OI. et SMITH A. (eds.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, France, Economica, 2002, 237 p.

PALIER B., « Process tracing », Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 510-517.

PETITEVILLE F., « Trois figures mythiques de l'Etat dans la théorie du développement », *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 1998, p. 86-99.

RICHARD R., « What is Lesson-Drawing? », *Journal of Public policy*, 11 (1), 1991, p. 3-30

SABATIER P. A., «The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, mars 1998, vol. 5, n° 1, p. 98-130.

TILLY C., *Trust and Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

ZITTOUN P., « Introduction / La fabrique d'un énoncé de politique publique », *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, sous la direction de ZITTOUN P., Presses de Sciences Po, 2013, pp. 7-26.

Instrument d'action publique

BAUDOT P-Y., « Chapitre 6 / Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », HALPERN Charlotte éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 193-236.

BENAMOUZIG D., « Chapitre 2 / Des idées pour l'action publique. Instruments ou motifs cognitifs ? », HALPERN C. éd., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po, 2014, pp. 95-118.

HALPERN C., LASCOUMES P. et LE GALÈS P., « Instrument », Laurie Bousaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5^e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 321-330.

HOOD C., *Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers Reflexions on the Tools of Government after Two Decades*, Governance, 2005

HOWLETT M. (2014). Chapter 9 / Policy Design: What, Who, How and Why?. Dans : HALPERN Charlotte éd., *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets* (pp. 281-316). Paris ; Presses de Sciences Po.

LABORIER P. et TROM D.(eds.), *Historicités de l'action publique*, Paris, France, PUF, 2003, 540 p.

LASCOUMES P.et LE GALES P. (eds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Gouvernances »), 2004, 370 p.

LAVIGNE DELVILLE P., et SCHLIMMER S., « Saisir l'action publique en Afrique à travers les instruments. Avant-propos », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, no. 2-3, 2020, pp. 9-32.

SORIAT C., « Imposition et appropriation de la lutte contre le sida par projet au Bénin. L'instrumentation de l'action publique comme observatoire des trajectoires étatiques africaines », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, n° 2, 2018, pp. 95-115.

SORIAT C., « Bureaucratisation par le haut, bureaucratization par le bas. Diffusion et réception d'un instrument managérial dans le contexte de la santé au Bénin », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 27, n° 2-3, 2020, pp. 111-136.

Sociologie des acteurs de l'aide

ABU-SADA C. et CHALLAND B., *Le développement, une affaire d'ONG ? Associations, États et bailleurs dans le monde arabe*, Paris, 2011.

ATLANI-DUAULT L., « Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance » », *Autrepart*, n° 35, 2005.

BANÉGAS R., « 9. La domestication de la modernité démocratique », *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, sous la direction de BANÉGAS Ri., Karthala, 2003, pp. 381-422.

BEN NEFISSA S., ABD AL-FATTAH N., HANAFI S. et MINANI C. (eds.), *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Le Caire : Paris, CEDEJ ; Karthala (coll. « Kalam »), 2004.

BESSIS S., « Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 90 », *Revue Tiers Monde*, 1997, vol. 38, n° 151, p. 659-675.

BLANC-PAMARD C. et FAUROUX E., « L'illusion participative », *Autrepart*, janvier 2011, n° 31, p. 3-19.

CALVÈS A-E., « Empowerment : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, thème : Les mots du développement, 4/2009, n° 200, p. 735-749.

CAMAU M., « Sociétés civiles "réelles" et téléologie de la démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n° 2, 2002, pp. 213-232.

CASTELLANET C., *Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement*, Les Éditions du Groupe initiative, 2003.

CAZENAVE B., GARBE E. et MORALES J., *Le management des ONG*. La Découverte, 2020.

CHAUVEAU J-P., « Le "modèle participatif" de développement rural est-il "alternatif" ? Éléments pour une anthropologie de la culture des "développeurs" », *Bulletin de l'APAD*, 15 mars 1992, n° 3.

CLING J-P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F., « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ? », *L'Économie politique*, 2002, n° 16, n° 4, p. 32-54.

COHEN S., « ONG, altermondialistes et société civile internationale », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 3, 2004, pp. 379-397.

COHEN J. M. et UPHOFF N. T., « Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity », *World Development*, mars 1980, vol. 8, n° 3, p. 213-235.

CORNWALL A., « Unpacking 'Participation': models, meanings and practices », *Community Development Journal*, 2008, vol. 43, n° 3, p. 269-283.

CUMMING G. D., « Les ONG françaises dans l'après-Guerre froide : les nouveaux « diplomates du développement » ? », *Politique américaine*, vol. 17, n° 2, 2010, pp. 49-64.

DAUVIN P. et SIMEANT J., *Le travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Presses de Sciences Po, 2002.

DIAMOND L., Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation, *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Volume 5, Number 3, July 1994.

DROY I., « Un panorama national : la multiplication des ONG à Madagascar » dans DELER J-P., ROCA P-J., FAURÉ Y. et PIVETEAU A. (eds.), *ONG et développement : société, économie, politique*, Paris, Editions Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), 1998, p. 167-179.

FAUROUX E., « De l'optimisme technologique à l'optimisme "participatif". Les métamorphoses du discours des spécialistes du développement à travers des exemples malgaches » dans BARÉ Jean-François (ed.), *Paroles d'experts : études sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala (coll. « Hommes et sociétés »), 2006, p. 317-364.

FREYSS J., « La solidarité internationale, une profession ? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, n° 4, 2004, pp. 735-772.

GALLET B., « La coopération décentralisée », *Confluences Méditerranée*, 2007, n° 63, p. 85-91.

GUILLERMOU Y., « ONG et dynamiques politiques en Afrique. Le difficile dialogue à la base entre acteurs du développement rural », *Journal des anthropologues*, vol. 94-95, n° 3-7, 2003, pp. 123-143.

HOURS B., « Les ONG : outils et contestation de la globalisation », *Journal des anthropologues*, vol. 94-95, n° 3-7, 2003, pp. 13-22.

HOURS, B. et Selim M., « Les ONG, voix sociales mineures/entreprises capitalistes globales », *Multitudes*, vol. 47, no. 4, 2011, pp. 36-41.

HYDEN G., « After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power », *Development Policy Review*, 26(3), 2008.

HUGON P., Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement : Albert Otto Hirschman et François Perroux, *Mondes en développement*, vol. 124, n° 4, 2003, pp. 9-31.

JACOB J-P. et LAVIGNE DELVILLE P. (eds.), *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Marseille : Paris : Genève, APAD ; Karthala ; IUED (coll. « Hommes et sociétés »), 1994.

JOXE L., « La « sudisation » du secteur de l'aide internationale. Entre opportunité d'émancipation et déplacement des rapports de domination », *Revue internationale des études du développement*, vol. 241, n° 1, 2020, pp. 165-186.

LECLER R., MORIVAL Y. et BOUAGGA Y., « Pour une ethnographie des professionnels de l'international », *Critique internationale*, vol. 81, n° 4, 2018, pp. 9-20.

- LECA J., « De la lumière sur la société civile », *Critique internationale*, n° 21, 2003.
- LE NAËLOU A., « ONG : les pièges de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, vol. 180, n° 4, 2004, pp. 727-734.
- MAGONE C., NEUMAN M., WEISSMAN F., *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins sans frontières*, La Découverte, Paris, 2012.
- MAIETTA M., « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », *Revue internationale et stratégique*, vol. 98, n° 2, 2015, pp. 53-59.
- NONJON M., Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante, *Politix*, n° 70, 2005, p. 89-112.
- OTAYEK R., « Démocratie et société civile. Une vue du sud », *Revue internationale de politique comparée*, 2002, vol. 9, n° 2, p. 167-170.
- PERRIN-JOLY C., « De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche », *Sociologies*, 2010.
- PIROTTE G., « Les initiatives populaires de solidarité internationale : un laboratoire d'études de la coopération internationale ? », *Mondes en développement*, vol. 161, n° 1, 2013, pp. 7-18.
- PIROTTE G., « Étudier les sociétés civiles dans le contexte du nouveau paradigme de l'aide internationale », *Mondes en développement*, vol. 159, n° 3, 2012, pp. 11-28.
- PIROTTE G., « Repenser la sociologie du développement entre dynamiques du dedans et dynamiques du dehors. Une réflexion à partir du projet de société civile au Bénin », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203, n° 2-3, 2011, pp. 473-490.
- PONCELET M. et PIROTTE G., « L'invention africaine des sociétés civiles : déni théorique, figure imposée, prolifération empirique », *Mondes en développement*, vol. 139, n° 3, 2007, pp. 9-23.
- ROCA P-J, « À la fois "dedans" et "dehors" : les ONG dans les relations internationales » dans BENN NÉFISSA S., ABD AL-FATTAH N., HANAFI S. et MINANI C. (eds.), *ONG et gouvernance dans le monde arabe*, Le Caire : Paris, CEDEJ ; Karthala (coll. « Kalam »), 2004, p. 49-64.
- RYFMAN Philippe, *Les ONG*, La Découverte, 2014.
- RYFMAN Philippe, « VIII. Des acteurs de la recomposition d'un monde globalisé », RYFMAN Philippe, éd., *Les ONG*. La Découverte, 2014, pp. 84-96.

Etat, politiques et société au Maroc

ALLAL A., « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy transfers à portée limitée », *Critique internationale*, 2010, vol. 48, n° 3, p. 97–116.

ALLAL A., « Développement international » et « promotion de la démocratie » : à propos de la « gouvernance locale » au Maroc », *L'Année du Maghreb*, novembre 2007, III, p. 275-296.

BARON C. et BELARBI W., « Gouvernance participative et rôle des associations pour l'accès à l'eau dans la périphérie de Casablanca (Maroc) » dans SCHNEIER-MADANES Graciela (ed.), *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*, La Découverte (coll. « Recherches »), 2010, p. 381-401.

BENCHERIFA A., « Migration extérieure et développement agricole au Maroc : état de la connaissance, observations empiriques récentes et perspectives de recherches futures », *Revue de géographie du Maroc*, 1993, vol. 15, n° 1-2, p. 51-92.

BENIDIR M., « Les courtiers associatifs en développement dans le Sud-Est du Maroc. Entre politisation et dépolitisation », *Anthropologie & développement*, septembre 2015, n° 42-43, p. 101-132.

BENIDIR M., « Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face-à-face et controverses dans les arènes du développement », *Politique africaine*, 2010, vol. 120, n° 4, p. 87.

BENNAFLA K., « Mobilités et politique à Sidi Ifni, ville isolée du Sud marocain », *Espace populations sociétés*, décembre 2010, 2010/2-3, p. 251-265.

BENNAFLA K. et EMPERADOR BADIMON M., « Le « Maroc inutile » redécouvert par l'action publique : les cas de Sidi Ifni et Bouarfa », *Politique africaine*, 2010, n° 120, p. 67-86.

BENNANI-CHRAIBI M., 2003, « Parcours, cercles et médiations à Casablanca. Tous les chemins mènent à l'action associative de quartier », dans BENNANI-CHRAIBI Mounia et FILLEULE Olivier (dir.), *Résistance et protestations dans les sociétés musulmanes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 293-352.

BERQUE J. et PASCON P., *Structures sociales du Haut-Atlas*, 2. éd. rev. et augm., Paris, PUF (coll. « Sociologie d'aujourd'hui »), 1978.

BERRIANE Y. et KAREN R., *La fabrique de la coutume au Maroc : le droit des femmes aux terres collectives*, *Cahiers du Genre*, vol. 62, n° 1, 2017, pp. 97-118.

BONO I., « Le « phénomène participatif » au Maroc à travers ses styles d'action et ses normes », *Les études du CERI, Sciences Po Paris*, juin 2010, n° 166.

BONO I., « Une lecture d'économie politique de la « participation des jeunes » au Maroc à l'heure du Printemps arabe », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 20, n° 4, 2013, pp. 145-166.

BOUJROUF S., « Innovation et recomposition territoriale au Maroc. Une mise en perspective géo-historique » dans Benoît Antheaume et Frédéric Giraut (eds.), *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris, IRD, 2005, p. 133-158.

BOURRON Y. et OULD AOUDIA J., *Jamal, la revanche du territoire : un migrant acteur du développement*, Paris, France, Ed. Publisud, 2011, 268 p.

CATUSSE M., « Le « social » : une affaire d'Etat dans le Maroc de Mohammed VI », *Confluences Méditerranée*, septembre 2011, n° 78, p. 63-76.

CATUSSE M., « Maroc : un fragile État social dans la réforme libérale » dans Myriam Catusse, Blandine Destremau et Éric Verdier (eds.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb : formation, travail et protection sociale*, Paris, France, Karthala, 2010, p. 187-228.

CATUSSE M., « La réinvention du social dans le Maroc ajusté », *Revue des Mondes Musulmans et de la Méditerranée*, 2005, n° 105-106, p. 221-246.

CATUSSE Myriam, DESTREMAU Blandine et VERDIER Éric (eds.), *L'État face aux débordements du social au Maghreb : formation, travail et protection sociale*, Paris, France, Karthala, 2010.

CATUSSE M. et VAIREL F., « Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc », *Politique africaine*, vol. 120, n° 4, 2010, pp. 5-23.

CHAHIR A., *Qui gouverne le Maroc ? étude sociologique du leadership politique*, Paris, Harmattan, 2015..

CHAKER A., « Communautés de base traditionnelles et modernes dans la vallée du Draâ », *Bulletin économique et social du Maroc*, 2004, Rapport du social 2004, p. 23-30.

CHEYNIS É., « Les pionniers de la participation au Maroc. Espace de reclassement et constitution d'un savoir autonome », *Participations*, juin 2016, n° 14, p. 37-59.

CHEYNIS, É., *L'altermondialisme au prisme marocain*, *Critique internationale*, vol. n° 27, n° 2, 2005, pp. 177-191.

CLAISSE A., « Le makhzen aujourd'hui » dans Jean-Claude Santucci (ed.), *Le Maroc actuel : Une modernisation au miroir de la tradition ?* Aix-en-Provence, Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (coll. « Connaissance du monde arabe »), 2013, p. 285-310.

DESMOULIN J-P., *Jeux identitaires, traces mémorielles et mutations sociales : une anthropologie des populations du Moyen-Draâ au Maroc*, Saint-Brice-sous-Forêt, J.-P. Desmoulin (auto-édition), 2009.

EL MAJHAD S., « Maroc : Explosion associative », *Aujourd'hui le Maroc*, 29 déc. 2014 p.

HADDAD M., « Lecture Le mouvement marocain pour les droits de l'Homme, entre consensus national et engagement citoyen. ROLLINDE Marguerite, Karthala, Paris, 2002 », *Confluences Méditerranée*, vol. 51, n° 4, 2004, pp. 81-89.

HIBOU B. et TOZY M., « De la friture sur la ligne des réformes : La libéralisation des télécommunications au Maroc », *Critique internationale*, 2002, n° 14, n° 1, p. 91-118.

LACOSTE Y., « Chapitre 5 - Le conflit du Sahara occidental : Maroc contre Algérie ? » dans *Les conflits dans le monde*, Armand Colin, 2011, p. 79-88.

LACROIX T., *Les réseaux marocains du développement : géographie du transnational et politiques du territorial*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

LACROIX T., « Chapitre 6. L'autre codéveloppement. Les acteurs non étatiques », *Les réseaux marocains du développement. Géographie du transnational et politiques du territorial*, sous la direction de LACROIX Thomas, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 205-242.

MOUNIB M., « Le Dahir berbère, le plus grand mensonge de l'histoire contemporaine du Maroc », Agadir, 1998

LEVEAU R., *Le fellah marocain, défenseur du trône*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), 1976.

LOUARGANT S., MATTEUDI E. et ROUX E., « L'action aménagiste au Maroc entre héritages, permanences et bifurcations », *L'Information géographique*, 2011, vol. 75, n° 4, p. 15-38.

MARTHELOT P., « Histoire et réalité de la modernisation du monde rural au Maroc », *Tiers-Monde*, 1961, vol. 2, n° 6, p. 137-168.

MERNISSI F., *Les Aït-Débrouille du Haut-Atlas : reportage*, Maroc, Editions le Fennec, 1997, 153 p.

MIRAS C. De et GODARD X., « Les firmes concessionnaires de service public au Maroc : Eau potable, assainissement et transports collectifs », *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens*, janvier 2006, n° 106, p. 113-124.

NANCY M., « Analyse des relations entre les systèmes hégémoniques et les spécificités nationales : un cas particulier : urbanisation et développement », dans *Indépendances et interdépendances au Maghreb*, C.R.E.S.M., Ed. du C.N.R.S., Paris, 1974, p. 29.

PASCON P., *Le Haouz de Marrakech*, Rabat, Maroc, Tanger : Editions marocaines et internationales, 1983, vol. 2/, 693+165 p.

PASCON P. et ENNAJI M., *Les Paysans sans terre au Maroc*, Édition Toubkal., Casablanca, Maroc, 1986.

QUINTAL M. et TRUDELLE C., « Maroc : Les associations locales dans la vallée du Ziz. Une nouvelle gouvernance territoriale », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, 15 mars 2013, n° 334, p. 39-53.

ROLLINDE M., *Le mouvement marocain des Droits de l'Homme. Entre consensus national et engagement citoyen*, Paris/ Saint Denis, Khartala/Institut Maghreb-Europe, 2002.

ROMAGNY B., AUCLAIR L. et ELGUEROUA A., « La gestion des ressources naturelles dans la vallée des Aït Bouguemez (Haut Atlas) : la montagne marocaine à la recherche d'innovations institutionnelles », *Mondes en développement*, avril 2008, n° 141, p. 63-80.

SAAF A., « Changement et continuité dans le système politique marocain » dans BOUTALEB Assia, DUPRET Baudouin, FERRIÉ Jean-Noël et RHANI Zakaria (eds.), *Le Maroc au présent : D'une époque à l'autre, une société en mutation*, Maroc, Centre Jacques-Berque (coll. « Description du Maghreb »), 2016, p. 535-568.

SANTUCCI J-C. (ed.), *Le Maroc actuel : Une modernisation au miroir de la tradition ?* Aix-en-Provence, Institut de recherches et d'études sur le monde arabe et musulman (coll. « Connaissance du monde arabe »), 2013, XIII-438 p.

TOZY M., « La société civile entre transition démocratique et consolidation autoritaire : le cas du Maroc » dans BOZZO A. et LUIZARD P-J. (eds.), *Les sociétés civiles dans le monde musulman*, Paris, Découverte (coll. « Textes à l'appui. Islam et société »), 2011, p. 249-271.

VAIREL F., *Politique et mouvements sociaux au Maroc : la révolution désamorcée ?*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Sociétés en mouvement »), 2014, 361 p.

VAIREL F., « La transitologie, langage du pouvoir au Maroc », *Politix*, vol. n° 80, n° 4, 2007, pp. 109-128.

VERMEREN P., *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, La Découverte., Paris, 2016, 128 p.

VERMEREN P., *Le Maroc en transition*, Paris, La Découverte, 2004.

Etat, politique et société en Algérie

ABRIKA B., « La coopération décentralisée, un levier pour le développement économique territorialisé. Exemples de projets de coopération franco-algérienne, les Wilayate de Béjaïa et Tizi-Ouzou », *Mondes en développement*, vol. 175, n° 3, 2016, pp. 59-76.

AIT-AOUDIA M., *L'expérience démocratique en Algérie (1988-1992)*, Presses de Sciences Po, 2015.

AKERKAR A., « Approche territoriale durable et coopération décentralisée franco-algérienne : les effets du partenariat avec Mulhouse sur El Khroub », *Pensée plurielle*, vol. 39, n° 2, 2015, pp. 77-91.

AMAROUCHE A., « Régime politique, société civile et économie en Algérie : une analyse institutionnaliste », *Mondes en développement*, vol. 159, n° 3, 2012, pp. 45-57.

BENDIMERAD S., CHIBANI A. et BOUSSAFI K., « Boom associatif en Algérie : réalité ou illusion démocratique ? », *RECMA*, vol. 354, n° 4, 2019, pp. 42-57.

BENGHABRIT-REMAOUN N. et HADDAD M. (dir.), *L'Algérie 50 ans après. État des savoirs en sciences sociales et humaines : 1954-2004*, Oran, Editions du CRASC, 2008.

BEN NÉFISSA S., « Les dynamiques sociales et politiques paradoxales de la promotion de la société civile en Égypte », BOZZO Anna éd., *Les sociétés civiles dans le monde musulman*. La Découverte, 2011, pp. 325-340.

BOZZO A., « Société civile et citoyenneté en Algérie : essor et déclin d'un mouvement associatif indépendant (xix-xxe siècle) », BOZZO Anna, éd., *Les sociétés civiles dans le monde musulman*. La Découverte, 2011, pp. 95-114.

CAMAU M., « Présentation », *L'Algérie par ses islamistes*, sous la direction de AL-AHNAF Mustafa, BOTIVEAU Bernard, FREGOSI Franck. Karthala, 1991, pp. 5-6.

DERRAS O., *Le fait associatif en Algérie. Le cas d'Oran*, *Insaniyat*, 1999, 95-117.

DIRÈCHE K., « Écrire sur l'Algérie. Les SHS à l'épreuve de la mobilisation citoyenne du 22 février 2019 », *L'Année du Maghreb*, 21 | 2019, 205-211.

DRIS AIT-HAMADOUCHE L., « Politique extérieure et politique intérieure algérienne : la résistance révolutionnaire au service de la résilience autoritaire ? », *Maghreb-Machrek*, 2014/3, n° 221, p. 9-22.

DRIS-AIT HAMADOUCHE L., « La société civile vue à l'aune de la résilience du système politique algérien », *L'Année du Maghreb*, 16 | 2017, 289-306.

DRIS-AIT HAMADOUCHE L., « Soulèvement populaire en Algérie : crise politique et acteurs politiques en crise », *Maghreb - Machrek*, vol. 244, no. 2, 2020, pp. 11-23.

FRENKIEL S., Football et politique d'État. Les footballeurs algériens et la politique sportive de l'État FLN depuis 1962, *Afrique contemporaine*, vol. 233, n° 1, 2010, pp. 100-101.

HACHEROUF H., « Le mouvement associatif en milieu rural. Le cas de la wilaya de Bejaia », *Insaniyat /*, 49 | 2010, pp. 19-39

HADJAZI S., « Histoire de la coopération France-Algérie depuis l'indépendance », *Revue Défense Nationale*, vol. 822, n° 7, 2019, pp. 97-103.

KEMEN K., *La concertation locale dans les projets de développement, enda europe*, 2004.

KHALFOUNE T. et MEYNIER G., « Après l'indépendance : les relations tumultueuses entre l'Algérie et la France », BOUCHÈNE A., éd., *Histoire de l'Algérie à la période coloniale. 1830-1962*. La Découverte, 2014, pp. 665-683.

LECHEVALLIER É., « La coopération, un terrain de concurrence Est-Ouest en Algérie », *Outre-Mers*, vol. 406-407, n° 1, 2020, pp. 131-150.

ROCA P-J., « Les associations « modernes », fer de lance de la société civile ? », *Confluences Méditerranée*, vol. 81, n° 2, 2012, pp. 69-81.

VOLPI F., « Stabilité et changement politique au Maghreb : Positionner l'Algérie dans le contexte régional de l'après-printemps arabe », *Maghreb - Machrek*, vol. 221, no. 3, 2014, pp. 35-46.

Ouvrages et articles sur le New Public Management, les transferts et les effets de politisation/dépolitisation

New public management

AMPROU J. et CHAUVET L., *Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats*, Paris, Agence française de développement, « Notes et documents », n° 6, 2005.

BEZES P., « État, experts et savoirs néo-managériaux. Les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 3, n°193, 2012.

BEZES P. et MUSSELIN C., « Chapitre 5 / Le new public management. Entre rationalisation et marchandisation ? », BOUSSAGUET Laurie éd., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015, pp. 125-152.

BEZES P., *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

DUFLO E., « Évaluer l'impact des programmes d'aide au développement : le rôle des évaluations par assignation aléatoire », *Revue d'économie du développement*, vol. 13, n° 2-3, 2005, pp. 185-226.

EASTERLY W., *Evaluating Aid Performance of Donors*, Center for Global Development, Washington DC, 2002.

GABAS J-J. et RIBIER V., « Les déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement [*] », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, n° 1, 2013, pp. 33-50.

GUILLAUMONT P. et WAGNER L., L'efficacité de l'aide pour réduire la pauvreté : leçons des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays. *Revue d'économie du développement*, vol. 21(4), 2013.

HUGON P., « La mesure du développement est-elle l'expression de rapports de pouvoir ? Application au champ de l'éducation », *Revue Tiers Monde*, vol. 213, n° 1, 2013, pp. 105-121.

IKENBERRY J., « The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning and "Policy Band Wagonning" », dans SULEIMAN Ezra, WATERBURY John (eds) *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Boulder, Westview, 1990, p. 88-110.

LAURENT C., *et al.* « Pourquoi s'intéresser à la notion d'« evidence-based policy » ? », *Revue Tiers Monde*, vol. 200, n° 4, 2009, pp. 853-873.

MAJONE, *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, 1989.

NAUDET D., « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », Document de travail, 119, Agence française de développement, 2012.

NAUDET J-D., DELARUE J. et BERNARD T., « Évaluations d'impact : un outil de redevabilité ? Les leçons tirées de l'expérience de l'AFD. Impact Evaluations: A Tool for Accountability? Lessons from Experience in AFD », *Revue d'économie du développement*, vol. 20, n° 4, 2012, pp. 27-48.

PERRET B., *L'évaluation des politiques publiques*. La Découverte, 2014.

ROBERT C., « Les transformations managériales des activités politiques », *Politix*, n° 79, 2007.

Transfert, modèle, appropriation.

ANCELOVICI M. et JENSON J., « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n° 1, 2012, pp. 37-58.

BARON C. et TIDJANI ALOU M., « L'accès à l'eau en Afrique subsaharienne : au-delà des modèles, une pluralité d'innovations locales », *Mondes en développement*, vol. 155, n° 3, 2011, pp. 7-22.

DARBON D. (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Editions Karthala et MSHA, 2009.

DARBON D., « État, pouvoir et société dans la gouvernance des sociétés projetées », in BELLINA S., MAGRO H. et DE VILLEMEUR V. (dir.), *La gouvernance démocratique : un nouveau paradigme pour le développement ?* Karthala, 2008.

DARBON D., « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n°105-106, 2003.

DE LEENER P., « Le partenariat contre l'altérité ? Comment, sous couvert de partenariat, le déni de ce qui rend autre l'autre se renouvelle dans les impensés de la solidarité internationale », *Mondes en développement*, vol. 161, n° 1, 2013, pp. 79-92.

DELPEUCH T., « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des *policy transfer studies* », *Critique internationale*, vol. 43, n° 2, 2009, pp. 153-165.

DOLOWITZ D. et MARSH D., « Who Learns What from Whom ? A Review of the Policy Transfer Literature », *Political Studies*, 1996, n° 44, p. 343-357 et DOLOWITZ David et MARSH David, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making », *Governance*, 2000, vol. 13, n° 1, p. 5-24.

FICHTNER S., « La fabrique locale des statistiques scolaires. Acteurs, pratiques et enjeux dans une école primaire au Bénin », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 10,2, n° 2, 2016, pp. 261-278.

MAZEAUD A., NONJON M. et PARIZET R., « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, juin 2016, n° 14, p. 5-35.

MÉNY Y. (ed.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan (coll. « Logiques politiques »), 1993

PARIZET R., « Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones », *Revue tiers monde*, vol. 1, n° 213, 2013.

RAFFINOT M., « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, n° 149, 2010.

ROBERT C., « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du lobbying. Une sociologie des mobilisations institutionnelles, professionnelles et militantes autour des groupes d'intérêt à l'échelle européenne », *Gouvernement et action publique*, vol. 6, n° 1, 2017, pp. 9-32.

SIMONS A. et VOß J-P., *The concept of instrument constituencies : accounting for dynamics and practices of knowing governance*, *Policy and Society*, 37:1, 14-35, 2018

VAUCHEZ A., « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013, vol. 2, n° 59, p. 9-16.

Mobilisation

CEFAI D., *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, La Découverte/M.A.U.S.S., 2007.

CISSOKO K. et TOURE R., « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du CSLP au Mali », *Politique africaine*, n° 99, octobre, 2005.

HALPERN C., « Concertation / délibération / négociation », BOUSSAGUET Laurie éd., *Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée*. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 155-163.

HASSENTEUFEL P., Chapitre 7 - Les acteurs non étatiques : des mouvements sociaux aux intérêts organisés, *Sociologie politique : l'action publique*, sous la direction de HASSENTEUFEL P., Armand Colin, 2011, pp. 187-212.

LE BOURHIS Jean-Pierre et LASCOUMES Pierre, « Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques » in HALPERN, Charlotte, LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*.

MATHIEU L., « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, vol.1, n° 77, 2007.

MATHIEU L., « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue française de science politique*, n° 1, 2002.

MATONTI F. et POUPEAU F., « Le capital militant. Essai de définition », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 155, 2004.

NEVEU C., *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 1996.

NEVEU C., *Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? Participations*, n° 1, 2011 : 186-209.

OFFERLE M., « Retour critique sur les répertoires de l'action collective (XVIII-XXI siècles) », *Politix*, n° 81, 2008.

SIMEANT J., « La transnationalisation de l'action collective », in AGRIKOLIANSKY et al., *Penser les mouvements sociaux*, La Découverte « Recherches », 2010.

Politisisation / Dépolitisation

ALLAL A., « « Penser global, agir dans un bocal ». Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 2, 2016, pp. 153-181.

ACHARYA A., "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism", *International Organization*, vol. 58, n° 2, 2004.

AÏT-AOUDIA M. *et al.*, « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, n° 48, 2010.

AIT-AOUDIA M., BENNANI-CHRAIBI M. et CONTAMIN J-G., « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, vol. 48, n° 3, 2010, pp. 207-220.

ARNAUD L., LE BART C. et PASQUIER R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?* Presses universitaires de Rennes, 2006.

BACQUE M.-H. et SINTOMER Y., « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 90, 2001.

BARTHE Y., « Le recours au politique ou la problématisation politique "par défaut" », dans LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, p. 479

BLONDIAUX L. et FOURNIAU J.-M., « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, n° 1, 2011.

BOLTANSKI L., « Les changements actuels du capitalisme et la culture du projet », *Cosmopolitiques*, n° 12, 2006.

BRUNO I., « La déroute du « benchmarking social ». La coordination des luttes nationales contre l'exclusion et la pauvreté en Europe », *Revue française de socio-économie*, vol. 1, n° 5, 2010.

BRUNO I., « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableaux de bord, indicateurs, cibles chiffrées : les balises de la décision », *Politix*, vol. 2, n° 82, 2008.

CARTIER-BRESSON J., « Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance », *Mondes en développement*, vol. 152, n° 4, 2010, pp. 111-127.

CROWLEY J., « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, vol. n° 21, n° 4, 2003, pp. 52-61.

DESROSIERES A., « Du singulier au général. L'argument statistique entre la science et l'État », in CONEIN B. et THEVENOT L., *Cognition et information en société*, Éditions de l'EHESS, 1997.

DESROSIERES A., *La Politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, La Découverte, 1993.

DIDIER E., « Quelles cartes pour le New Deal ? De la différence entre gouverner et discipliner », *Genèses*, 68, 2007, p. 48-74, *Mondes en développement* 2012/3 (n°159)

DUBUISSON-QUELLIER S., *Gouverner les conduites*. Presses de Sciences Po, 2016

DUFURNET H., « Quand techniciser c'est faire de la politique "sans le dire". Récit d'une "technicisation réussie" au ministère de la Défense », *Gouvernement & action publique*, 1, 2014, p. 32.

DUPUY C. et VAN INGELGOM V., « Les politiques publiques et la légitimation dans un contexte multi-niveaux. Explorer les *policy feedbacks* en Belgique », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 1, 2015, pp. 27-59.

ELIASOPH N., L'évitement du politique. Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne, *Economica*, 2010 : 7-35

ELIASOPH N. et LICHTERMAN P., "Culture in Interaction", *American Journal of Sociology*, vol. 108, n° 4, 2003.

ESCOBAR A., *Encountering development. The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton University Press, 1994.

HAMIDI C., « Éléments pour une approche interactionniste de la politisation. Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration », *Revue française de sciences politiques*, vol. 56, n° 1, 2006 : 5-25

JOBERT B., « Le mythe de la gouvernance dépolitisée » dans *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, France, Presses de Sciences Po, 2003, p. 273-285.

FERGUSON J., *Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt*, University of California Press, 1999, 356 p.

FERGUSON J., *The anti-politics machine: « development, » depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge [England] ; New York, Cambridge University Press, 1990, 320 p.

FERGUSON J. and LOHMANN L., "The Anti-Politics Machine. "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho", *The Ecologist*, vol. 24, n° 5, 1994.

FERGUSON J, *The Anti-Politics Machine: « Development », Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1994

FLINDERS M., WOOD M., (eds) (2014), « Depoliticization, Governance and the State », *Policy and Politics*, 42 (2), numéro spécial.

FOUCAULT M., *La gouvernementalité*, in FOUCAULT M., *Dits et écrits*, T II, Gallimard, 2001 : 635-657.

FOUCAULT M., *Dits et écrits*, Tome II, Gallimard, 2001.

FOUCAULT M., *La volonté de savoir. Droit de mort et pouvoir sur la vie*, Éditions Gallimard, 1976.

FOUCAULT M., *Surveiller et punir*, Gallimard, 1975.

GAUDIN J-P., *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po, 2002

GAXIE D. et LABORIER P., « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in FAVRE P., SCHEMEIL Y. et HAYWARD J. (dir.), *Etre gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de sciences po, 2003.

HAMIDI C., « Éléments pour une approche interactionniste de la politisation. Engagement associatif et rapport au politique dans des associations locales issues de l'immigration », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, 2006.

HAY C., *Why We Hate Politics*, Cambridge, Polity Press, 2007

HIBOU I., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La Découverte, Paris, 2012.

KARSENTI B., « La petite musique de la dépolitisation », *Les Temps Modernes*, vol. 698, n° 2, 2018, pp. 115-132.

KESSLER M.-C., LASCOUMES P., SETBON M. et THOENIG J.-C. (dir.), *L'évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, 1998.

LABRECQUE M.-F., « Compte-rendu. ESCOBAR A., *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princeton University Press, 1994 », *Anthropologie et sociétés*, vol. 20, n° 1, 1996. 441

LAGROYE J., « Les processus de politisation », dans LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 362-363

LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003.

LASCOUMES P., « La Gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique* [En ligne], 13-14 | 2004

LASCOUMES P. et LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po « Académique », 2005.

LAUTIER B., « Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique Latine », *Revue tiers monde*, n° 214, 2013.

MACMILLAN A., « La biopolitique et le dressage des populations », *Cultures et conflits*, n° 78.

MAERTENS L. et PARIZET R., « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale*, vol. 76, n° 3, 2017, pp. 41-60.

NONJON M., « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, 2005 : 89-112.

OLLITRAULT S., « Les mobilisations humanitaires. Du global au local, créer un apolitisme militant », dans ARNAUD L., GUIONNET C. (dir.), *Les Frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 79-108.

PADIOLEAU J-G., « La gouvernance ou comment s'en débarrasser », *Espaces et sociétés*, n° 101-102, 2000

PETITEVILLE F., « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, n° 3, 2016, pp. 113-129.

RIOUFREY T., « Ce que parler politique veut dire. Théories de la (dé)politisation et analyse du discours politique », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 115 | 2017

ROSENAU J. N. et CZEMPIEL E-O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992

STONE D., "Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas", *Centre for the Study of Globalisation and Regionalization*, 2000.

WEBER M., *L'éthique protestante et l'essor du capitalisme*, trad. française, Paris, 1964

WHITE H., « Politicising Development? » dans GUPTA Ken (ed.), *Foreign Aid: New Perspectives*, Springer US (coll. « Recent Economic Thought »), 1999, p. 109-125.

WOOD M., FLINDERS M. V., « Rethinking Depoliticisation: Beyond the Governmental », *Policy & Politics*, 42 (2), 2014, p. 151-170.

Méthodologie

ANCEY V., « La recherche liée au système d'aide publique au développement : comment produire des connaissances utiles ? Une expertise sur l'hydraulique pastorale au Tchad. », *Mondes en développement*, vol. 165, n° 1, 2014, pp. 105-118.

BEAUD S. et WEBER F., Guide de l'enquête de terrain, nouvelle édition, Paris, La Découverte, 2003 : 23-58.

BECKER H. S., *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Éditions A.-M. Métailié, 1985.

BÉLAND D. et HOWLETT M., The Role and Impact of the Multiple- Streams Approach in Comparative Policy Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18:3, 221-227, 2016.

BURKE JOHNSON R., ONWUEGBUZIE A. J., TURNER Lisa A., *Toward a Definition of Mixed Methods Research*, 2007.

COULON A., *L'École de Chicago, Que sais-je ?* PUF, 5ème éd., 2012.

DESROSIERES A., « Discuter l'indiscutable. Raison statistique et espace public », *Raisons pratiques*, n°3, 1992.

GARCIA N., « Chapitre 15 / L'entretien et la place des acteurs dans la sociologie de l'action publique », *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015, pp. 377-404.

GIRAUD O., « Le comparatisme contemporain en science politique : entrée en dialogue des écoles et renouvellement des questions ». LALLEMENT Michel et SPURK Jan. *Stratégies de la comparaison internationale*. Paris : CNRS Éditions, 2003.

LAPASSADE G., « Observation participante », BARUS-MICHEL Jacqueline éd., *Vocabulaire de psychosociologie. Références et positions*. ERES, 2016, pp. 392-407.

OLIVIER DE SARDAN J-P., *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*, Academia Bruylant, 2008 : 39-104.

OLIVIER DE SARDAN J-P., « Le « je » méthodologique. Implication et explicitation dans l'enquête de terrain », *Revue française de sociologie*, 2000, vol. 41, n° 3, p. 417-445.

OLIVIER DE SARDAN J.-P., « Les trois approches en anthropologie du développement », *Tiers-monde*, tome 42, n° 168, 2001.

QUIVY R. et VAN CAMPENHOUDT L., *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3ème édition, Paris : Dunod, 2006 : 103-140.

RAISON J-P., « Du développement comme acte de foi à la pratique comme catalyseur de la recherche : quarante ans dans et autour de l'étude du monde rural », *Revue Tiers Monde*, vol. 191, n° 3, 2007, pp. 497-515.

SAWICKI F., « Les politistes et le microscope », in BACHIR M. (dir.), *Les méthodes au concret*, Paris, PUF, CURAPP, 2000 : 143-164.

SCHÖPFEL J., FARACE D., « Grey literature ». In : BATES M. J. et MAACK M. N. (dir.), *Encyclopedia of Library and Information Sciences*, 3e éd., CRC Press, 2010, p. 2029-2039.

SEILER D-L., *La méthode comparative en science politique*, Paris, Armand Colin, 2004.

Autres documents, rapports et littérature grise

Rapports : Banque mondiale, OCDE, AFD, MAE

ASSEMBLEE NATIONALE, J.-P. Fuchs, *Pour une politique de développement efficace, maîtrisée et transparente*, Paris, 1995.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté*, Washington, D.C, États-Unis, Banque mondiale, 1990.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 1991 : Le défi du développement*, Washington, D.C, États-Unis, Banque mondiale, 1991.

BANQUE MONDIALE, *Managing development : the governance dimension*, document de travail qui sera publié sous le titre *Governance and development*, Washington D.C., 1992.

BANQUE MONDIALE, *Assessing Aid. What Works, What Doesn't and Why*, New York, Oxford University Press, 1998.

BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001. Combattre la pauvreté*, Washington, D.C, États-Unis, Banque mondiale, 2000.

BRIDIER M., *Caisse centrale 1941-1991*, Éditions de la Caisse centrale de coopération économique, 1991.

CHARASSE Michel, *La politique française de développement, Mondes et cultures, Compte rendu annuel des travaux de l'Académie des sciences d'Outre-mer*, Tome LXVI, volume 1, 2006.

GORSE G. (dir.), *La Coopération de la France avec les Pays en voie de développement, Rapport au gouvernement français*, Paris, Comité d'étude de la politique de coopération de la France avec les pays en développement, confidentiel, 1971 ; P. Abelin, *Rapport sur la politique française de coopération*, Paris, La Documentation française, 1975.

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, *Evaluation de l'instrument « Fonds de solidarité prioritaire », Rapport final*, DESSALLIEN Christian, PERRAMANT Jean-Luc, SOFRECO, février 2014.

OCDE, *La France, examen du CAD par les pairs. Principales conclusions et recommandations*, 2004.

OCDE, « I. Pourquoi mettre l'accent sur les capacités ? », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. 9, no. 3, 2008, pp. 271-274.

OCDE, « II : Pour une gestion axée sur les résultats du développement et sur l'efficacité de l'aide », Revue de l'OCDE sur le développement, vol. no 4, no. 1, 2003, pp. 39-58.

OCDE, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Paris, OECD Publishing, 2002.

OCDE, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris, France, OCDE, 2005.

ROLAND-BILLECART Y., Une vie vouée au développement, Paris, France, Agence française de développement, 2018.

Rapports : Évaluation, capitalisation et autres

Rapport 1994-2014, 20 ans de Solidarité, d'Urgence et de Développement. Consulté sur : <https://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/20-ans-coordination-SUD-version-finale.pdf>

Agence française de développement, *75 ans au service du développement, L'Agence française de développement, des origines à nos jours*, Paris, Éditions de l'AFD, 2017.

« Il faut désoccidentaliser l'humanitaire », Alternatives Internationales, vol. 59, n° 6, 2013, pp. 62-62.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 4524, Les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement, rapporteur Jean-René Marsac, 21 février 2017.

BAUMEL Philippe, La stabilité et le développement de l'Afrique francophone, rapport d'information n° 2746, Assemblée nationale, 6 mai 2015.

BLUM R., Rapport d'information n° 2250, Paris, Assemblée nationale, 13 avril 2005, p. 22

CAMBON Christian, VANTOMME André, L'AFD fer de lance de la coopération française, Commission des Affaires étrangères et de la Défense, Rapport d'information n° 497, Sénat, mai 2011.

Coordination Sud, Fragilité des Etats et sociétés. Quels enjeux pour les acteurs de la solidarité internationale [en ligne].

Cour des Comptes, La politique française d'aide au développement, Rapport public thématique, Paris, 2012, p. 63.

DERRAS O., Le phénomène associatif en Algérie : enquête nationale ; État des lieux, participation sociale et vitalité associative, [Electronic ed.] – Friedrich Ebert Stiftung, Alger, Bonn, 2008.

« Évaluation de l'Instrument Fonds de Solidarité Prioritaire », Rapport final, DESSALLIEN Christian, PERRAMANT Jean-Luc, Sofreco, février 2014.

Direction de la politique économique générale, Les politiques sociales au Maroc : état des lieux, Rabat, Maroc, Ministère de l'économie, des finances, de la privatisation et du tourisme, 2002.

DUVAL Claude, ETTORI François, Etats fragiles ou Etats autres ? « Comment repenser l'aide à leur développement, notamment en Afrique ? » *Géostratégiques*, n° 25, octobre 2009.

DUFLO Esther, Réinventer le développement durable, Libération, 13 février 2006.

FALISSE Michel, février 2014, « Mapping de la société civile et étude sur l'intégration de l'appui à la société civile dans les programmes de coopération en Algérie », Demande de Prestation 2013/325627.

F3E, Repères sur les théories du changement, Paris, France, F3E, 2012.

GENTIL Dominique et DUFUMIER Marc, « Le suivi-évaluation dans les projets de développement rural. Orientations méthodologiques », AMIRA, 1984, n° 44, p. 7-80.

Ministère des Affaires Etrangères, ministère de l'Economie et des Finances, Agence française de développement, Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010, Rapport d'annexes n°2 : Evaluation, Ernst et Young, décembre 2012.

Ministère de la Coopération, L'assistance technique française (1960-2000), Paris, La documentation française, 1994.

La France et l'Europe dans le monde, *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France*, 2008-2020.

NAUDET Jean-David, Trouver des problèmes aux solutions Vingt ans d'aide au Sahel, Paris, France, OECD Publishing, 1999.

PAJONI Raoul, « L'aide française au développement. Un regard latino-américain. » *Relations internationale et stratégiques*, n° 4, Hiver 1991, p. 137.

PEYRONNET Jean-Claude et Délégation aux collectivités territoriales, La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives, Paris, Sénat (coll. « Rapport d'information »), 2012.

Terra Nova, Coopération internationale : élément d'une politique progressiste, 2012.

TOUSCOZ Jean, Le rapport Gorse sur la coopération de la France avec les pays en voie de développement, Esprit, novembre 1972.

ZUTTER Pierre DE, Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital, réflexion sur la capitalisation d'expérience, Paris, FPH (coll. « Dossier pour un débat »), 1994.

Évaluation stratégique de l'instrument Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA), Rapport final, F3E, 2012.

Rapport de capitalisation, *Mieux faire société ensemble*, Document de capitalisation, 2008.

Rapport d'évaluation du PCM I (1999-2005), DGCID, 2006.

Rapport d'évaluation du PCM Phase II, Ciedel / F3E, 2010.

Rapport d'évaluation, Programme Concerté Maroc (2002-2014,), Synthèse de l'étude finale, 2015.

Rapport d'évaluation de la coopération Maroco-Française (1995-2005), Ministère des affaires étrangères et de la coopération du Royaume du Maroc / Ministère des affaires étrangères de la République française, 2007.

Rapport final, Capitalisation transversale des pratiques de coordination, de gouvernance et d'animation des programmes collectifs de Solidarité Laïque, IRAM / F3E, 2010.

Rapport de capitalisation, Capitalisation du lancement et de la première phase du programme Jousour (2006 – 2010), CFSI / AFD, 2011.

Rapport final de capitalisation du Programme Concerté Pluri Acteurs Algérie (Phase 2010-2012), CFSI / AFD, 2013.

Rapport d'évaluation et de capitalisation transversale des PCPA, RMDA, 2019.

Co-secrétariat du Cigid, *La Coopération française au développement : une refondation*, Paris, 2000, La documentation française.

Evaluation de la contribution des acteurs de la société civile à l'action de développement et de solidarité internationale de la France (2009-2015), Rapport final, Novembre 2016.

Vade-mecum sur le cofinancement des projets et programmes des associations de solidarité internationale, Tome II, DGCID, 2002.

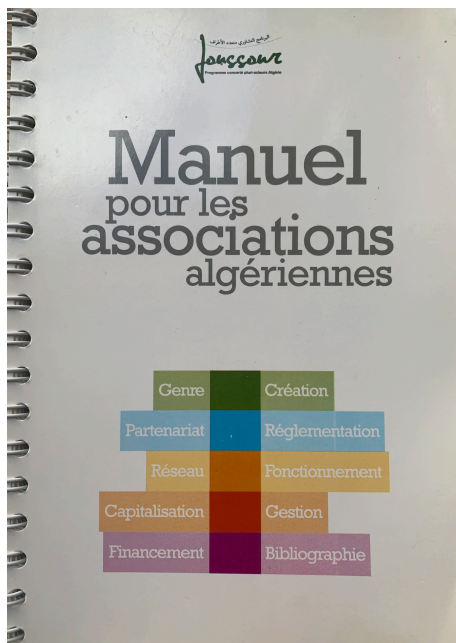
Table des figures

Figure 1 : le « jeu à 4 » ou la représentation théorique des relations entre acteurs dans un PCPA.	27
Figure 2 : L'évolution du "jeu à 4".....	29
Figure 3 : Boussole théorique appliquée aux politiques d'aide au développement	48
Figure 4 : Les politiques publiques entourant la définition de l'aide au développement	51
Figure 5 : Trajectoires historiques croisées	95
Figure 6 : Cadres institutionnels et forums de l'aide au développement..	129
Figure 7 : Schéma des trajectoires institutionnelles autour de l'instrument PCPA.....	139
Figure 8 : Configuration administrative entourant le dispositif PCPA	150
Figure 9 : Schéma institutionnel du PCM	166
Figure 10 : Puzzle doctrinal et trajectoire de l'instrument PCPA	188
Figure 11 : Organigramme simplifié du PCM I et du PCM II (extrait du rapport d'évaluation 2005).....	193
Figure 12 : Processus illustré de la fabrique « en cascade » du développement à l'action publique.....	249
Figure 13 : Trajectoire théorique de l'instrument PCPA	253
Figure 14 : Évolution du nombre d'associations en Algérie entre 1974 et 2017	275
Figure 15 : Evolution du nombre d'associations au Maroc (1916-2014) ..	276
Figure 16 : La dynamique de la société civile face à l'internationalisation	315
Figure 17 : Évolution du dispositif institutionnel 2009 - 2020	344
Figure 18 : Schéma de la gouvernance et des activités.....	352
Figure 19 : Schéma des interactions dans le PCPA à partir des associations françaises	371
Figure 20 : La stratification de la gouvernance du PCM	427

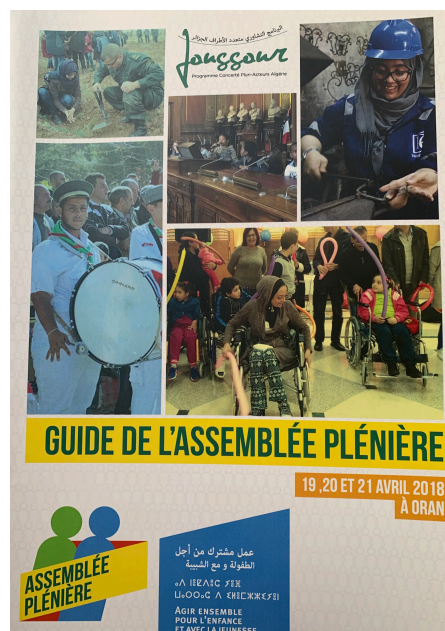
Table des annexes

<i>Annexe 1 : Exemples de documents des programmes PCPA</i>	<i>555</i>
<i>Annexe 2 : Place des programmes dans les indicateurs politiques et économiques.</i>	<i>556</i>
<i>Annexe 3</i>	<i>557</i>

Annexe 1 : Exemples de documents des programmes PCPA



Guide pour la formation des associations en Algérie.



Programme de l'assemblée plénière du PCPA Algérie, 2018.



Fiches de capitalisation du PCPA (2014-2016)

Annexe 2 : Place des programmes dans les indicateurs politiques et économiques.

	MAROC	ALGERIE
Date d'indépendance	Déclaration d'indépendance 26 juin 1960 (Intégration à l'empire colonial français en 1896)	Déclaration d'indépendance 5 juillet 1962 (Intégration à l'empire colonial français en 1830)
Chef de l'État	Mohammed VI depuis le 23 juillet 1999	Abdelmadjid Tebboune, depuis 2019
Régime politique	Monarchie constitutionnelle	République démocratique et populaire
Nombre de chefs de l'État depuis l'indépendance	3	8
Superficie (en millions de km²)	0,710	2,382
Population (en millions en 2018) <i>Source Banque Mondiale</i>	36,5	42,23
PIB par habitant en \$ (2017) <i>Source Banque Mondiale</i>	3 239	4 696
APD nette reçue (en % du RNB) <i>Source Banque Mondiale</i>	Entre 1,6 et 2 % du RNB sur la période étudiée	Entre 0,1 et 0,3 % du RNB sur la période étudiée
APD de la France (en millions de \$ - moyenne 2017-2018) <i>Source OCDE</i>	456 (UE : 545) <i>Rang 2</i>	130 (UE : 58,4) <i>Rang 1</i>
Nombre d'associations officiellement recensées	89 000 (ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales - 2011)	45 000 (HCP, 2011)
Indicateur national de développement humain (2017) <i>Source PNUD</i>	0,67 <i>Rang 122</i>	0,75 <i>Rang 83</i>
	Programme Concerté Maroc (PCM)	Programme Concerté Pluri-Acteurs Algérie (PCPA) - Joussour
Période	1999 - 2014	2006 – en cours
Budget	1,3 M d'€/an en moyenne	1,1 M d'€/an en moyenne
Financier principal	MAE, puis AFD	MAE, puis AFD
Nombre d'adhérents au programme	99	69
Organisme français responsable	CCFD, puis Solidarité Laïque	CFSI

Annexe 3 : Vade-mecum PCPA (2002)



II. LE PROGRAMME CONCERTÉ PLURI-ACTEURS (PCPA)

(NB : il s'agit d'une version remaniée des anciens programmes prioritaires)

1. Définition

Le programme concerté pluri-acteurs (PCPA) est un ensemble cohérent d'actions de développement rassemblant dans une zone donnée des acteurs institutionnels et non gouvernementaux autour d'une stratégie collective forte. Il est établi pour une durée de trois à quatre ans.

Plus précisément, le PCPA est :

- porté par plusieurs acteurs non gouvernementaux français, éventuellement européens et par des partenaires locaux,
- le produit d'une initiative concertée entre le ministère des Affaires étrangères et des acteurs non-gouvernementaux compétents sur différents champs sectoriels ou méthodologiques,
- réalisé de manière concertée et complémentaire par ceux-ci dans un territoire et autour d'une ou plusieurs thématiques en appui aux partenaires locaux.

Il est réalisé par un ensemble d'acteurs non gouvernementaux placés sous la responsabilité d'un chef de file de statut associatif choisi en commun, en collaboration étroite avec le ministère des Affaires étrangères

Le cofinancement de la MCNG ne peut excéder 75% du montant total du PCPA.

Certaines conditions essentielles sont exigées : se reporter aux recommandations en annexe 8.

2. Objectifs et résultats attendus

Outre la finalité de renforcement des sociétés civiles du sud, le programme concerté pluri-acteurs poursuit par ailleurs les objectifs suivants :

- répondre à des priorités stratégiques partagées par le MAE et les acteurs non gouvernementaux et contribuer, le cas échéant, à la définition de celles-ci,
- encourager la concertation entre acteurs publics et privés sur la base des besoins concrets de terrain, favoriser ainsi des synergies entre gouvernemental et non gouvernemental et assurer un impact plus important et une meilleure visibilité aux actions communes,
- tester dans la pratique l'articulation entre acteurs de nature différente (outre l'Etat, les associations, y compris les organisations de solidarité issues de l'immigration -OSIM-, les collectivités locales, les hôpitaux, les centres de recherche...), permettant d'ouvrir ainsi de nouvelles pistes en matière de coopération et d'élaborer de nouvelles méthodologies et normes,
- contribuer à des rapprochements durables entre ces acteurs conduisant à de nouveaux partenariats et à la constitution de consortium ; leur permettre ainsi d'atteindre une masse critique suffisante et d'accéder à d'autres sources de financements, notamment multilatéraux,
- structurer des relations de partenariat entre le MAE et les acteurs non gouvernementaux dans le montage et la réalisation de programmes; renforcer de cette manière la relation avec les SCAC ainsi qu'avec les services techniques et géographiques du ministère,
- favoriser un travail de capitalisation destiné à diffuser les enseignements des opérations conduites, auprès des partenaires du Sud et d'autres associations du Nord.

3. Conditions d'éligibilité et acteurs

Le PCPA concerne au minimum trois acteurs, dont au moins une association chef de file (cf. § 4), les autres pouvant être des :

- associations (y compris les organisations de solidarité issues de l'immigration (OSIM))
- collectivités locales,
- opérateurs du secteur privé concurrentiel (entreprises, institutions financières...),
- établissements publics (hôpitaux, universités, lycées, GIP...),
- opérateurs du secteur de l'économie sociale (mutuelles, coopératives...),
- organisations professionnelles et consulaires.

Le chef de file doit avoir bénéficié de financements ou de cofinancements du MAE pour des actions de développement, à concurrence d'au moins 200.000 Euros dans les trois dernières années.

4. conception et contractualisation

4.1 Initiative, idée de programme, appel à propositions

L'initiative du programme peut être conjointe entre un groupe d'acteurs non gouvernementaux, ou une structure collective, et le MAE, ou émaner d'une de ces deux parties.

Le groupe d'acteurs non gouvernementaux soumet alors l'idée de programme à la MCNG, sur la base d'une première ébauche de problématique concernant un territoire, une thématique et un appui à une société civile du Sud.

La MCNG, en lien avec le comité paritaire d'orientation et de programmation (CPOP) étudie la recevabilité de cette idée de programme, et fournit une réponse motivée aux promoteurs.

Si celle-ci est positive, la MCNG lance alors un **appel à propositions** diffusé aux acteurs non gouvernementaux, en vue de recueillir des propositions concurrentes : cet appel est diffusé par le MAE (notamment sur son site Internet - Diplonet-), et relayé par la Commission coopération développement (CCD) et les principaux collectifs concernés.

L'appel à propositions comporte en particulier les indications suivantes :

- présentation générale de l'objet du programme, accompagné de recommandations éventuelles,
- points à traiter dans la réponse,
- enveloppe financière maximale,
- date limite de dépôt des propositions au MAE,
- liste non limitative des critères de sélection des propositions.

4.2 Sélection du groupe d'acteurs

Chaque groupe d'acteurs intéressé par le programme soumet à la MCNG une proposition sur la base d'un document simplifié (*modèle de fiche de présentation simplifiée en annexe 1*) décrivant notamment le cadre de référence du programme, sa finalité, les partenaires, le contenu, l'estimation des moyens à mobiliser et les conditions de pérennisation.

Pour chaque appel à proposition est constitué par la MCNG un **comité d'examen ad hoc**, qui œuvre en liaison étroite avec le CPOP : il est composé de représentants du MAE et des principaux types d'acteurs concernés, ainsi que de personnalités qualifiées.

Les **critères de sélection** varient en fonction des appels à propositions ; l'analyse des offres doit tenir compte en particulier des paramètres suivants :

- compatibilité et complémentarité des acteurs portant la réponse,
- cohérence du programme et des actions proposées avec les enjeux de la coopération,
- modalités d'articulation entre le MAE et les acteurs non gouvernementaux,
- capacité à répondre aux demandes de terrain,
- qualité du partenariat.

Après analyse des dossiers, le comité d'examen propose à l'administration une décision, qui peut être, soit l'abandon ou le report du programme en cas de difficulté majeure, soit l'acceptation d'une des propositions reçues. Il peut aussi conclure à la nécessité de susciter un rapprochement entre plusieurs propositions jugées complémentaires.

C'est donc le MAE qui statue en dernier ressort sur la suite à apporter au programme, élaboré à ce stade au niveau de la fiche de prise en considération.

4.3 Conception du programme

La phase de conception du programme est de la responsabilité de l'équipe porteuse sélectionnée :

- elle doit être réalisée en concertation très étroite, et même conjointement pour certaines parties communes, avec les services du MAE et les SCAC concernés,
- d'une durée de 6 à 12 mois, elle doit déboucher sur une prise de décision définitive du MAE, sur la base d'un rapport de présentation détaillé.

Cette phase de conception, quelle que soit son issue, est cofinancée par le MAE à hauteur de 75% maximum, notamment via le F3E, les acteurs non-gouvernementaux concernés apportant le complément.

La conception doit déboucher sur l'établissement d'un **rapport de présentation** (cf. modèle proposé en annexe 2) comprenant en particulier les indications suivantes : le cadre de référence du programme, son impact géographique, ses objectifs, sa construction logique, les actions et le déroulement prévus, les financements, les modalités de réalisation et les partenariats prévus, les perspectives en fin de programme, notamment de pérennisation, et les modalités prévues pour la capitalisation, l'évaluation et la valorisation.

Le rapport de présentation doit décrire avec précision le dispositif envisagé pour la mise en œuvre, notamment les relations contractuelles entre le chef de file et les différents partenaires, et les responsabilités de chacun d'entre eux. Il doit faire état par ailleurs des modalités de partenariat avec les pouvoirs publics.

4.4 Chef de file

Compte tenu de l'intervention de plusieurs acteurs (maîtres d'œuvre), et pour faciliter la cohésion de l'ensemble des actions prévues et les relations contractuelles, la mise en œuvre de la partie du programme concernant les actions non gouvernementales est placée **sous la responsabilité d'un chef de file** ; ce dernier passe en particulier une convention globale avec le MAE.

Le chef de file (maître d'œuvre principal) est chargé par ailleurs :

- d'assurer la fonction permanente de suivi et d'interlocuteur privilégié du MAE ; il est notamment son unique correspondant au plan contractuel,
- de représenter le programme en France et sur le terrain,
- de gérer le financement du programme,
- de préparer les conventions nécessaires avec les autres acteurs associatifs (maîtres d'œuvre),
- de veiller à la programmation et à la coordination des activités, au respect des termes de référence et des échéances ; il assure à ce titre la fonction permanente de pilotage opérationnel auprès des acteurs non-gouvernementaux impliqués dans le programme,
- de coordonner la rédaction des rapports intermédiaires et finaux, techniques et financiers,
- d'assurer la responsabilité du travail de capitalisation.

4.5 Contractualisation

Après validation du *rapport de présentation* par le comité d'examen ad hoc, l'association est invitée à présenter un dossier complet constitué des documents suivants :

- le **document-programme** (*rapport de présentation pour l'essentiel déjà validé*) présentant les grandes lignes du programme, signé par tous les protagonistes engagés ; celui-ci doit décrire les mécanismes contractuels souples mis en place avec les différents intervenants, pour la mise en œuvre et le suivi ; il est suffisamment précis et opérationnel pour constituer le document de référence utilisé tout au long de la réalisation du programme, ce document peut être accompagné d'une **charte de partenariat** engageant les différents partenaires sur la démarche et sur les valeurs qu'elle sous-tend ;
- le **contrat-programme** liant le MAE et le chef de file ; c'est le document administratif et financier de référence pour la mise en œuvre et le suivi du programme ; il doit être détaillé ;
- les **protocoles d'accord** passés entre le chef de file et chaque chef de composante précisant le rôle de chacun et les acteurs impliqués dans chaque composante. Ils sont annexés au contrat-programme.

Ce dossier complet est soumis au *comité de pilotage des associations de solidarité internationale*, présidé par la MCNG.

Si le comité se prononce positivement, la **convention de financement** liant la MCNG et le chef de file est préparée et envoyée au chef de file.

Les versements sont effectués selon les modalités établies pour les cofinancements en général.

Le **compte-rendu final d'exécution technique et financière** (cf. annexe 7 et formulaires 9 et 10) de la convention programme est remis à l'administration dans un délai de six mois après la clôture de la convention et est accompagné d'une **fiche de synthèse** (cf. annexe 3). Prévue pour une large diffusion et pour faciliter la capitalisation, celle-ci doit être validée par l'administration avant écriture définitive.

5. Suivi

Le suivi se fait à trois niveaux :

- un **suivi permanent** de la responsabilité du chef de file ;
- un **suivi régulier** sur le terrain confié au(x) SCAC, qui anime(nt) un *comité de suivi* associant les acteurs non-gouvernementaux français (ou leurs représentants locaux) et les partenaires locaux impliqués ; le(s) SCAC élabore(nt) des rapports d'avancement réguliers ;
- un **suivi général à Paris**, confié à la MCNG dans le cadre d'un *comité de pilotage ad hoc* (constitué à partir du comité d'examen ad hoc décrit au 4.2) associant le chef de file, les maîtres d'œuvre, les services géographiques et sectoriels du MAE, le SCAC, la commission coopération développement (CCD), l'Agence française de Développement (AFD) et éventuellement des personnes ressources indépendantes invitées ; **celui-ci se réunit au moins une fois par an.**

Ce comité de pilotage analyse les éléments issus du suivi permanent et de la capitalisation du programme réalisés par le chef de file et formule des recommandations aux associations membres. Il veille à l'orientation générale du programme, à la cohérence entre les projets et au suivi des recommandations qu'il formule.

6. Evaluation

Les associations concernées, la MCNG et le comité paritaire d'orientation et de programmation (CPOP) sont régulièrement tenus informés de l'avancement du programme.

Chaque PCPA fait l'objet d'une **évaluation externe** engagée dans la dernière année d'exécution du programme, au plus tard six mois avant la clôture.

Les termes de référence de cette évaluation finale sont établis conjointement par le MAE, le chef de file et les acteurs non gouvernementaux signataires du document-programme.

L'évaluation prévoit, dans la mesure du possible, la participation des structures gouvernementales concernées. Elle doit être réalisée durant la dernière année du programme.

Les conclusions de l'évaluation font l'objet d'une restitution publique et, éventuellement, d'une publication.

Tout éventuel renouvellement de programme est subordonné à l'existence d'une telle évaluation.

7. Capitalisation

Le chef de file du programme est responsable de la capitalisation. Il doit associer l'ensemble des partenaires impliqués dans la réalisation du programme à ce travail et si possible des intervenants extérieurs (instituts de recherche, universités...). Si le programme est très important, le chef de file peut recourir à un opérateur spécifique pour animer ce travail de capitalisation.

Celui-ci est mis en place dès le démarrage de l'opération et poursuivi avec régularité pendant son déroulement ; si le chef de file en est le responsable, il doit être mené en commun par tous les intervenants.

Les coûts de l'évaluation et de la capitalisation sont inclus dans le budget prévisionnel du programme.

ⁱ Dessins et caricatures traitant des relations entre la France, l'Algérie et le Maroc. Ces vignettes résument à grands traits les épisodes de la coopération entre les pays en même temps qu'elles nous renseignent sur cette perception « par le haut » des relations entre ces pays. Le titre que nous lui avons donné est doublement inspiré par le tableau de R. Margritte « Ceci n'est pas une pipe », et du patchwork introductif de la thèse d'Olivier Provini (2015) « Ceci n'est pas une réforme » soulignant l'écart entre un objet et son imitation.