



HAL
open science

Mutation de l'action publique dans les stratégies d'aide au développement. Institutionnalisme et circulation des modèles juridiques : l'exemple de la République de Djibouti

Ilyas Mohamed Dirieh

► To cite this version:

Ilyas Mohamed Dirieh. Mutation de l'action publique dans les stratégies d'aide au développement. Institutionnalisme et circulation des modèles juridiques : l'exemple de la République de Djibouti. Droit. Université de Poitiers, 2018. Français. NNT : 2018POIT3010 . tel-03823505

HAL Id: tel-03823505

<https://theses.hal.science/tel-03823505>

Submitted on 21 Oct 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.

UNIVERSITE DE POITIERS

FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES

ÉCOLE DOCTORALE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE PIERRE COVRAT — ED088

MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES STRATEGIES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Institutionnalisme et circulation des modèles juridiques : l'exemple de la République de Djibouti

Thèse pour le doctorat en droit public
présentée et soutenue publiquement le 11 décembre 2018
par

Monsieur Iliyas MOHAMED DIRIEH

JURY

M. le Professeur Sébastien KOTT, Université de Poitiers
(directeur de recherche)

M. le Professeur Jean-François GIACUZZO, Université de Toulouse 1
Capitole (rapporteur)

M. le Professeur Philippe LAGRANGE, Université de Poitiers

M. le Professeur Arnaud LE PILLOUER, Université de Paris-Nanterre
(rapporteur)

Monsieur Lionel ZEVOUNOU, Université de Paris-Nanterre

**MUTATION DE L'ACTION PUBLIQUE DANS LES STRATEGIES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT.
INSTITUTIONNALISME ET CIRCULATION DES MODELES JURIDIQUES : L'EXEMPLE DE LA
REPUBLIQUE DE DJIBOUTI**

Résumé en français

L'aide publique au développement a connu une évolution de fond et de forme depuis l'adoption par la communauté internationale, de la déclaration du millénaire pour le développement. Celle-ci est désormais, acquise à l'idée que seul, des institutions fortes permettraient de concilier croissance économique et réduction de la pauvreté dans les États du Sud. La coopération verticale et parcellaire, répartie entre les différents acteurs de l'aide au développement cède la place à une coopération horizontale et à la constitution d'une *communauté d'aide* au développement dédiée à la réalisation d'une *idée*- la lutte contre la pauvreté, au travers d'un ensemble d'instruments. Au moins d'État des politiques d'ajustement structurel est substitué un État et des institutions *efficaces*, coulés dans la mouvance de la nouvelle gestion publique. La constitution en une communauté acquise à une idée commune, fait disparaître l'origine externe des techniques de la nouvelle gestion publique qui trouvent dans les programmes opérationnels, des supports d'implémentation. Cependant, ce modèle de transposition souple qui tend à la standardisation des systèmes juridiques n'enlève rien à la capacité des acteurs locaux d'évaluer la transposition en termes de gain et d'avantage, notamment pour le maintien du système de domination politique dont la gestion publique sert d'*instrumentum*. Il en résulte une interprétation en termes de seuil d'irréversibilité des réformes induites par les instruments et techniques, de sorte que l'efficacité instrumentale ne provoque pas la rupture historique du système politique.

Mots-clés : Aide publique au développement – Performance – Efficacité – Implémentation – Réglementation – Gestion – Secteur public – Institutions administratives – Performance – Marchésisation – Justiciabilité.

**MUTATION OF PUBLIC ACTION IN DEVELOPMENT ASSISTANCE STRATEGIES:
INSTITUTIONALISM AND CIRCULATION OF LEGAL MODELS. THE EXAMPLE OF
THE REPUBLIC OF DJIBOUTI**

Abstract

Official development assistance has undergone a change in substance and form since the adoption by the international community of the Millennium Declaration for Development. This is now acquired on the assumption that only strong institutions would reconcile economic growth and poverty reduction in the southern states. Vertical and fragmented cooperation, divided between the different actors of development aid, gives way to horizontal cooperation and to the creation of a community of development aid dedicated to the realization of an idea - the fight against poverty, through a set of instruments. At least state structural adjustment policies are substituted for a state and effective institutions, flowing in the wake of the new public management. The constitution in a community acquired with a common idea, makes disappear the external origin of the techniques of the new public management, which find in the operational programs, supports of implementation. However, this flexible transposition model, which tends to standardise legal systems, does not detract from the ability of local actors to evaluate the transposition in terms of gain and advantage, especially for the maintenance of the system of political domination whose public management serves as an *instrumentum*. The result is an interpretation in terms of the threshold of irreversibility of the reforms induced by the instruments and techniques, so that the instrumental efficiency does not provoke the historical rupture of the political system

Keywords: Public development aid – Performance – Efficiency – Implementation – Regulation – Management-public sector – Administrative institutions – Performanc – -Marketization – Justiciability.

REMERCIEMENTS

Je tenais à remercier tout particulièrement M. Philippe LAGRANGE, doyen de la Faculté de droit de Poitiers, sans lequel ce travail n'aurait point atteint l'aboutissement. Il a usé en effet, de son autorité pour trouver celui qui allait devoir supporter mes entêtements pour donner forme à des idées vagues, curieuses, passionnantes mais épuisantes. Amical et doté d'un sourire si naturel à réchauffer le cœur d'un doctorant en pleine solitude à travers un bonjour pressé au parking de l'Hôtel Aubaret, le doyen Philippe Lagrange m'a soutenu, encore, dans une fin de thèse délicate sur un plan administratif. J'espère que ce travail sera à la hauteur des exigences universitaires pour lui offrir avec toute l'humilité d'un impétrant.

Et puis, c'est au Professeur, M. Sébastien Kott que mes remerciements les plus sincères s'adressent. Je n'oublierai jamais, expérience unique oblige, cette direction souple de thèse, café à la main ; on refaisait le point sur mes avancements et très souvent, s'entrouvraient par cet échange unique des fenêtres de curiosité qui seraient peut-être restées closes dans une rencontre ordinaire entre un directeur de thèse et son doctorant.

À Monsieur André Faye, mon Professeur de la licence en droit qui en dépit de la lourdeur de son agenda professionnel mêlant enseignement et recherche académique et exercice au barreau du Canada, a accepté de me relire pour partie ; veuillez recevoir mes meilleurs remerciements.

Enfin, c'est vous tous, qui de près ou de loin, avez contribué de manière quelconque à rendre un peu plus supportable la lourde solitude de ce travail de thèse que je tiens à remercier chaleureusement.

À mes parents et à ma famille, merci.

LISTE DES PRINCIPALES ABREVIATIONS

ACP/UE	Afrique, Caraïbes et Pacifiques/ Union Européenne
ADDS	Agence Djiboutienne de Développement Social
BAD	Banque Africaine de Développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CNUCED	Conférences des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
DSP	Document stratégie Pays
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FMI	Fond Monétaire International
IDE	Investissement direct étranger
INDS	Initiative Nationale de Développement Social
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
UE	Union Européenne

SOMMAIRE

INTRODUCTION	11
PARTIE I. LES SOURCES DES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	39
TITRE I. LA LOGIQUE MARCHANDE, BIAIS DE TRANSFORMATION DES TECHNIQUE ET MODELE DE GESTION PUBLIQUE	43
CHAPITRE I. LA TRANSFORMATION TECHNIQUE DE LA GESTION PUBLIQUE	47
CHAPITRE II. LA TRANSFORMATION DE MODELE DE GESTION.....	95
TITRE II. LES INSTRUMENTS D'IMPLEMENTATION DE LA LOGIQUE MARCHANDE	135
CHAPITRE I. LES ENONCES DE L'INDS, DES INSTRUMENTS DENUES DE VALEUR JURIDIQUE.....	139
CHAPITRE II. LES ENONCES DE L'INDS, DES INSTRUMENTS DOTES DE CAPACITE NORMATIVE DE TRANSPOSITION DE MODELE	183
PARTIE II. LA PORTEE DES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	229
TITRE I. LES RECONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ÉTAT	235
CHAPITRE I. LA RECOMPOSITION INSTITUTIONNELLE DE L'ÉTAT ECONOMIQUE	239
CHAPITRE II.LA RECONFIGURATION DE L'ARCHITECTURE ADMINISTRATIVE	283
TITRE II. LA (RE)ORGANISATION DE L'ÉTAT ADMINISTRATIF	325
CHAPITRE I.LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT ADMINISTRATIF.....	329
CHAPITRE II.LA JUSTICIABILITE DES RELATIONS ADMINISTRATIVES.....	375
CONCLUSION.....	413
INDEX DES MOTS CLES.....	419
ANNEXES.....	425
BIBLIOGRAPHIE.....	439
TABLE DES MATIERES.....	459

INTRODUCTION

«La voix de ces animaux a subi comme tout le reste d'étranges mutations; il semble que le chien soit devenu criard avec l'homme »¹.

Buffon, (*Hist. nat., Quadrupèdes*, t. 14, p. 323)

Au *Trésor de la langue française*, le substantif féminin “mutation” désigne un « changement radical et profond (synonyme de) *conversion, transformation* »². Le Littré précise que « mutation a un sens plus général que révolution; il implique [...] qu'il y a eu changement (alors que) révolution implique qu'il y a eu renversement »³. La mutation désigne une altération des propriétés d'un organisme, d'un état de choses et dont la transmutation constitue la limite des transformations mutationnelles, soit le « changement d'une substance à une autre »⁴. Bien que la transmutation donne naissance à un nouvel état, à un nouvel organisme, ce qu'elle a de commun avec la mutation, c'est que dans l'une comme dans l'autre; il n'y a pas de *tabula rasa* de l'état de choses ou des propriétés de l'organisme ayant subi ces changements des formes, ces altérations de propriétés ou de nature: le produit initial conditionne la structure du produit issu de l'opération mutationnelle ou transmutationnelle. Dans l'environnement biologique, les organismes vivants doivent s'adapter continuellement à leur environnement même s'ils sont dotés de caractéristiques et propriétés qui conditionnent l'étendue de leur capacité adaptative. « L'idée d'une adaptation évolutive provient de la notion d'adaptation au milieu naturel, pierre angulaire des théories transformistes de Lamarck (1809), qu'influencèrent Buffon et Maupertuis. Lamarck voyait dans les êtres vivants une *capacité à coller* aux « circonstances influentes » (ensemble des actions externes, incluses aujourd'hui dans la notion de milieu) en *développant certaines fonctions organiques selon les besoins*. Cette adaptation transformiste était perçue comme un effort continu du vivant *pour tirer*

¹ *MUTATION: Etymologie de MUTATION*, <http://www.cnrtl.fr/etymologie/mutation>, consulté le 4 août 2018. **MUTATION**, subst. fém. **Étymol. et Hist.** 1. 1269-78 «changement, inconstance, transformation» (J. de Meun, *Rose*, éd. F. Lecoy, 4436 et 16993); 2. 1377 spéc. «**Transformation dans la société, révolution**» *mutacions de royaumes* (Gace de La Buigne, *Roman des Deduis*, 2104 ds T.-L.); 3. a) 1465 «**changement d'une personne à la tête d'une institution, d'un territoire**, etc.» *mutacion de seigneurie* (*Ordonnances des rois de France*, XVI, 337); b) 1794 «changement d'affectation du titulaire d'un emploi» (J. de Maistre, *Corresp.*, t.1, p.80); 4. 1598 mus. (D'Aubigné, *Œuvres*, 863-4 ds Quem. *DDL* t.15); 1768 (Rousseau: 1° **Mutation** dans le genre [...] 2° Dans le système [...] 3° Dans le Mode [...] 4° Dans le Rythme [...]) 5° Enfin dans la Mélopée [...]); 5. 1690 «transmission de la propriété d'un bien» (Fur.); 6. 1766 «**changement dans la physiologie d'une espèce**» (Buffon, *Hist. nat., Quadrupèdes*, t.14, p.323: **La voix de ces animaux a subi comme tout le reste d'étranges mutations; il semble que le chien soit devenu criard avec l'homme**); cf. aussi Lamarck ds Quem. *DDL* t.15; 1903 ce type de changement tel qu'il est défini par la théorie du botaniste hollandais De Vries (De Vries, *La Loi de Mendel* in *Comptes Rendus de l'Ac. des Sc.*, t.136, p.321 ds Quem. *DDL* t.25); 7. 1916 *mutations consonantiques* (Sauss., p.46). Empr. au lat. *mutatio* «**changement, altération**». Au sens mod. de la biol. d'apr. P'all. (De Vries, *Die Mutationstheorie*, t.1, 1901, t.2, 1903)..

² *Trésor de la langue française- mutation - définition, citations, étymologie*, <http://stella.atilf.fr/Dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=2673896340>; consulté le 6 août 2018.

³ *Littré - mutation - définition, citations, étymologie*, <https://www.littré.org/définition/mutation>, consulté le 6 août 2018.

⁴ *TRANSMUTATION: Etymologie de TRANSMUTATION*, <http://www.cnrtl.fr/etymologie/transmutation>, consulté le 6 août 2018.

profit du milieu dans lequel il évolue »⁵. La mutation serait ainsi, le produit d'un besoin ; ce besoin de « coller au milieu » pour en tirer profit justifie la mutation de l'organisme biologique. Dans l'environnement social, les approches environmentalistes des sciences administratives ont nourri des réflexions similaires et notamment, le principe homothétique selon lequel ; toute organisation sociale vise « une dépense d'énergie minimale ». Elle atteint un tel objectif « si elle « (est...) homothétique à son environnement, c'est-à-dire si ses principes d'organisation correspondent à ceux du milieu dans lequel elle agit, si elle se calque, si elle se mimétise »⁶. D'autre auteure en droit, prenant « [...] pour noyau dur l'idée d'adaptation [...] (envisage) la bonne administration comme un standard, instrument principal d'ajustement du droit au fait [...] »⁷. « [...] L'adaptation, première critère de la notion de bonne administration s'exprime principalement [dans la jurisprudence] par le terme de « normalité » »⁸. Un fonctionnement normal des services est par exemple, un emploi adapté des moyens de l'administration aux finalités qui lui sont assignées et la mutation de l'organisation administrative répond à cette démarche d'adapter l'emploi adapté de moyens au contexte d'exercice des missions administratives.

Cependant, l'adaptation qui fournit l'étalon de mesure de la normalité administrative et de la bonne administration n'est pas l'adaptation de l'administration à son environnement mais, l'ajustement de ses moyens aux buts internes et au contexte d'exécution des missions administratives. « La notion de bonne administration a trait aux moyens et non au but [...] »⁹. La définition de ce dernier lui est extérieure et l'adaptation vise seulement à maximiser l'efficacité organisationnelle interne de l'administration publique. Cette conception *restrictive* de l'adaptation relève de l'idéaltype bureaucratique du sociologue et juriste MAX WEBER. Dans ses textes réunis dans le *Savant et le politique*¹⁰, Max Weber avait construit un modèle idéal-typique d'administration assujettie à la domination des autorités légitimées par le droit. Dans le modèle webérien, les buts de l'administration, son cadre d'action ainsi que les moyens nécessaires à son fonctionnement, lui sont attribués par les autorités politiques. La direction administrative se doit d'employer ces moyens, de manière rationnelle et professionnelle, pour atteindre les finalités qui lui sont assignées. Il ne s'agit donc pas d'une adaptation à un environnement externe à l'administration. L'environnement administratif est interne, structuré par la séparation des

⁵ SIMONET Guillaume, « Le concept d'adaptation : polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques, Abstract », in *Natures Sciences Sociétés*, n° 4, vol. 17, 2009, p. 392-401.

⁶ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p.114.

⁷ BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, Harmattan, « Logiques juridiques », 2010, 566 p, p.292.

⁸ *Ibid.*, p. 298.

⁹ *Ibid.*, p. 169.

¹⁰ WEBER Max et ARON Raymond, *Le savant et le politique*, traduit par Julien Freund, Paris, France, Union générale d'éditions, 1963, 185 p.

fonctions (direction politique et direction administrative) et des moyens ainsi que des rapports entre élite politique et direction administrative ; prétendante potentielle mais illégitime au pouvoir, prétendante par son professionnalisme, sa spécialisation et sa stabilité statutaire.» [...]Le modèle rationnel de la bureaucratie (de) WEBER prétend seulement s'adapter spécifiquement à des objectifs très précis, et à vrai dire avant tout à la question de *l'exercice durable et techniquement efficient de la domination légale* »¹¹ occultant au passage le « *problème crucial de la formation des politiques publiques* » »¹². L'État moderne wébérien est un État "désacralisé" fondé sur « [...] une légitimité purement formelle (sans contenu éthique) », qui repose sur une physique sociale de l'équilibre des forces pour maintenir, dans la durée, la domination des « hommes supérieurs » issus de la sélection *naturelle* du parlementarisme. Le modèle idéal-typique de WEBER est forgé dans la lutte des classes (aristocratie foncière, bureaucratie et fonctionnaire, noblesse militaire, bourgeoisie capitaliste et traditionnelle, industriels, paysans et ouvriers). De cette lutte des classes, la bourgeoisie capitaliste doit s'accaparer, par les voies de la démocratie formelle, le monopole de l'exercice de la violence légitime. Pour se maintenir ensuite, elle doit procéder à l'équilibre des forces soit par le compromis soit par la violence car, « [...] la civilisation ne peut naître que de la force et de la violence [...] » ; mais elle ne doit pas « [...] créer l'irréparable en rendant impossible même pour une petite élite, la jouissance des valeurs individualistes ». Le modèle de l'État wébérien « [...] est centré sur « la maîtrise du monde » [par les "hommes supérieurs"], non sur « l'adaptation au monde » ». Pour WEBER, si « toute réalité sociale trouvait son origine dans l'individuel [...]. L'individualisme authentique ne pouvait être le fait que d'une très dérisoire minorité au milieu d'une immense majorité d'humains [...] ». Il n'y a pas de « reconstruction » du monde, ni d'adaptation au monde et encore moins de progrès, soit la transformation dynamique et positive de la société sans que les équilibres profonds ne soient remis en cause. L'individualisme wébérien, « [...] très loin de l'individualisme utilitariste de BENTHAM [le bonheur du plus grand nombre], [...] est l'individualisme tragique qui se veut héroïque, d'une époque et d'une société déchirées. Le progrès ou plus précisément la croyance dans le progrès n'est qu'une chimère, qu'on peut certes illusoirement prendre au sérieux mais qui n'a pas d'existence objective ». L'ordre social du doyen MAURICE HAURIOU n'en est pas moins régi par l'équilibre physique qui ne peut être rompu que par « [...] des lois naturelles qui présentent un certain caractère de *fatalité* et que l'on peut appeler des lois sociologiques ». La fatalité, synonyme en droit, de l'insurmontable caractérise l'état d'exception. L'ordre social de MAURICE HAURIOU, dans son état normal de fonctionnement, est régi par la "physique sociale" de *l'équilibre* « [...]entre les forces sociales (forces économiques, forces politiques, etc.) qui vont aboutir à l'État », « [...] entre

¹¹ MAYNTZ Renate, « L'idéaltype wébérien de la bureaucratie et la sociologie des organisations », in *Trivium. Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales - Deutsch-französische Zeitschrift für Geistes- und Sozialwissenschaften*, n° 7, 6 décembre 2010.

¹² *Ibid.*, p. 11.

l'État et l'initiative individuelle ou entre l'ordre et le mouvement», ou encore entre « la centralisation (qui) est « autoritaire et gouvernementale », (et) la décentralisation (qui) est « libérale et constitutionnelle » ».

Toutefois, une lecture statique de la théorie de l'institution de ces deux auteurs serait un peu simpliste. En effet, pour WEBER, il existe « [...] des innovations nécessaires pour briser la routine sociale et pour renouveler la civilisation ». Quant à HAURIOU, il fait du “vitalisme”, soit l'animation de la matière organique, l'ontologie de l'“idée d'œuvre” pour le maintien duquel, un pouvoir s'organise. Le primat à l'équilibre est sans doute à mettre sur le compte de la fragmentation de la société allemande autant que française pour ne pas dire européenne à laquelle, ils assistaient. Fragmentation sociale, économique et politique qu'ils cherchent à dissoudre ou à contenir par la légitimation de la domination légale-rationnelle et par le vitalisme de l'idée d'œuvre. L'un et l'autre reconnaissent la dynamique propre aux champs sociaux mais ne l'appréhende pas dans les interstices et interrelations entre les divers champs (politique, économique et social). Le marxisme ambiant et la peur du collectivisme en seraient peut-être la cause. D'ailleurs, convaincu de l'autonomie et de l'identité logique des champs politique et économique, WEBER reproduit dans sa conception du capitalisme, un rapport de domination identique à celui du champ politique et prévoit même, la sélection du chef d'entreprise pour ses qualités à l'instar de la sélection démocratique des “hommes supérieurs”¹³. Pour WEBER, d'un point de vue organisationnel, il n'y a aucune différence entre l'État et l'Entreprise. L'institution corporative de MAURICE HAURIOU, quant à elle, peut recouvrir un caractère aussi bien politique qu'économique, social ou religieux. Seulement pour l'un comme pour l'autre, *chaque secteur du champ social dispose de sa rationalité et de son autonomie propres, et ne se recourent point*. Que l'on se rappelle de la formule “apocalyptique” d'un HAURIOU, selon laquelle : « si l'association syndicale, instrument de production agricole, est devenue un membre de l'État, un établissement d'État, il n'y a pas de raison pour que l'usine, elle aussi, instrument de production industrielle, ne devienne pas établissement d'État, et nous disons que c'est grave, parce qu'on nous change notre État »¹⁴. WEBER n'était pas sympathisant de l'unité des champs, économique et politico-juridique.

« Il apparaît immédiatement que les deux points de vue soulèvent des problèmes tout à fait différents, qu'il ne peut y avoir, entre leurs “objets” respectifs, aucun contact immédiat et que par conséquent “l'ordre juridique” idéal de la théorie du droit n'a rien de commun, du moins directement, avec le “cosmos” de l'activité économique réelle, parce qu'ils se trouvent

¹³ LALLEMENT Michel, « Max Weber, la théorie économique et les apories de la rationalisation économique », in *Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques. Archives*, n° 34, 1 octobre 2004 : "La thèse est toujours la même :[...] Séparer la propriété de l'exploitation présente ces vertus d'aller à l'encontre de toute *tentation d'appropriation* permanente ou héréditaire, de supprimer les velléités visant à privilégier les intérêts patrimoniaux personnels et de favoriser, enfin, la *sélection du chef d'entreprise le plus qualifié* pour gérer au mieux les activités de l'entreprise".

¹⁴ TUSSEAU Guillaume, « L'antivolontarisme juridique : la justification institutionnaliste des pouvoirs normatifs » in *De la volonté individuelle*, Marc Nicod (éd.), Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Travaux de l'IFR », 2018, p. 91-110.

l'un et l'autre sur des plans différents : l'un sur celui de la norme idéalement applicable, l'autre sur celui de l'événement réel ».

Et c'est à ce niveau que les théories, fort intéressantes, de ces éminents auteurs trouvent leurs limites. L'analyse institutionnelle des phénomènes sociaux qu'ils proposent, repose en toile de fond sur une sorte de "pureté" des ordres sociaux (de l'économie pure d'un côté et du politico-juridique pure de l'autre) qui les empêche de voir la dynamique des institutions et du social. Cette "pureté" conduit HAURIU par exemple, à recourir à l'idéalisme pour expliquer les rapports entre l'État et les autres institutions alors qu'il s'est toujours réclamé empiriste, réaliste, cherchant à fonder les normes de conduites dans le réel social. Une approche dynamique et interrelationnelle entre ces deux champs offrirait, peut-être, une grille de lecture adéquate à l'analyse des mutations des sociétés de leur époque, marquées par l'émergence du capitalisme bourgeois industriel. Mais tel n'était pas, bien sûr, leur projet scientifique et épistémologique qui consistait plutôt, en la légitimation de l'État bourgeois capitaliste ; athée pour l'un et catholique pour l'autre. Ni WEBER, ni HAURIU n'abordent « *les relations instituées ou non entre institution [...]*, car c'est là que l'on passe de l'analyse statique d'une institution à la dynamique du processus d'institutionnalisation ».

Il faudra traverser l'Atlantique pour une analyse dynamique des institutions qui recourt à « une méthodologie dont le paradigme n'est plus celui de la physique mais plutôt celui de la biologie » **(I)** et qui permet de photographier un processus d'institutionnalisation en cours d'œuvre **(II)**.

I. LE COURANT INSTITUTIONNALISTE ET NEO-INSTITUTIONNALISTE : CADRE THEORIQUE ET GRILLE DE LECTURE

« Né à la fin du XIX^e siècle avec les travaux de JOHN ROGERS COMMONS, THORSTEIN VEBLEN et WESLEY CLAIR MITCHELL¹⁵, le mouvement institutionnaliste américain a connu son apogée dans l'entre-deux-guerres, avant de subir une éclipse après 1945. [...] Mais cette mouvance s'est recomposée lentement après guerre »¹⁶**(A)**. Pour ce courant, l'émergence et le changement institutionnel sont des faits sociaux endogènes **(B)**.

A. L'institution chez les institutionnalistes et néo-institutionnalistes

On peut remarquer d'emblée, que les pères fondateurs de l'institutionnalisme américain sont contemporains à MAX WEBER et à MAURICE HAURIU. Ce dernier était d'ailleurs décédé,

¹⁵ ADAIR Philippe, « "L'institutionnalisme américain dans l'entre-deux guerres : une alternative pluraliste à l'économie politique du libéralisme", *Economies et sociétés Histoire de la pensée économique*, PE n° 45, 12/2011, pp. 2143-2176. Adair P. et Gislain J. J., 2011 », in *Économies et sociétés*, vol. 45, 1 janvier 2011, p. 2143-2176 : "Selon Rutherford (2000a) la vision selon laquelle l'économie politique institutionnaliste aurait été « fondée » par Veblen, Commons et Mitchell est une pure construction rétrospective des historiens de la pensée économique. [...] Mouvement pluraliste plus qu'une École à proprement parler, il comprend plusieurs composantes rassemblées autour de centres universitaires ou/et paragouvernementaux [...]".

¹⁶ FROBERT Ludovic et FERRATON Cyrille, « L'institutionnalisme après 1945 : Galbraith, Hirschman, Myrdal », in *L'Économie politique*, n° 4, no 20, 2003, p. 78-79.

quelques mois (mars 1929) avant son cadet d'une année d'âge, T.-B VEBLEN, né en 1857 dans le Wisconsin, de parents norvégiens. M. WEBER est le plus jeune des quatre théoriciens, né en 1864 et mort prématurément, en 1920. Seul, J.-R. COMMONS né le 13 octobre 1862 à Hollansburg dans l'Ohio, assistera aux atrocités de la deuxième guerre de trente ans (1914-1945). Cette contemporanéité explique, peut-être, les rapprochements que l'on peut déceler dans leurs conceptions de l'institution et notamment, l'origine sociale de celle-ci, en rupture avec le volontarisme individualiste du mouvement libéral des lumières du 18^e siècle **(1)**. En outre, l'école institutionnaliste américaine appréhende l'institution comme moyen de réduction de l'incertitude des conduites individuelles : l'institution est un outil de rationalisation qui contraint l'action des individus. Partant de ces prémisses, une nouvelle génération d'institutionnalistes entend expliquer la *performance* des économies par la *qualité* des institutions : les sociétés développées sont celles qui ont les meilleures institutions. En toile de fond, il existerait un "idéal normatif" de configuration institutionnelle qui n'est pas sans rappeler l'éternel problème « du meilleur gouvernement » ou de la « société juste » et soulève autant de problème **(2)**.

1. Les institutions chez les institutionnalistes de la *old school* : des moyens de rationalisation des conduites

Les institutions, des faits sociaux. L'institutionnalisme économique repose « [...] sur le fondement premier suivant lequel l'économie est un fait institué - une construction sociale historique et évolutive [...] qui ne doit rien à une quelconque "nature".[...] Dans cette optique non naturaliste, ce sont les institutions économiques qui caractérisent ce qu'est une économie comme fait réel de société ». Le constructivisme social est ainsi, une bannière commune à tous ceux qui se réclament du mouvement institutionnaliste : les institutions sont des faits sociaux, à la fois extérieurs et endogènes aux relations entre les hommes. Les institutionnalistes remettent ainsi en cause, la thèse des physiocrates selon laquelle, « il existe un ordre naturel physique auquel les hommes devaient se conformer pour leur plus grand avantage ». Pour que les hommes puissent s'y conformer, il faudrait abolir toutes les institutions économiques de l'ancien régime parce qu'elles ont pour fonction de limiter cette action *naturelle* de l'individu à tendre vers la réalisation de son plus grand bonheur. Pour les institutionnalistes, l'économie est une construction sociale, non un fait de nature, « [...] le rapport marchand (l'échange économique) [...] résulte d'une *construction sociale* et non pas d'une donnée résultant de la confrontation spontanée d'agents économiques ». Pour COMMONS, les hommes n'échangent pas des produits physiques mais les droits qu'ils détiennent sur ces produits dont le contenu, la proportion, la portée sont définis et garantis par l'action collective. La rareté qui motive l'échange économique ne réside pas dans les biens physiques mais dans l'indisponibilité de ces biens garantie par le droit de propriété protégé par l'État. « » Ainsi [écrit-il] la science de l'économie, qui est la science des bonnes et des mauvaises habitudes et pratiques courantes des fermiers, des propriétaires fonciers, des hommes d'affaires, des travailleurs et autres, dans leurs ajustements mutuels à la rareté des ressources et

dans leurs concurrences et conflits que cette rareté leur impose, est une science des concepts fondamentaux sur lesquels la science juridique est elle aussi basée ». L'échange économique n'est pas une relation de l'homme avec la nature mais une relation des hommes entre eux, qui disposent de droits de propriété et des libertés d'action (d'acheter ou de vendre) ; des droits et libertés déterminés et garantis par les institutions que les hommes se sont donnés.

Les institutions, des outils de médiation et de rationalisation. Les pères-fondateurs de l'école institutionnaliste américaine attribuent aux institutions une fonction de rationalisation des conduites individuelles qui n'est pas sans rappeler un certain WEBER. Les institutions sont considérées comme des "habitudes mentales très dominantes" (VEBLEN), ou comme "des règles opérantes de conduites" (COMMONS) qui permettent de contrôler l'action des individus. Chez VEBLEN comme chez COMMONS, les institutions servent de *médiation* à l'action individuelle soit du fait de « la cristallisation d'une habitude acquise dans un contexte précis et à la suite d'expériences particulières »¹⁷ (VEBLEN) ; soit du fait des règles opérantes secrétées par l'action collective qui contrôlent l'action individuelle (COMMONS). L'individu évalue son action au regard de cette habitude *institué* ou au regard des sanctions futures selon une rationalité conséquentialiste. Les institutions sont ces règles ou habitudes par lesquels l'individu déterminera sa conduite. Les institutions structurent la futurité commonsienne. « *La futurité n'est pas le futur* » mais une représentation individuelle des conséquences futures de l'action au regard des règles existantes. La cause de l'action présente n'est pas dans le passé mais dans le futur. C'est par le biais de cette causalité inversée que l'opérationnalité du concept est conditionnée par un principe cher à WEBER, la souveraineté étatique. Définie comme la contrainte extérieure au droit, la souveraineté garantie la validité des normes juridiques et partant, *la futurité* de l'économie commonsienne. Pour COMMONS, on « trouve toujours la futurité, non dans la production et la consommation, mais *dans les persuasions et coercitions des transactions de marchandage, les ordres et obéissances des transactions de direction, les argumentaires et plaidoyers des transactions de répartition, qui détermineront ultimement la production et la consommation* ». Les institutions garantissent la *futurité* génératrice de capital (rémunération du risque d'investissement), et surtout, du capital intangible (rémunération des rentes de situation). Avec le concept de *futurité*, COMMONS inscrit l'origine du capital et du capitalisme, non dans la main invisible de l'échange source d'accumulation mais, dans les institutions juridiques qui les garantissent ; d'où le titre de son ouvrage, *Legal foundation of Capitalism* rappelant la fondation sociale du droit d'un HAURIU. Cependant et contrairement à WEBER, « la contrainte physique est, ..., rarement mise en œuvre dans les transactions ». Chez COMMONS comme chez VEBLEN, il y'a une part d'intériorisée, une part d'*habitus*, et d'habitude ; une " confiance en ces règles" et institutions, plus puissant mobile

¹⁷ TREMBLAY Diane-Gabrielle, « Le rôle des institutions dans le processus de l'innovation ; l'apport de Thorstein Veblen », in *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, n° 36, 1 octobre 2007.

que la contrainte physique. La confiance aux institutions est tellement importante pour l'échange économique transactionnel que les néo-institutionnalistes semblent trouver dans les institutions, l'avantage comparatif entre les sociétés organisées.

2. Les institutions chez les institutionnalistes de la *new school* : des sources de performance économique

Fondement. « Parmi les économistes s'inscrivant dans le courant de la nouvelle économie institutionnelle (NEI), le prix Nobel d'économie DOUGLASS CECIL NORTH est l'un de ceux qui a le plus réfléchi sur l'articulation entre comportements des agents et institutions. En effet, la plupart des travaux de NORTH concerne le lien entre l'évolution des performances économiques d'un pays et les structures institutionnelles nationales ». NORTH emprunte d'abord, des éléments de définition de « l'institution » chez ses prédécesseurs comme l'idée de contrainte, formelle et informelle et l'origine humaine, interactionnelle et sociale des institutions. Ces dernières sont, pour NORTH : « [...] les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent des contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme les normes de comportement, des conventions, des codes de conduite imposés) et des caractéristiques de leur application ». Créations humaines et sociales, les institutions sont les résultats des « efforts constamment déployés par les êtres humains pour rendre « leur environnement davantage prévisible » [...] Celles-ci ont en effet pour objectif de réduire l'incertitude « en *diminuant le nombre de choix possibles* », ce qui permet d'améliorer l'aptitude de l'agent à maîtriser l'environnement ». Pour NORTH, les institutions « se composent d'une structure politique qui désigne la façon dont nous développons et agrégeons les choix politiques, d'une structure des droits de propriété qui définit les incitations économiques formelles, d'une structure sociale – les normes et les conventions – qui définit les incitations informelles dans l'économie ». Intégrant les approches de la rationalité limitée d'HERBERT SIMON, des droits de propriété de RONALD COASE et de la théorie des coûts de transaction d'OLIVER EATON WILLIAMSON, il en déduit après une analyse historique comparative que, « » la structure créée par les humains pour organiser leur environnement politico-économique est *le déterminant essentiel des performances d'une économie* », puisqu'elle fournit les incitations qui orientent les choix des humains [...] C'est ainsi que les institutions garantissant les droits de propriété permettent de réduire les coûts de transaction et d'accroître la productivité et donc d'améliorer les performances économiques ». Par ce biais, NORTH « [...] remet [...] en cause l'analyse néoclassique des facteurs de la croissance (dont l'archétype est le modèle de SOLOW) qui accorde à l'accumulation du capital et au progrès technique un rôle essentiel : « pour NORTH, ces facteurs ne sont pas les causes de la croissance économique, ils n'en sont que les manifestations »¹⁸. La conclusion de

¹⁸ MARTIN Gilles, « La nouvelle économie institutionnelle », in *Idées économiques et sociales*, n° 159, 2010, p. 35-40.

NORTH est sans compromis : le niveau de développement économique des sociétés (occidentales) résulte de la qualité de leurs institutions, juridique et politique.

Conséquences : analyse économique du droit. Pour caricaturer, on peut dire qu'avec la théorie des institutions, les économistes sont devenus juristes mais à leur manière ; en étudiant quelle est la configuration institutionnelle qui permettrait de réaliser l'optimum de PARETO (seuil de convergence entre les intérêts concurrentiels des participants à un échange). Cependant, cela n'est pas l'apport décisif de la *new school* mais un substrat communément partagé par les institutionnalistes (*news* et *olds*). COMMONS signifiait déjà, en termes assez clairs, que la recherche de ce qui était appelé optimum de PARETO, constituait le critère d'évaluation de la rationalité des décisions judiciaires : « [...] *la valeur raisonnable* est la décision de la Cour [suprême des États-Unis] de ce qui est raisonnable entre plaignant et accusé. C'est un objectif, mesurable en argent et obligatoire » ». Partisan de la théorie réaliste du droit, COMMONS considère qu'il y'a d'une part, la constitution écrite des États-Unis et d'autre part, les décisions (interprétations) de la Cour Suprême ; « chaque changement de signification constitue un *amendement judiciaire* à la Constitution »¹⁹. À l'efficacité de PARETO difficilement réalisable en raison de la logique du procès (l'une des parties perd et est condamnée à l'exécution d'une décision de justice à l'avantage de l'autre) ; RICHARD POSNER, un des fondateurs de l'analyse économique du droit, lui substitue le critère de la maximisation de la richesse²⁰. Ce n'est pas « [...] le seul critère utilisé pour une *analyse économique normative du droit* » mais, il constitue un marqueur de la modification conceptuelle des rapports entre le champ juridique et le champ économique. En fait, dans le mouvement institutionnaliste de *Law and Economic* (l'école de Chicago), il faut distinguer le courant de l'économie du droit (RONALD COASE²¹, économiste de formation) de l'analyse économique du droit (RICHARD ALLEN POSNER²² juge de profession). L'économie du droit intègre dans le raisonnement économique l'analyse des règles juridiques « à cause de leur impact sur le fonctionnement de l'économie ». Elle s'adresse aux économistes principalement et essentiellement, en les informant sur le donné juridique pour les calculs et projections des coûts de transaction²³. Elle postule à l'instar

¹⁹ COSTA Isabel DA, « L'institutionnalisme de John Commons et les origines de l'État providence aux États-Unis », in *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, n° 42, 1 décembre 2010.

²⁰ A. Portuese, *Le Principe d'efficacité économique dans la jurisprudence européenne*, op. cit., p. 32 : "La richesse inclut tous les biens et services, tangibles et intangibles.[...] Le critère de la maximisation de la richesse se matérialise avec les transactions volontaires qui augmentent la somme de la valeur des biens et services grâce au mécanisme des prix déterminés par l'offre et la demande".

²¹ COASE R. H et MORISSETTE Yves-Marie, *Le coût du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

²² POSNER Richard A., *Economic analysis of law*, 7th ed., New York, NY, Wolters Kluwer Law & Business : Aspen Publishers, 2007, 787 p.

²³ HARNAY Sophie et MARCIANO Alain, « L'analyse économique du droit - Éléments de rupture et de continuité des années 1970 à aujourd'hui », in *Économie publique/Public economics*, n° 26-27, 20 novembre 2012, p. 71-92 : " *The Problem of Social Cost* « un essai d'économie » [...] « destiné aux économistes » [...] dans l'intention « d'améliorer notre analyse du fonctionnement du système économique » [...] C'est donc uniquement cet intérêt « pour le fonctionnement du système économique » qui conduit COASE à intégrer dans son raisonnement les règles de droit et les institutions – à cause de leur impact sur le fonctionnement de l'économie. Ainsi, il écrit : « dans *The Problem of*

... / ...

de R. COASE, l'autonomie des champs, économique et juridique. Cité par HARNAY SOPHIE et MARCIANO ALAIN, COASE écrivait de manière assez explicite : « je pense que les économistes ont un objet d'étude : la marche du système économique, un système dans lequel nous gagnons et dépensons nos revenus »²⁴. La “pureté” entre les champs, juridique et économique, a peut-être flanché, parce que les économistes du droit tiennent compte des règles juridiques ; mais elle structure encore les raisonnements et les pensées. En revanche, le courant de l'analyse économique du droit prend pour cible les dispositifs juridiques et « [...] développe un modèle économique de la décision judiciaire selon lequel les juges, à l'instar des autres agents économiques, adoptent un comportement économique rationnel et produisent des *décisions sur la base d'un calcul* économique conduisant à la production d'une *décision judiciaire socialement efficace* »²⁵. Le juge devient « [...] *un agent maximisateur rationnel* d'une fonction objectif, individuelle, au même titre que n'importe quel agent économique »²⁶. Très loin de « la vision jusqu'alors prédominante en droit du juge conçu comme un « saint » ou un « titan » »²⁷, un tiers à la vie économique et sociale, une “bouche [*muette*] de la loi” ; le juge est considéré comme un agent doté d'une rationalité propre, déterminante de la saisine par les plaignants qui peuvent opter pour d'autre moyen de règlement (négocié) des différends. La rationalisation de la décision judiciaire se traduit comme un paramètre de la rencontre de l'offre et de la demande de juge. De contrainte externe aux relations économiques, la règle de droit, telle que produite par interprétation judiciaire, est *endogénéisée*, internalisée dans les relations entre agents économiques. « La décision judiciaire devient [...] une production « comme une autre », la jurisprudence s'analysant comme un *stock de capital* utilisé par les juges pour prendre leurs décisions et dans lequel ils investissent de manière rationnelle, de façon analogue à une entreprise investissant en capital physique en vue d'une production ultérieure »²⁸.

Portée. À la “pureté” des champs sociaux (économique et politique d'un HAURIOU, d'un KEISEN et d'un WEBER), l'utilitarisme benthamien appliqué aux institutions a été substitué. Les meilleures institutions sont celles qui sont créatrices du bonheur du plus grand nombre ; et, il existerait un “idéal-normatif”, une sorte d'ordre naturel quesnaysien vers lequel, les institutions devraient tendre « [...] à peine de mériter la haine et le mépris [...] le détronement pendant leur vie, le fouet sanglant de l'histoire (des institutions) après leur mort »²⁹. Si R.-A.

Social Cost, j'ai utilisé le concept de coûts de transaction pour démontrer comment le système juridique pouvait affecter la marche du système économique, et je n'ai pas cherché à faire plus »".

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*, p. 13.

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ FISCHMAN Marianne, « Le concept quesnaysien d'ordre naturel », in *Cahiers d'Économie Politique*, n° 1, vol. 32, 1998, p. 67-97.

POSNER et ses acolytes semblent avoir trouvés dans la *common law*, le *meilleur système juridique de régulation économique* ; NORTH, en bon historien, s'en abstient du fait notamment, des critères spatio-temporel et culturelles déterminants de l'efficacité des institutions. NORTH « [...] prend acte de l'existence de chemins de dépendance institutionnels (qui) se manifestent par l'incapacité des pays à copier, y compris sur le long terme, les institutions des pays les plus performants économiquement »³⁰. Cependant, est-ce que les institutions juridiques et politiques sont toutes déterminantes et au même titre pour le développement économique des sociétés ou, certaines seraient-elles plus déterminantes que d'autres ? Y'aurait-il une hiérarchie entre institutions selon leur importance pour la performance économique ? Et, puis comment les institutions changent-elles ? Ou plus exactement, quels sont les facteurs déterminants pour la transformation et l'évolution des institutions de sorte qu'elles puissent participer à la performance économique des nations ? Est-ce que le changement est le produit d'une décision rationnelle et volontaire de l'entrepreneur schumpetérien et des "hommes supérieurs" wébériens, ou le produit d'une action sous contrainte, une action instituée ?

B. Le changement institutionnel : institutionnalisme ou volontarisme ?

Il faut rappeler d'emblée que l'institution est une construction sociale amenée à durer. À ce titre, la théorie de *path dependence* ou dépendance au sentier institutionnel définit les institutions comme « [...] le résultat solidifié issu de la rupture historique ou bien comme l'héritage statique et « rigide » de batailles politiques antérieures »³¹. Sans méconnaître cette dépendance et la capacité des institutions à limiter le changement, NORTH postule que le changement est « "incrémental" bien qu'il y ait parfois des changements soudains ; le changement est "continu" car les entrepreneurs mettent en œuvre des politiques visant à améliorer leur position concurrentielle »³²(1). Selon une variété du courant économique néo-institutionnaliste d'origine française, dite école de la régulation, il existerait des formes institutionnelles fondamentales pour la performance d'une économie capitaliste (2).

1. Approches évolutionnistes du changement institutionnel

Le changement institutionnel. Les institutions sont des créations humaines amenées à durer. Pour les institutionnaliste, rejetant le caractère naturel de l'économie ; « *fondamentalement*, la mise en place (des) institutions correspond toujours à *la capacité de certains individus à imposer leur*

³⁰ D. Chabaud, C. Parthenay et Y. Perez, « Évolution de l'analyse northienne des institutions, Abstract », art cit.

³¹ THELEN Kathleen, « Comment les institutions évoluent : perspectives de l'analyse comparative historique, How Institutions Evolve Insights from Comparative Historical Analysis » in *L'Année de la régulation n° 7 (2003-2004)*, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2003, p. 13-43.

³² B. Prevost, « Douglass North », art cit : Or, "on peut associer au néolibéralisme le renouveau d'un discours sur la « naturalité » du marché et, par extension, des institutions les plus « naturellement » performantes qu'il convient de mettre en place".

représentation du monde »³³. Il en résulte que le changement institutionnel est soit, le fait de cette catégorie d'individus ayant réussi à imposer leurs représentations du monde (reproduction), soit le fait des anciens *dominés* (ceux qui subissaient la représentation du monde des premiers) qui ont réussi à imposer leur représentation (innovation), soit le résultat de faits exogènes à l'ordre social tels que, « [...]révolutions, guerres suivies de défaites ; c'est-à-dire de chocs exogènes dont on attendrait a priori qu'ils brisent les modèles antérieurs et donnent naissance à des innovations institutionnelles »³⁴. Le changement institutionnel correspondrait donc uniquement aux cas de rupture avec l'ordre ancien. La reproduction, qui correspond au maintien des institutions est insignifiante et, les institutions naissent et changent pour les mêmes raisons (la victoire d'un groupe à imposer sa vision du monde). Le nouvel ordre institué après l'effondrement de l'ancien est amené à son tour à se maintenir, à se stabiliser, à se reproduire et donc à durer. Ainsi, la vie des institutions est marquée par des *moments* de changement brutal et des *périodes* longues de stabilité ; un peu à l'instar de la fatalité d'évolution de l'État selon des lois naturelles de la sociologie de M. HAURIOU. C'est la théorie de l'équilibre ponctuée qui « [...]met l'accent sur l'ouverture de « fenêtres » où survient une innovation rapide suivie par de longues périodes de stase institutionnelle ou encore de verrouillage (lock-in) [...] Il en résulte qu'une fois créées, les institutions soit persistent, soit s'effondrent quand surviennent certains chocs exogènes »³⁵. Mais qu'en est-il des changements qui ne correspondent pas à des points de rupture historique et conduisent, sur le temps long, une profonde reconfiguration institutionnelle ?

La dépendance au chemin parcouru. Selon cette théorie, « [...] le contexte hérité du passé détermine pour partie les choix stratégiques actuels, sans que prévale une trajectoire déterministe, quasi cinématique [...]. Cependant, les acteurs ont la possibilité de développer plusieurs stratégies à partir du même héritage historique. En conséquence, divers sentiers d'évolution sont *a priori* ouverts, mais leur éventail est beaucoup plus restreint que ne le supposent les théories du choix rationnel [...] »³⁶. Le changement devient prédictible parmi une série *limitée* de possibles mais le changement en tant que voie adoptée dans la série des possibles, est incertain parce que « le futur est par essence incertain »³⁷. Toutefois, la voie première adoptée conditionne les changements ultérieurs qui vont devoir se produire sur le même registre du fait des rendements croissants générés par le choix premier. En 1789 par exemple, les révolutionnaires avaient la possibilité entre une République parlementaire et une République monarchique (série de possible limité) ; le

³³ *Ibid.*

³⁴ K. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art cit.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ BOYER Robert, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation ?, The comparative historical analyses and institutional change What concern for Régulation theory » in *L'Année de la régulation n° 7 (2003-2004)*, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2003, p. 167-203.

³⁷ B. Prevost, « Douglass North », art cit.

choix en faveur d'une République parlementaire a conditionné les différentes formes institutionnelles ultérieures de sorte qu'il est inimaginable que, la France puisse devenir un jour une monarchie Républicaine (verrouillage). C'est en cela qu'il y'a dépendance au sentier, au chemin parcouru. Le changement est certes abordé comme un processus, mais entre le choix initial et les choix ultérieurs, il y'a un déterminisme qui fait que les formes ultérieures peuvent être prédits : » le premier choix effectué entraîne un verrouillage (*lock in*) »³⁸ sur les formes de changements ultérieurs. « En fait, [...] les institutions évoluent selon des formes qui suivent – sans être pour autant prédictibles ex ante – une logique particulière qui ne prend sens que par opposition au *contexte institutionnel dans lequel* « les étapes futures » sont inévitablement négociées. [...] les trajectoires de développement se caractérisent par des éléments de continuité *canalisant* sans l'exclure le changement – y compris le changement institutionnel »³⁹. L'innovation est donc limitée. Cependant, l'institution définit comme ensemble des contraintes, formelles et informelles, par lesquelles l'action collective contrôle l'action individuelle est soumise comme toute règle de conduite à l'interprétation réaliste des acteurs. Enfin de compte, les institutions recouvrent la signification que leur attribue les acteurs de telle sorte, qu'il est difficile d'établir un quelconque rapport déterministe entre institutions, entre le choix premier de forme et la variété de forme de changement institutionnel ultérieures. En outre, la même institution peut au cours du temps, se convertir dans des objectifs autres que ceux qui étaient les siennes initialement. Les « [...] analyses en termes de dépendance par rapport au chemin [...] négligent la complexité des interactions qui régissent le fonctionnement d'une institution, par contraste avec la simplicité du choix [...] (premier). L'institution est elle-même une entité composite, dont l'évolution n'est pas strictement déterministe puisque divers réarrangements peuvent intervenir [...] »⁴⁰.

Une variante de l'école institutionnaliste, d'origine française, dite école de la régulation, dont les fondateurs sont MICHEL AGLIETTA, ANDRE ORLEAN, BERNARD BILLAUDOT, ROBERT BOYER, BENJAMIN CORIAT et ALAIN LIPIETZ ; propose une palette des formes de changement institutionnel plus variée, plus réaliste et qui repose sur une conception dynamique du changement.

2. Approche par la régulation, des changements institutionnels

Approche de la régulation. D'emblée, pour l'école de la régulation comme pour D.-C. NORTH, « les institutions sont les règles du jeu et les organisations les joueurs »⁴¹. Il faut distinguer, ensuite, « quatre niveaux ordonnés selon leur degré de persistance [...] : la sphère

³⁸ K. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art cit, p. 14.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ R. Boyer, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel », art cit, p. 14.

⁴¹ B. Prevost, « Douglass North », art cit.

politique (l'ordre constitutionnel, l'État), les [formes institutionnelles], les organisations et les individus (leurs comportements). [...] Dans cette représentation, on doit comprendre que chaque niveau incite et contraint le niveau situé en dessous de lui. Une hiérarchie entre la sphère politique et la sphère économique est donc postulée. Mais on a aussi une rétroaction de chaque niveau inférieur sur le niveau supérieur »⁴². La hiérarchie n'est donc pas l'unique relation entre les formes institutionnelles ; celles-ci sont nécessairement complémentaires pour la constitution d'un système institutionnel. Les formes institutionnelles « [...] émergent *des conflits sociaux* et doivent, le plus souvent, passer par *la sphère politique* et la reconnaissance par le droit pour avoir un impact sur la dynamique économique »⁴³. En fait, la théorie de la régulation repose sur un institutionnalisme historique qui considère l'institution comme « [...] une forme de régulation des conflits inhérents à la différenciation des intérêts et des positions de pouvoir »⁴⁴. Raison pour laquelle, on parle de forme institutionnelle pour signifier la mise en forme, dans le temps, d'une régulation de conflit. Et la théorie de la régulation retient cinq formes institutionnelles fondamentales : forme et régime monétaire, forme du rapport salarial, forme de la concurrence, forme d'adhésion au régime international, forme de l'État⁴⁵. En outre, l'ordre économique et l'ordre politique reposent sur le même principe : l'aliénation des moyens et des pouvoirs (M. WEBER). Il en résulte qu'il y'a de l'économique dans la politique et de la politique dans l'économique. Cependant, chacun de ces ordres est médiatisée par une institution ou forme institutionnelle propre : la monnaie et le régime monétaire pour l'ordre économique et le droit pour l'ordre politico-juridique. Il n'y a ni déterminisme économique (économisme) ni déterminisme technologique dans l'évolution des formes institutionnelle. Au contraire, l'émergence des institutions nécessite l'intermédiation et l'intervention du politique pour la mise en forme: centralité du droit et de l'État. La régulation est définie comme :

« Tout ensemble de procédures et de comportements, individuels et collectifs, qui a la propriété de :
 — reproduire les rapports sociaux fondamentaux à travers la conjonction des formes institutionnelles historiquement déterminées ;
 — soutenir et "piloter" le régime [...] en vigueur ;
 — assurer la compatibilité dynamique d'un ensemble de décisions décentralisées, sans que soit nécessaire l'intériorisation par les acteurs économiques des principes de l'ajustement de l'ensemble du système. »⁴⁶

⁴² BILLAUDOT Bernard, « Les institutions dans la théorie de la régulation : une actualisation », in *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 6, 5 octobre 2009.

⁴³ BOYER Robert, « Les institutions dans la théorie de la régulation, Abstract », in *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, n° 44, 2003, p. 79-101.

⁴⁴ THERET Bruno, « 7.5. Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et Théorie de la Régulation : vers une synthèse institutionnaliste ? » in *La Théorie de la Régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, Robert Boyer (éd.), La Plaine-Saint-Denis, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées, « Collection interdisciplinaire EMSHA », 2018, p. 369-376.

⁴⁵ R. Boyer, « Les institutions dans la théorie de la régulation, Abstract », art cit.

⁴⁶ *Ibid.*

Mutation et transformation institutionnelle. Loin de la dualité innovation et reproduction, la théorie de la régulation, dans une approche dynamique du changement institutionnel, intègre des formes intermédiaires de changement institutionnel entre les pôles que sont l'innovation d'un côté (rupture avec l'ordre ancien) et la reproduction de l'autre (pour le maintien dans la durée). Conversion⁴⁷, sédimentation⁴⁸ et recombinaison institutionnelle⁴⁹ sont les différents modes que le changement institutionnel peut revêtir. Ces processus dynamiques de changement institutionnels sont comme l'émergence des institutions, le fait des acteurs, du contexte de déploiement et de l'action collective. Il en résulte que l'émergence comme l'évolution des institutions est un processus dynamique, conflictuel (inégalité de position et de pouvoir) et complexe. C'est dans ce cadre conceptuel que l'on va analyser une mutation-institutionnalisation à l'œuvre.

II. PHOTOGRAPHIE D'UN PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION A L'ŒUVRE

La théorie de la régulation retient comme une des formes des rapports sociaux, fondamentale pour un État (une économie nationale capitaliste), la « forme d'adhésion au régime international » définit comme « *la conjonction des règles qui organisent les relations entre l'État-nation et le reste du monde [...]* »⁵⁰. Si une forme institutionnelle est l'arrangement d'un conflit social par le compris et qui se cristallise par la médiation du droit et de la politique ; l'insertion dans le régime international serait parvenue à un point où les compromis locaux de classes qui structurent les formes institutionnelles nationales seraient dépassés par des compromis internationaux formés au sein d'une seule et même classe. La forme d'adhésion de l'État dans l'espace international est devenue une clé de lecture indispensable et non exclusive, pour comprendre les arrangements institutionnels des conflits au niveau national.» Les compromis autour des valeurs et modes de compréhensions [...] sont convenus non pas à l'intérieur de chacun des États, mais par un compromis entre les classes dominantes des pays dominants et celles des autres États »⁵¹. La République de Djibouti fait partie de ces États dits en voie de développement qui bénéficient de

⁴⁷ K. Thelen, « Comment les institutions évoluent », art cit, p. 21 : "Une autre manière par laquelle les institutions changent passe par les processus de conversion institutionnelle, des institutions conçues pour un ensemble de finalités étant redirigées vers d'autres fins. Ces processus peuvent être mis en mouvement par un changement dans l'environnement qui confronte les acteurs à de nouveaux problèmes, qu'ils traitent en utilisant différemment ou au service de nouveaux objectifs les institutions existantes".

⁴⁸ *Ibid.*, p. 19 : "[...] La notion de « sédimentation institutionnelle » (institutionallayering) [...] implique la renégociation partielle de quelques éléments d'un ensemble donné d'institutions laissant les autres inchangés".

⁴⁹ R. Boyer, « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel », art cit, p. 18 : "Supposant même invariante une série d'institutions prises séparément, les propriétés de la configuration qu'elles définissent peuvent dépendre de façon cruciale du nombre et de l'intensité des liens entre ces institutions. Dès lors, la *recombinaison* est un vecteur d'évolution d'une configuration institutionnelle, qui prend pour point de départ la pluralité et l'hétérogénéité des entités constituantes. Les relations entre ces dernières peuvent prendre la forme de l'*isomorphisme institutionnel*, de la *complémentarité* ou encore de la *hiérarchie*".

⁵⁰ R. Boyer, « Les institutions dans la théorie de la régulation, Abstract », art cit.

⁵¹ CHIASSON-LEBEL Thomas, « Régulation et/ou internationalisation, difficile conciliation ? », in *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, n° 33, 1 avril 2006.

subventions d'aide publique au développement de la part de la communauté internationale. Cette coopération détermine pour partie la forme d'intégration de ce type d'État sur la scène internationale. Sous l'influence des théories économiques, institutionnaliste et néo-institutionnaliste, la coopération d'aide publique au développement s'est profondément transformée. D'action publique nationale, isolée, dispersée, bilatérale et plurilatérale ; elle est devenue une politique publique globale régulée et réglée par une *communauté internationale* de l'aide au développement dotée de mécanisme et procédure propre de régulation, ainsi que des objectifs négociés et institutionnalisés **(A)**. Cette communauté entend instituer parmi ces États membres une certaine forme d'État ; ce qui ne va pas sans poser la question du changement qu'elle implique chez les membres de cette communauté dont la forme d'État ne coïncide pas avec celle-ci **?(B)**.

A. L'institutionnalisation de l'aide publique au développement

1. Définition et évolution de l'aide publique au développement

Définition et paradigmes. « L'aide publique au développement est, depuis 1961 la dénomination d'une pratique ancienne d'investissement public à distance, dans des colonies ou territoires extérieurs, directement (en réalisant des projets) ou indirectement (par simple apport de financement) »⁵². Née dans les relations entre les métropoles et leurs colonies, elle est à nouveau ressuscitée à la fin de la deuxième guerre mondiale dans le cadre du plan Marshall pour la reconstruction des États européens en ruine. « L'aide au développement a (ensuite) progressivement pris la forme d'une coopération internationale de plus en plus poussée, au fur et à mesure que la pression de la guerre froide se réduisait, au début des années 1980, et que les biais tendant à en faire un auxiliaire de la promotion du commerce extérieur s'atténuèrent, au début des années 2000 »⁵³. Ces trois phases de l'aide correspondent aux trois conceptions dominantes en matière de solidarité inter-nations que sont : le marxisme, le libéralisme et l'idéalisme. Les auteurs distinguent des variantes de ces paradigmes notamment le néo-marxisme et le néolibéralisme comme étant des paradigmes à part entière et distincts. Toutefois, le néoréalisme voit dans l'aide, un moyen pour les États bailleurs des fonds, de maximiser leurs influences sur la scène internationale en se constituant un réservoir d'États-clients ; « De Gaulle faisait le lien entre l'aide et les votes aux Nations Unies »⁵⁴. Les marxistes considèrent la coopération de l'aide au

⁵² PACQUEMENT François, « L'aide au développement : mise en perspective sur le long terme », in *Sociologies pratiques*, n° 27, 25 octobre 2013, p. 13-17 : "1919 : au Royaume-Uni l'ancien ministre des Colonies, Lord Milner, plaide en faveur d'un effort systématique pour développer les infrastructures et les ressources des colonies britanniques. 1921 : en France, le ministre des Colonies Albert Sarraut élabore un programme d'investissement qui donnera naissance à une loi portant fixation d'un programme général de mise en valeur des colonies françaises".

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*, p. 3.

développement comme un moyen pour les États capitalistes pour se constituer d'États périphériques prolétaires. Les néoréalistes insistent sur les avantages en termes d'influence et de puissance ; les marxistes traduisent le même rapport entre États sur le plan économique. Le néoréalisme peut à ce titre, être considéré comme une variante du marxisme puisque, ces deux doctrines adhèrent au même principe de base : la domination de puissance, politique pour l'un, économique-capitaliste pour l'autre. De même, les libéraux considèrent la politique d'aide d'un État comme le produit de l'influence d'une catégorie d'agent économique pour conquérir des parts de marché à l'international (intérêt privé catégoriel) ; pour les néolibéraux, « chaque État maximise son bien-être économique absolu [...] (et) l'APD (l'aide publique au développement) est perçue comme un investissement en vue d'un gain d'utilité »⁵⁵. Ces deux lectures partagent en commun l'idée que l'aide publique constitue un investissement économique, pour l'intérêt de certains groupes ou pour l'intérêt de l'économie nationale. Pour les idéalistes, en revanche, « L'APD apparaît [...] comme l'expression d'une volonté de répondre aux difficultés des pays en développement (PED). L'approche est dite « idéaliste » non parce qu'elle serait nécessairement naïve ou irréaliste, mais parce qu'elle renvoie à un idéal moral: celui d'une aide désintéressée »⁵⁶. Les variantes, néo-marxiste et néolibérale, fondées sur une appréhension capitaliste des relations internationales en matière de solidarité considèrent respectivement l'aide, comme une relation entre État capitaliste et État prolétaire et la politique d'aide au développement, le produit d'une classe pour s'assurer des parts de marché internationaux ou une position politique dominante. On peut toutefois, distinguer trois temps des relations internationales en matière de solidarité entre nations qui peuvent plus ou moins coïncider à ces trois paradigmes : avant la seconde guerre mondiale, depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'aux années 2000, des années 2000 jusqu'à aujourd'hui.

Fondements de la distinction temporelle. Ce découpage temporel repose sur trois critères : les principes et objectifs, la procédure et la méthode de la coopération pour le développement.

1- Les relations internationales fondées sur la solidarité entre nation dans les deux premières périodes se caractérisent par la domination, coloniale d'abord, idéologique ensuite. Les États-bailleurs des fonds visent à s'assurer d'États-prolétaires (d'abord en tant que colonies et ensuite, en tant qu'ex-colonies), d'États-clients (plan Marshall et État nouvellement indépendant, durant la guerre froide, remparts à l'hégémonie soviétique) et des débouchés internationaux (ex : les Accords ACP-CEE). À partir des années 2000, c'est le discours idéaliste-réaliste qui domine la solidarité internationale et engage désormais, des Nations développées de l'hémisphère nord et des Nations en développement de l'hémisphère sud. On est passé du registre de la domination

⁵⁵ SEVERINO Jean-Michel et CHARNOZ Olivier, « Les « mutations imprévisibles », Abstract », in *Afrique contemporaine*, n° 213, 1 octobre 2005, p. 13-131.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 14.

politique, idéologique et économique à celui de solidarité internationale en vue de corriger ou d'atténuer les effets de la globalisation économique mondiale (sur l'environnement et sur les Nations). Toutefois, la solidarité n'est pas synonyme d'absence de conflit en termes de recherche de position dominante, de débouchés internationaux, d'influence et d'États-clients. Elle signifie seulement que, « la promotion étatique des pauvres (a) fait du problème international un problème social posé internationalement »⁵⁷. Même si certains ont émis des doutes, données économétriques à l'appui ; la solidarité internationale s'est engagée « [...] dans la mise en œuvre du principe de l'inégalité compensatrice »⁵⁸.

2- Avant la Seconde Guerre mondiale, la solidarité entre-nations s'exprimait à l'intérieur des rapports entre métropole et colonies ; on parlait de politique de valorisation des colonies menées par les métropoles. Il s'agissait donc, d'un point de vue juridique, d'une action interne aux États, exercée sur leurs territoires de domination. Dans la période post-seconde guerre mondiale, les relations de solidarité internationale se nouent dans le cadre d'accord et convention international, formel, positive, juridique. Il s'agit de relations de coopération fondées sur le droit des gens et de nature bi, pluri ou multilatéral. Depuis les années 2000, la solidarité internationale est de nature « *soft law* » et repose, moins sur la négociation conventionnelle pour accoucher de règles juridiques formelles que, sur l'adhésion à des principes et programmes d'action qui vont enclencher des normes juridiques positives. Le droit de la coopération pour la solidarité internationale est devenu un droit *mon*, de type programmatoire et finaliste.

3- La coopération pour l'aide au développement dans la période post-seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1990 s'inscrivait dans une « approche fractionnée, traditionnelle, (propre à) chaque État, sur la base de la réciprocité et du compromis [...] »⁵⁹. Depuis les années 2000, on peut dire qu'il y'a eu un mouvement d'institutionnalisation d'une communauté internationale *spécialisée* dans la gestion de l'aide publique au développement, devenu une *politique publique globale*. Cette communauté secrète en son sein des normes de régulation, souples, coproduites et partagées : elle est à la fois auteur de ces normes, sujet-destinataire et autorité chargée de veiller à la mise en œuvre. Ces normes sont dotées d'une force normative effective dépassant et englobant la contrainte associée habituellement aux seules règles juridiques. D'inter-nationale, l'aide publique est devenue une politique mondiale qui relève de l'agenda de presque toutes les nations développées et de celles, en voie de développement. Ces normes réduisent l'incertitude de l'action

⁵⁷ DUPUY René Jean, *Droit déclaratoire et droit programmatoire de la coutume sauvage à la "soft law"*, Toulouse, France, Société française pour le droit international, 1974, 20 p, p.1.

⁵⁸ *Ibid.* : "Nombre d'auteurs sont même allés jusqu'à douter que les besoins des pays en développement aient eu la moindre influence sur les décisions d'allocation des donateurs. Ces dernières années, toutefois, la recherche a relativisé cette conclusion tranchée. [...] *Bien que les variables stratégiques conservent la première place dans toutes les estimations*, le poids des variables non stratégiques semble avoir été nettement sous-estimé dans les études passées, notamment celles portant sur les années de guerre froide".

⁵⁹ R.J. Dupuy, *Droit déclaratoire et droit programmatoire de la coutume sauvage à la "soft law"*, *op. cit.*, p. 2.

individuelle des acteurs qui sont des organisations institutionnelles et non pas des individus : il y'a institutionnalisation d'une communauté internationale chargée de la gestion de l'aide publique au développement.

2. Institutionnalisation de la gestion de l'aide publique au développement

Constitution d'une communauté. La communauté internationale spécialisée dans la gestion de l'aide publique au développement est née le 08 septembre 2000, à New-York avec l'adoption de son acte constitutif, la déclaration du millénaire pour le développement. S'enclenche à partir de cette date, une série de forum et de conférence de niveau international dans le but de structurer l'édifice institutionnel de cette communauté de gestion. En fait, cette date marque l'adhésion de l'ensemble des acteurs de l'aide au développement à une politique commune en matière de solidarité entre nations : c'est en cela qu'il y a naissance d'une communauté. À titre d'illustration, le consortium ACP-UE, un « [...] partenariat Nord/Sud, mobilisant de part et d'autre 27 pays du Nord (Union Européenne) et 80 pays du Sud (Groupe ACP- la plus grande organisation transrégionale de pays en développement du moment), [...] »⁶⁰ fonctionnant avec des règles et objectifs propres depuis la décolonisation et la fin de la seconde guerre mondiale, s'est aligné sur cette déclaration, sur les principes et procédures de mise en œuvre. De même, les États-Unis adoptent le *Millennium Challenge Account* sous le gouvernement de Georges Walker Bush et dont, « [...] la principale force réside d'abord dans l'existence d'un objectif unique : *lutter contre la pauvreté en s'appuyant sur la croissance économique* »⁶¹. Le Japon, autre important État donateur, révisé le 29 août 2003, sa charte sur l'aide publique au développement de 1992 pour prendre en compte les objectifs de la déclaration du millénaire et ajuster sa politique de coopération à ceux des principaux donateurs " neutres". Quant aux institutions financières internationales, « à la fin de 1999, la Banque mondiale et le FMI ont lancé l'initiative SRP (stratégie de réduction de la pauvreté) afin d'aider les pays à faible revenu à élaborer et mettre en œuvre des meilleures stratégies pour combattre la pauvreté - et utiliser l'aide plus efficacement pour réduire la pauvreté »⁶². La signature de la déclaration du millénaire au développement a ainsi synchronisé le passage entre le nouveau millénaire et le passage à une nouvelle ère de la coopération de l'aide au développement. Une coopération renouvelée dans sa rationalité, instrumentale et axiologique.

Communauté de valeur : du Consensus de Washington au Consensus de Monterrey et de Séoul. « C'est à la fin des années 1980, au cours d'un séminaire réuni à Washington, qu'un

⁶⁰ BASSILEKIN Achille, « Chapitre 14 - La coopération ACP-UE et la santé publique » in *Santé mondiale*, s.l., Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2016, p. 287-306.

⁶¹ BOISSENIN René, « Le Millennium Challenge Account, évolution ou révolution dans l'aide publique au développement des États-Unis ? », in *Afrique contemporaine*, n° 207, 2003, p. 25-40.

⁶² BATAILLE William G, *Initiative stratégique de réduction de la pauvreté: Résultats de dix études de cas nationales sur le soutien de la Banque mondiale et du FMI*, Washington, D.C., The World Bank, 2005.

groupe d'économistes, universitaires et experts du FMI et de la Banque Mondiale a mis au point une série de mesures néolibérales destinées à stabiliser les économies des pays « émergents » d'Amérique Latine : ouverture des marchés, privatisations, contrôle de l'inflation, déréglementation, discipline budgétaire. JOHN WILLIAMSON, économiste de l'*Institute of International Economics* à Washington, a regroupé cet ensemble de recettes sous le nom de « consensus de Washington »⁶³. À la fin de la seconde guerre mondiale et la ruine des économies nationales ; l'État, du fait de la puissance de sa crédibilité souveraine est considéré comme le messie, prompt à relancer les économies nationales par des investissements publics productifs et une régulation incitative des initiatives marchandes. La panoplie des instruments Keynésiens est mobilisée : multiplication des entreprises publiques, nationalisation d'entreprises privées, subventionnement et soutien à la création d'entreprises, organisation privée marchande reconnue d'utilité publique, etc. L'État développeur se met en place avec le soutien financier du plan Marshall. Les États nouvellement indépendant d'Afrique, d'Asie, quant à eux, se retrouvent dans la même contrainte. À l'indépendance, il fallait suppléer à l'État colonial (Keynésien), État développeur et entreprise d'exploitation capitaliste. Ainsi, les entreprises publiques de l'époque coloniale sont reprises en l'état et se voient superposer, un nouveau maillage d'entreprise de création post-indépendantiste. Les États nouvellement indépendants reproduisent le modèle d'État développeur Keynésien. Cependant, « certains pays en développement, démarchés par des banquiers internationaux qui leur font des propositions de prêts extraordinairement avantageuses, s'endettent massivement (et) se trouvent [...] dans l'impossibilité de faire face à leurs échéances. Selon les accords de Bretton Woods, le Fonds monétaire international est l'agence censée intervenir dans ce genre de situation, comme prêteur de dernier ressort en échange de politiques sévères d'ajustement dans les pays en difficulté. Toutefois, la crise était d'une telle ampleur que le FMI ne pouvait faire face seul au besoin de financement des économies en crise. Une répartition des tâches a alors eu lieu entre le FMI et la Banque mondiale. Au premier de s'occuper plutôt du court terme, en essayant de rétablir la solvabilité ou la liquidité de l'économie en crise. À la seconde de garantir, à plus long terme, que l'économie puisse fonctionner de façon efficace et ne retombe pas dans les mêmes écueils que ceux qui avaient provoqué la crise : c'est ce qu'on a appelé les Plans d'ajustements structurels »⁶⁴. Ces plans traduisaient au niveau opérationnel les prescriptions théoriques du « consensus de Washington » à savoir : stabilisation de l'inflation, maîtrise du déficit public (privatisation et réduction drastique du coût de fonctionnement des administrations publiques) et du déficit de la balance commerciale. L'État développeur Keynésien a failli à sa mission et doit céder la place à l'initiative privée et à la régulation de l'économie par le

⁶³ ABRAHAM-FROIS Gilbert et DESAIGUES Brigitte, « Du « consensus de Washington » au « consensus Stiglitzien » », in *Revue d'économie politique*, n° 1, vol. 113, 2003, p. 1-13.

⁶⁴ BOURGUIGNON François, « Le pouvoir des organisations internationales sur le développement : illusion ou réalité ? », in *Tracés*, #11, 1 décembre 2011, p. 247-265.

marché (*States failed*). Ces plans et programmes ont fait l'objet de critiques sévères dans les mondes, scientifique, politique et médiatique. Dans la pratique, une série de crise économique intervenue dans des pays ayant adoptés les mesures libérales du Consensus de Washington⁶⁵ conduit à une remise en cause de l'orthodoxie économique (le néo-libéralisme) et attribue une oreille attentive à l'hétérodoxie institutionnaliste et néo-institutionnaliste (*Market failures*). En effet, « la communauté internationale s'est engagée, au cours des années 1990, dans un processus de reformulation des stratégies de développement articulée autour de la réalisation des Objectifs du Millénaire. Cette évolution a permis, en 2002, l'émergence d'un nouveau consensus, celui de Monterrey, censé dépasser le Consensus de Washington[...] »⁶⁶. Ce nouveau consensus traduit l'adoption par la communauté internationale des prémisses théoriques du courant économique, institutionnaliste et néo-institutionnalistes selon lequel ;

1- le marché n'est pas naturel : « il y a « marché » dans la mesure où les agents sont soumis, pour l'exécution de leurs transactions, à un même système de règles qui encadrent durablement leurs interactions. Le marché, ainsi défini, ne peut en aucune façon être appréhendé comme un fait « naturel » : il est, éminemment, un construit social »⁶⁷.

2- Le plus important dans un échange, ce sont les règles qui structurent l'échange ; le prix n'est pas une détermination naturelle issue de la rencontre de l'offre et de la demande mais la confrontation des droits de propriété et des libertés d'action.

3- Les institutions, garantissant les droits de propriété à la base de l'échange et le respect des engagements, sont à la source de la performance des économies nationales parce qu'elles rationalisent les conduites individuelles des agents en les rendent prédictibles, calculables et prévisibles sans que cela ne fasse disparaître l'incertitude qui est à la base des relations économiques dans un monde "non ergodique"⁶⁸. Les institutions ne font pas disparaître

⁶⁵ VERCAUTEREN Pierre, « Du « Consensus de Washington » au « Consensus de Séoul » : quelle place pour l'État dans la gouvernance ? », in *Politique et Sociétés*, n° 3, vol. 32, 2013, p. 135 : "Ces critiques allaient s'exprimer notamment à l'occasion des crises successives qui ont frappé, depuis 1994, des pays d'horizons aussi divers que le Mexique, la Thaïlande, la Corée du Sud, la Russie, l'Argentine et la Turquie, crises dont la responsabilité a été attribuée, au moins en partie, aux recettes du Consensus de Washington."

⁶⁶ PREVOST Benoît, « Droits et lutte contre la pauvreté : où en sont les Institutions de BrettonWoods? Rights and poverty reduction: which consistency in the discourse of BrettonWoods Institutions ? », in *Mondes en développement*, n° 4, no 128, 2004, p. 115-124.

⁶⁷ CORIAT Benjamin et WEINSTEIN Olivier, « 6.7. La construction sociale des marchés » in *La Théorie de la Régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, Robert Boyer (éd.), La Plaine-Saint-Denis, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées, « Collection interdisciplinaire EMSHA », 2018, p. 319-327.

⁶⁸ PREVOST Benoît, « Douglass North : hétérodoxie néo-institutionnelle versus néolibéralisme ?. Éléments pour un débat sur les réformes institutionnelles dans les PVD », in *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 7, 16 février 2010 : "« Ergodique : qui implique ou se rapporte à la probabilité qu'un état quelconque se reproduise, et spécialement à la probabilité qu'un état quelconque ne se produise jamais. Ainsi, "un processus stochastique ergodique signifie simplement que les moyennes calculées d'après les observations passées ne peuvent être durablement différentes de la moyenne à long terme des observations futures". [...] Pour NORTH, un monde non-

... / ...

l'incertitude mais réduisent la marge des possibilités d'action des agents. « Un bon fonctionnement des marchés demande plus qu'une inflation faible, il nécessite une régulation financière saine, une politique de la concurrence et des politiques facilitant le transfert de technologie et encourageant la transparence. »⁶⁹. “Au moins” d'État du Consensus de Washington, le Consensus de Monterrey substitue un “mieux” d'État. Ce mieux d'État est défini, par la communauté internationale selon un ensemble de faisceau de valeur et de principe qui associe : performance de la gestion publique et des services publics sociaux, performance économique, (privatisation des entreprises publiques, accroissement des investissements directs étrangers, intégration du commerce mondial, etc.) performance juridique (un système juridictionnel qui garantit les droits de propriétés, la protection des droits humains et des libertés fondamentaux), et performance de l'appareil politique (élection transparente, décentralisation du pouvoir et participation citoyenne et civile à la décision publique). Cet ensemble de valeur et principe est entériné en 2010, par le Groupe des 20 États les plus riches du monde dans ce qui est appelé depuis, le Consensus de Séoul. La coopération de l'aide publique au développement doit permettre l'institutionnalisation de ce type d'État dans les États récipiendaires des fonds d'aide publique ; et cela, depuis l'adoption de la déclaration du millénaire.

B. Le processus d'institutionnalisation en cours : méthodologie, problématique et hypothèse

Les institutions, selon les institutionnalistes, sont des constructions sociales ; la coopération de l'aide au développement, quant à elle, est une relation de niveau internationale. C'est une forme de relation entre sujet de droit international. L'État est une forme stabilisée des rapports sociaux sur un territoire donné. Comment engager une relation avec cet État dont l'objet consiste à le faire modifier, par lui-même, sa structure, sa configuration et ses valeurs ; bref, remettre en cause son historicité parce que les formes institutionnelles (tel que l'État) sont le produit de compromis et de conflit stabilisé dans le temps **(1)**. Une telle relation sera possible tant que l'État (la classe dominante ayant réussi à imposer sa vision du monde) n'y verra pas comme une menace (ordre social et police de l'ordre public) mais plutôt comme un moyen de se maintenir et de se reproduire **(2)**.

1. Problématique et méthodologie d'analyse du changement institutionnel

Problématique. La déclaration du millénaire au développement, motif du consensus de Monterrey de 2002, porte sur la réduction chiffrée de la pauvreté, l'amélioration de la couverture santé-éducation ; en quoi, réduire le taux de pauvreté et améliorer l'accès aux services publics

ergodique est un monde dans lequel on ne peut pas probabiliser le futur en projetant les connaissances (statistiques) antérieures. Ce qui revient à dire que le futur est par essence incertain”.

⁶⁹ G. Abraham-Frois et B. Desaignes, « Du « consensus de Washington » au « consensus Stiglitzien » », art cit, p. 3.

sociaux à un horizon de temps donné conduit-il à un changement institutionnel ? Quelle est la nature et la portée du changement en question ? La gouvernance ou plus exactement, la bonne gouvernance, qui sert de leitmotiv au processus d'institutionnalisation « par sa logique, [...] a porté et stimulé un mouvement de dérégulation, voire de déréglementation. Les processus formels (subissent) un mouvement de retrait au profit d'arrangements informels. « La gouvernance amène souvent une dé-formalisation des structures décisionnelles [...] »⁷⁰ ; peut-il y'avoir une institutionnalisation dans un mouvement de dérégulation ? La contrainte institutionnelle du changement relève-t-elle du registre dé-formalisé des arrangements institutionnels ? Quel est la portée ou l'influence sur la gouvernance nationale ? Est-elle également dé-formalisée ou se traduit-elle dans le registre juridico-formel ? Par quels instruments ou procédés institutionnels, la communauté influe-t-elle sur les États pour les accompagner dans l'appropriation de ces faisceaux de valeur et principe qui constitue « la bonne gouvernance » ? Comment, en somme, l'État, forme institutionnelle de rapport sociaux, dotée d'une historicité propre réagit-il à ces demandes de réformes extérieures ?

L'intérêt de l'approche institutionnel. La constitution d'une communauté internationale de l'aide au développement animée par une "idée d'œuvre" (instituer un type d'État), dotée de mécanisme de régulation souple de coopération entre institutions membres et qui agit sur les institutions nationales au travers de la mise en œuvre d'un *tool-kit* constitue l'approche utilisé pour analyser la mutation-institutionnalisation à l'œuvre. Il ne s'agit surtout pas de l'institutionnalisme descriptif employé en droit pour décrire les institutions administratives et politiques d'un État et les relations qu'elles entretiennent dans l'exercice de leurs compétences. Mais plutôt, étudier l'évolution de la fonction « gestion de l'administration publique » pour analyser comment le discours institutionnaliste transforme la configuration institutionnelle de l'État ? Cependant, au lieu d'une approche de type État-communauté internationale qui conduit généralement à appréhender, l'évolution des institutions en terme d'import-export institutionnel, de mimétisme et de greffe ; l'approche institutionnel permet d'analyser la dynamique de la relation entre institutions (État-Communauté). En fait, la communauté internationale est un espace institutionnel, c'est-à-dire un espace de règle et procédure, de contraintes et d'incitation ; qui règle le comportement des agents institutionnels participants à cet espace (États donateurs et récipiendaires, institutions financières, etc.). L'État est également, une forme institutionnelle ; c'est-à-dire ensemble de règles, contraintes et incitations qui régit la conduite des agents et organisations (formes instituées ou organisation- entreprise, administration, association, etc.). Les organisations étatiques comme les organisations membres de la communauté de l'aide au développement sont régies par les normes et règles édictées dans cet espace. Les auteurs de ces normes sont en même temps les destinataires. Si l'administration publique d'un État doit ajuster

⁷⁰ P. Vercauteren, « Du « Consensus de Washington » au « Consensus de Séoul » », art cit, p. 2.

son action, organisation et gestion à des normes et pratiques de conduites originaire de cet espace ; la norme d'adaptation n'est pas une norme exogène et le mouvement d'ajustement est celui d'un État ajustant ses règles et normes à ceux de l'espace dont il est membre. La mutation est donc, bel et bien endogène à l'État. C'est en cela, que les opérations institutionnelles de normalisation réussissent mieux que les opérations de transfert entre espace normatif parce qu'il s'agit de normaliser la conduite des différents agents à une norme commune et donc, à renforcer les caractéristiques constitutives de *La communauté*. Les normes et guide-pratique du comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et développement économiques participent de ce cadre de normalisation et bénéficient pour cette raison, d'une effectivité remarquable de transposition, d'adoption voire d'appropriation.

Cependant, les institutions et les normes sont le produit de la représentation des acteurs et l'interprétation qu'ils font de ces règles. L'un des paramètres d'évaluation de l'adoption de telle ou telle normes ou institutions réside dans la projection individuelle de l'avantage à en tirer et pas forcément de l'efficacité intrinsèque. C'est en cela que les institutions peuvent être reconverties sans être rejetés surtout dans une coopération de l'aide au développement régie par des normes promotionnelles (label *bon élève* de l'aide). Ainsi, un arrangement institutionnel conçu pour améliorer la protection des droits et libertés individuels peut enfin de compte être érigé comme un moyen pour affaiblir la justiciabilité des droits et optimiser les chances de maintien du système de domination. À l'instar des organismes biologiques, les organisations sociales tiennent à leur reproduction parce que le changement est généralement producteur de désordre. Il se développe dès lors, tout une stratégie consistant à sélectionner les opportunités pour le maintien du système ; quitte à faire sienne, de norme et arrangement institutionnel d'origine extérieur. La théorie des jeux trouve pleinement matière à application. Cependant, l'approche retenue dans cette étude est strictement juridique et n'entend pas modéliser des comportements d'acteurs à l'égard de variables institutionnelles. Il s'agit d'étudier seulement, comment le nouveau rapport entre communauté internationale d'aide au développement et État-aidé s'imprime dans la configuration institutionnelle de ce dernier. Comment ce nouvel rapport permet d'instituer un type d'État donné. Ce n'est donc pas, enfin de compte, la mise en œuvre des objectifs du millénaire qui produit le changement institutionnel mais une *forme* d'institutionnalisation de la communauté internationale, le rapport institué entre État-Communauté et l'ingéniosité du système de domination (la sphère politique) à se maintenir et à interpréter, de manière favorable, les incitations et contraintes balisées par la communauté internationale. D'ailleurs, cette communauté a adopté depuis 2015, des nouveaux objectifs dits "objectif de développement durable" mais la forme institutionnelle et la relation entre Communauté-États reste identique et inchangée.

2. Thèse de l'endométabolisme et de l'hybridation

Thèse. Partant de l'idée fondamentale, *que les rapports sociaux ont besoin de la médiation du droit pour s'établir et devenir des formes institutionnelles ; c'est dans la structure juridique de l'État que l'on peut percevoir le jeu des rapports institués entre institutions (Communauté d'aide au développement-État)*. Sans prévalence de l'un ou de l'autre et en conformité avec le principe de la souveraineté des États, la nouvelle structuration de la coopération pour le développement a transformé la forme d'État au niveau interne. Mais cela ne doit pas s'interpréter comme un rapport de conformité mais d'adaptation à un cadre institutionnel profondément réformé tant dans les procédures d'allocation que la structuration de l'espace de formulation des stratégies. L'objectif de la communauté n'a pas changé avec la reconfiguration de la structure de l'espace institutionnel de l'aide : il s'agit toujours, d'instituer un État démocratique et une économie de marché. Cependant, des correctifs en termes d'approche et de mode de formulation des demandes de réformes conduisent à une ingénierie institutionnelle de la part de l'État-aidé pour un changement organisationnel qui ne remette pas en cause le maintien du système de domination. Une œuvre constante de transformation dans la stabilité se révèle dans l'analyse de l'ingéniosité des montages institutionnels. Mais cette ingéniosité (réarrangement institutionnel) s'imprime dans l'architecture étatique au point que l'on peut identifier différentes phases d'évolution de l'Administration publique et partant, de l'État. Elles se déploient toutes, cependant, dans le spectre qui sépare le maintien et le changement institutionnel (action civilisatrice de l'entrepreneur Schumpétérien ou des "hommes supérieurs" de WEBER). C'est un long mouvement de mutation dans la stabilité qui s'offre à l'examen : un long processus d'« endométabolisme-hybridation » consistant à faire sien, le mouvement de changement (endogénéiser) et à changer des formes (hybridation-adaptative) sans franchir le seuil au-delà duquel, les changements des formes s'additionnant, se cumulant ; l'innovation institutionnelle, soit la rupture avec l'ancien mode de régulation, est inévitable. C'est dans cet espace que se déploie l'ingéniosité juridique des arrangements institutionnels déployés par le système politico-administratif pour temporiser l'effet des changements et maintenir l'homéostasie du système.

Plan d'étude. Dans **une première partie**, on analysera comment la logique économique de la performance, sous-jacente au discours institutionnaliste, a bouleversé la gestion publique (**Titre I**) par le biais de la mise en œuvre d'énoncé non contraignant mais véhiculant un modèle de gestion de la performance publique (**Titre II**). L'approche institutionnelle met en lumière à la fois, l'effet de l'instrumentation de la gestion publique mais également ; les réactions du système politico-administratif, non pas dans une version *path dependence* mais selon, une logique stratégique d'acteurs mus par l'intérêt (le maintien du système en canalisant les réformes pour ne pas franchir le seuil d'irréversibilité).

Dans **une seconde partie**, on analysera les arrangements institutionnels aux demandes de réformes (**Titre I**) pour puiser, dans les nouveaux formats induits par la coopération, des moyens de *relégitimation* et de renforcement de la domination politique en vigueur (**Titre II**).

PARTIE I.

LES SOURCES DES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

En 2002, la Banque Mondiale publie un rapport au titre évocateur : « des institutions pour *les marchés* »⁷¹, dans lequel elle « [...] traite de la mise en place d'institutions d'appui au marché favorables à la croissance et au recul de la pauvreté ; [...] étudie la manière dont les mécanismes institutionnels soutiennent l'activité économique, les facteurs qui assurent le bon fonctionnement et les modalités possibles de création de telles structures »⁷². La Banque mondiale est convaincue que si elle « veut véritablement, conformément à son mandat, combattre la pauvreté, il lui faut remédier [...] »⁷³ aux insuffisances institutionnelles parce que « des institutions performantes peuvent contribuer de manière décisive à [...] libérer les forces du marché »⁷⁴.

Pour éviter que les acteurs étatiques locaux ne déploient des stratégies de contournement des réformes et des fonds, et de retournement des responsabilités en cas d'échec, comme ce fut le cas avec les programmes d'ajustement structurel ; la stratégie de la coopération pour la lutte contre la pauvreté fait valoir l'aspect instrumental de l'efficacité institutionnelle. Ce discours institutionnaliste de l'efficacité consiste à « [...] ramener la réforme de la fonction administrative et de l'action publique à une affaire de productivité et de rendement »⁷⁵ et de neutraliser l'aspect idéologique (**Titre I**). Tout est devenu affaire d'efficacité opérationnelle, de rationalité instrumentale wébérienne parce qu'il y'a adhésion à un ensemble de valeur de base *constitutive* d'une communauté, fonctionnant sur un registre partenarial, participatif. La solennité de l'engagement du millénaire au développement aidant à de substituer l'adversalité des rapports de coopération pour l'appropriation de techniques modernes de gestion publique par une convergence des préférences d'action (**Titre II**).

⁷¹ ISLAM Roumeen et WORLD BANK (éd.), *Building institutions for markets*, New York, Published for the World Bank, Oxford University Press, « World development report », 2002, 249 p.

⁷² *Ibid.*, p.1

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration: recherches sur la politique du droit administratif*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, « Les voies du droit », 2008, 421 p, p.273.

TITRE I.

LA LOGIQUE MARCHANDE, BIAIS DE TRANSFORMATION DES TECHNIQUE ET MODELE DE GESTION PUBLIQUE

« D'après une étude menée par Mazouz, Facal et Hatimi (2006), en matière de gestion publique, c'est par *mimétisme*, donc par normalisation (certification) ou par des mesures *coercitives* d'institutions financières et non financières supranationales (Union européenne, les institutions de la Banque mondiale et du Fond monétaire international), que des expériences de modernisation réussies ici et là sont devenues des pratiques adoptées et institutionnalisées par des gouvernements locaux. De manière plus précise, ces processus ont permis l'émergence à l'échelle mondiale et la diffusion à l'échelle régionale de nouveaux systèmes de gouvernance publique. Ils portent sur les instrumentations managériales, tels que l'étalonnage (*benchmarking*) et les différents plans de gestion, tels que la gestion par objectifs et la gestion axée sur les résultats, sur les formes organisationnelles telle que la création d'agences publiques ou l'impartition⁷⁶ »⁷⁷.

L'administration publique à Djibouti a connu deux vagues de réformes. La première est consécutive à la signature d'un accord de droit des tirages spéciaux avec le Fond Monétaire Internationale en 1996 ; la seconde résulte de l'engagement de Djibouti dans la déclaration du millénaire pour le développement. Dans l'un comme dans l'autre de ces mouvements de réforme, l'État doit moderniser la gestion publique soit pour *libérer* les initiatives individuelles marchandes de son carcan bureaucratique (l'ajustement structurel) ; soit pour soutenir le marché en lui offrant un cadre institutionnel incitatif, régulateur et garantissant le respect des engagements marchands et les droits de propriété (stratégie de réduction de la pauvreté). Il s'agit dans les deux cas, de moderniser la gestion publique de l'État (**Chapitre I**). Cependant, alors que les politiques d'ajustement structurel véhiculent un « *best way to do* » à adopter parce qu'il a déjà prouvé son efficacité dans des contextes, géographique et institutionnel, variés ; la stratégie de réduction de la pauvreté procède par implémentation d'un modèle de gestion à partir de *sets* procéduraux, tel que le principe participatif, la contractualisation, l'externalisation (**Chapitre II**).

⁷⁶ BARTHELEMY Jérôme, « Comment réussir une opération d'externalisation », in *Revue française de gestion*, n° 4, no 151, 2004, p. 9-30 : "D'après Barreyre [...] « il y a [...] impartition lorsqu'une entreprise, placée devant le choix du faire ou faire faire, opte pour le second terme de l'alternative et délègue à une firme partenaire une partie de son système global d'activités »."

⁷⁷ MAZOUZ Bachir, LECLERC Jean, ROY Pierre, et al, *La gestion intégrée par résultats: concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Québec, Québec, Canada, Presses de l'université du Québec, 2008, xxii+440 p, p.19.

CHAPITRE I.

LA TRANSFORMATION TECHNIQUE DE LA GESTION PUBLIQUE

Pour surmonter la crise économique et financière des années 1990, le gouvernement de Djibouti signe avec le Fond Monétaire International un accord de droit des tirages spéciaux et accepte d'adopter des mesures macro-économiques et financières pour rétablir la croissance, réduire le déficit et liquider les arriérés du service de la dette. Outre la privatisation et la liquidation des entreprises publiques déficitaires, les mesures préconisées étaient relatives à la réduction des dépenses publiques, la rationalisation du processus budgétaire, le renforcement de l'information et de la transparence financière. L'efficacité de la gestion des finances publiques est *l'objectif* à atteindre et se mesure par le niveau du déficit public. Une bonne gouvernance des finances publiques est considérée comme une gestion saine et efficace qui réduit le poids des dépenses publiques (coût de l'administration et de l'État) dans la richesse nationale. Il en résulte que les réformes sont d'ordre technique ; leur adoption est assez aisée pour cette raison et parce que l'État est en faillite, en cessation de paiement. L'assistance financière est une bouchée d'air frais pour les finances publiques. Ces premières réformes tentent de moderniser un système archaïque datant de l'époque où Djibouti était encore une colonie française **(section I)**.

En 2000, Djibouti adhère à la déclaration du millénaire pour le développement et s'engage à la réalisation des objectifs de lutte contre la pauvreté et pour la croissance. Il ne s'agit plus de se focaliser uniquement, sur les agrégats macro-économiques pour mesurer la performance de l'État. Au contraire, l'action publique (internationale et nationale) place l'« humain » au centre de ses priorités et s'oriente dans la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie et des droits humains. La croissance économique doit permettre l'amélioration des agrégats de nature sociale, tel l'accès à l'éducation ou à la santé. La gestion publique devient un *moyen* devant permettre la réalisation de ces objectifs, paramètres de son efficacité. Une bonne gouvernance est désormais, celle qui permet à l'État d'atteindre ces objectifs de réduction de la pauvreté et d'amélioration de la croissance. Les réformes sont plus compliquées à mettre en œuvre parce qu'elles engagent par certains aspects, le fondement logique et politique du système de gestion publique en vigueur en raison de son approche holiste mêlant des fins économiques (macro-économique et macro-budgétaire) et des fins non-économiques (suppression de la discrimination à l'accès au service public essentiel et amélioration de la protection des droits humains) de manière tout à fait interdépendante. Le système de gestion publique fondé sur la régularité et la gestion des *intrants* selon une logique bureaucratique a du mal à digérer l'exigence d'une réforme administrative axée sur la performance et la gestion par les *extrants* **(section II)**.

SECTION I.

LA RECHERCHE DE L'EFFICACITE DE LA GESTION PUBLIQUE

L'administration publique Djiboutienne postindépendance s'est construite dans la continuité de l'administration coloniale. Cette continuité est portée au niveau constitutionnel par les premières lois de la République du 27 juin 1977 aux dispositions desquelles, « les lois et règlements applicables au jour de la promulgation de la présente loi constitutionnelle restent et demeurent en vigueur en toutes leurs dispositions non contraires à la souveraineté nationale, et ce, jusqu'à ce qu'il soit légalement décidé de leur abrogation ou modification » (art.5 de la loi n° 1).

De 1977 à 1997, aucune réforme d'envergure relative à la gestion publique n'est adoptée. L'administration publique évolue dans un cadre juridique vétuste qui ne correspond plus ou peu à son environnement actuel marqué par la fin de la guerre civile, un état financier désastreux, source de conflit social (non-paiement des fonctionnaires, des fournisseurs et des créances des banques⁷⁸).

Les réformes engagées à partir de 1996-1997 ont une finalité bien précise : moderniser le système de gestion publique, remettre à niveau l'administration publique pour qu'elle soit en état de mener à bien les réformes macroéconomiques, budgétaires et économiques, notamment la réduction de la présence étatique dans le champ économique par la privatisation et la restructuration des entreprises publiques et la réorganisation de la relation de l'État avec les opérateurs économiques. Il s'agit d'améliorer la rationalité-prévisibilité (§ 1) et la régularité juridique de la gestion publique (§ 2) quitte à instituer un cadre juridique, disciplinaire et répressif dans la gestion des deniers publics. Toutefois, ces réformes se limitent à une logique bureaucratique de gestion des moyens qui doit son efficacité aux coupes budgétaires, au dégraissage de la masse salariale et à la restructuration des entreprises publiques défaillantes qui l'accompagne. Mais quoique nécessaire pour une première étape de réforme de la gestion et de l'administration publique, une première étape d'assainissement ; elles vont très vite se révéler

⁷⁸ MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, *Bilan du Programme d'ajustement structurel et perspectives de croissance économique*, Djibouti, s.n., 2002, p.3 : "**Entre 1991 et 1995**, le PIB nominal s'est accru en moyenne de 2,1 % par an, taux nettement inférieur au taux d'accroissement démographique (de l'ordre de 2,8 %) et au taux d'inflation. Cette stagnation s'est traduite par une diminution du solde de la balance des paiements, **le déficit de la balance commerciale représentant 47 % du PIB en 1991**. Ainsi, depuis 1991, le solde de la balance des opérations courantes a continué à se détériorer avec comme résultat une accumulation des arriérés et une diminution des réserves officielles (le ratio de couverture des importations est passé de 6,3 mois à moins de 5 mois). De même, le budget de l'Etat était structurellement déficitaire et le déficit est généralement comblé par des apports étrangers, essentiellement des dons. En 1991, le déficit budgétaire représentait 17 % du PIB. **Avec le conflit de 1991, la situation s'est considérablement détériorée** : le triplement des effectifs des forces armées entraînant une explosion des dépenses salariales de l'Etat (plus de 30 % d'augmentation entre 1991 et 1992), **déficit du budget de l'ordre de 27 % du PIB, cumul d'arriérés auprès des entreprises publiques et des fournisseurs privés**. Parallèlement, les contributions extérieures ont diminué de manière considérable (moins 50 % entre 1991 et 1995)".

insuffisante parce que les coupes et dégraissage améliorent certes, l'équilibre budgétaire mais non la qualité de la gestion budgétaire et alimentent surtout, les rangs de la population pauvre⁷⁹.

§ 1. LA RECHERCHE DE LA RATIONALISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

La rationalité s'entend ici, dans un sens Wéberien⁸⁰, de "prévisibilité" et d'"anticipation" de l'état de gestion. Le renforcement de la rationalité est recherché à travers la rénovation juridique **(A)** et la réorganisation organique **(B)** de la gestion des finances publiques. Il s'agit bien de mettre en place une administration publique capable d'assumer sa mission.

A. Rénovation de la gestion financière

Jusqu'en 2000, la gestion financière de la République de Djibouti est régie par deux textes datant de l'administration coloniale : une délibération de l'assemblée locale (n° 475) du 24 mai 1968 portant réglementation financière du territoire français d'outre-mer des Afars et des Issas (TFAI) et un arrêté (n° 1634) du 23 octobre 1960 portant réglementation de la comptabilité publique. Ces deux textes vont survivre à l'indépendance jusqu'à leur abrogation *implicite* et partielle (dispositions contraires seulement) à partir de 2000 par deux textes : la loi relative aux lois de finances du 29 octobre 2000 **(1)** et le décret du 15 janvier 2001⁸¹ sur l'organisation comptable de l'État**(2)**.

1. Le régime financier de la loi du 29 octobre 2000

La rénovation du régime financier institué par la loi relative aux lois des finances du 29 octobre 2000, qui n'a jamais d'ailleurs été portée à la rubrique des lois organiques du journal officiel de la République, est moderne **(a)** mais modeste **(b)**.

a. Un régime financier moderne

Le régime financier de la loi du 29 octobre 2000 relative aux lois de finances améliore la gestion financière par le renforcement de la compétence financière du législateur, la limitation des crédits évaluatifs et l'introduction du calcul du coût dans la fixation des crédits.

⁷⁹ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, *Bilan du Programme d'ajustement structurel et perspectives de croissance économique*, Djibouti, s.n., 2002, p.2 : " La difficulté d'enranger les bénéfices escomptés du programme de redressement s'explique principalement par le fait que le programme a sous estimé le besoin crucial de mesures sociales d'accompagnement dans un environnement socio-économique précaire où l'État est le principal employeur et client, avec un chômage élevé (notamment chez les jeunes) et un flux important de populations déplacées. Ceci justifie en partie les difficultés du Gouvernement à continuer un programme de compression des effectifs de la fonction publique dans un contexte de faible croissance économique".

⁸⁰ MAZUIR Françoise, « Le processus de rationalisation chez Max Weber », in *Sociétés*, n° 4, vol. 86, 2004, p. 119.

⁸¹ Loi (n° 107/AN/00/4^{ème} L) relative aux lois de finances du 29 octobre 2000. Décret (n° 2001-0012/PR/MEFPCP) du 15 janvier 2000 relative à la comptabilité publique.

Renforcement de la compétence financière du législateur. Les ressources étant réparties par service et chapitre, toutes « créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances » (art.3) sauf, si elles correspondent à la limite des crédits déjà ouverts. Un crédit global limitatif est ouvert par la loi des finances de l'année pour faire face aux opérations accidentelles et extraordinaires (art.12, al.2e-1). Les budgets annexes et les comptes spéciaux sont joints à la loi des finances et adoptés en même temps qu'elle. En outre, la faculté laissée au Président de la République, Chef du gouvernement, de majorer les budgets annexes du fait du report des dotations disponibles sur un exercice budgétaire précédent est limitée par l'équilibre arrêté par la dernière loi des finances. Aucune affectation spéciale des ressources à des dépenses ne peut se faire sans l'autorisation de la loi des finances⁸². La loi constitue donc, bien un frein au pouvoir discrétionnaire de l'administration de gestion des crédits.

La limitation des crédits évaluatifs. Les chapitres qui relèvent du crédit évaluatif font l'objet d'une énumération spéciale, annexée à la loi des finances (art.11). En outre, « aucun virement de crédit ne pourra être opéré d'une dotation évaluative au profit d'une dotation limitative » (art.15, al.2). Les comptes spéciaux sont limitatifs et, « il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'État ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques » (art.25).

L'introduction du calcul du coût des services. Selon l'alinéa 1^{er} de l'article 33 de la loi, « le projet de loi de finances de l'année est accompagné : - d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les *perspectives* d'avenir, d'annexes explicatives faisant notamment connaître : 1° - par chapitre, le *coût* des services votés [...] et les mesures nouvelles qui *justifient* les modifications proposées au montant antérieur des services votés et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois » (art.33). L'administration doit motiver les montants soumis à autorisation législative en présentant les informations détaillées sur le coût réel des services publics. En plus de ces informations obligatoires, « le projet de loi de finances de l'année peut en outre être accompagné des annexes explicatives suivantes : le bilan financier de l'État à la date de dépôt à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances ; des tableaux de financement synthétiques de l'État et du secteur public administratif, présentés en conformité avec les prévisions budgétaires de l'État ; le plan de

⁸² L'interdiction d'affectation dans les budgets annexes est prévu par l'article 21 de la loi (n° 107/AN/00/4^{ème} L) relative aux lois de finances du 29 octobre 2000 en ces termes : " les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix peuvent faire l'objet de budgets annexes. Les créations ou suppressions de budgets annexes sont décidées par les lois de finances". Pour les comptes spéciaux du trésor, cette interdiction est prescrite à l'alinéa 3 de l'article 23 de la même loi, en ces termes : " sauf dérogations prévues par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial du Trésor des dépenses résultant du paiement des traitements ou indemnités à des agents de l'Etat ou à des agents des collectivités, établissements publics ou entreprises publiques."

trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'État et les normes prévisionnelles de régulation des crédits » (art.33).

L'administration doit fournir un état exact du coût de l'action publique, un état des réalisations et de la situation financière ; autant d'information sur la sincérité, transparence et prévisibilité de la gestion budgétaire.

Toutefois, la réforme, bien que réelle, est modeste à certains égards.

b. Un régime financier modeste

Modeste par la structure. Selon l'article 9 de la loi du 29 octobre 2000 relative aux lois des finances, « les crédits ouverts par les lois de finances sont affectés à un service ou un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre, groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination ». L'autorisation budgétaire consiste donc, à attribuer des moyens financiers pour la réalisation d'une dépense présentée par le gouvernement pour la réalisation d'une mission de service public. La loi dispose certes, que « les transferts (des dotations entre chapitres) modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière », excluant ainsi la possibilité que des autorisations pour dépense soient convertis en fonds ; mais cette répartition limite l'émergence d'une budgétisation de programme. La loi de 2000, sans expressément bouleverser l'architecture budgétaire, permet tout de même, l'adoption de programme d'action dont le financement peut s'étaler sur plusieurs exercices budgétaires. L'article 13, alinéa 2 de la loi dispose en ce sens, que « les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi. Elles demeurent valables pour une durée maximale de cinq (5) ans ».

On peut dire que le législateur de 2000 n'est pas très enthousiaste à l'idée d'adopter une budgétisation par programme qui, au-delà de la simple allocation financière aurait permis d'indexer les allocations à des indicateurs de performance ; ce qui se comprend au regard de l'ordre du jour en matière de réforme financière et budgétaire. L'objectif de réduction du déficit public et de maîtrise des dépenses justifie que le crédit limitatif soit la règle, le crédit évaluatif, l'exception et toutes les autorisations financières engageants les finances de l'État, ne relèvent que de la seule compétence du législateur financier. Cette réforme s'inscrit bien dans son époque. En effet, « la première génération de réformes [...] s'est concentrée sur le renforcement des fonctions exécutives du gouvernement dans la gestion des finances publiques, préconisant une plus grande centralisation des systèmes budgétaires et l'adoption de contraintes procédurales et numériques [...] »⁸³.

⁸³ SANTISO Carlos, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 119, 2006, p. 459.

Modeste par le champ des assujettis. Le budget de l'État est un état prévisionnel des dépenses et des recettes des administrations centrales, des organismes sans personnalité juridique, rattachés et financés par l'État. Cependant, l'État intervient de plus en plus au travers d'organismes certes dotés de la personnalité morale et donc exclus du budget de l'État mais qui fonctionnent essentiellement grâce à des fonds étatiques (subvention, dotation ou contribution directe). C'est le cas de l'Agence Djiboutienne de développement social (ADDS), le Centre d'autonomisation social des femmes (CASAF), le centre Daryel, etc., dont les contributions étatiques sont déterminantes pour le fonctionnement, la réalisation de missions et l'existence même de ces entités (un peu moins pour l'Agence). La prise en compte de ces organismes autonomes, soumis à un régime juridique spécifique, n'est pas prévue dans l'architecture du budget de la loi de 2000 relative aux lois de finance.

Modeste par les principes. La loi de 2000 ne pose aucun principe général ou exigence particulière de valeur supra-législative, telle la sincérité ou la transparence des comptes. La loi est très procédurale, technique et l'unique principe auquel le législateur financier semble tenir est le principe de régularité, qu'il ne définit point d'ailleurs et appréhende uniquement comme technique de contrôle. C'est dans la délimitation des compétences de la Chambre des comptes, organe de contrôle prévu par les dispositions de cette loi, que la régularité transparait comme une exigence à laquelle la Chambre doit veiller. L'objectif du régime financier de la loi de 29 octobre 2000 vise à établir un mécanisme budgétaire verrouillé.

2. Le régime comptable du décret du 15 janvier 2001

Le régime comptable adopté en application de la loi du 29 octobre 2000 est tout aussi moderne que le régime financier qui lui sert d'assise. L'information financière **(a)** en sort améliorée et le jeu des responsabilités renforcé **(b)**.

a. L'amélioration de l'information financière

Si la technique comptable sert à produire une information⁸⁴, le décret du 15 janvier 2001 a amélioré la production, en introduisant les trois lectures financières des comptes publics. L'article 60 dudit décret précise que « (la comptabilité) est organisée en vue de permettre : la connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie (une lecture budgétaire), la connaissance de la situation du patrimoine (lecture patrimoniale) ; [...] l'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale (lecture macro-économique) ». Chacune de ces lectures fournit une information spécifique et vise des objectifs différents.

⁸⁴ KOTT Sébastien, « Comptabilité publique et reddition des comptes de l'État, Abstract », in *Revue française d'administration publique*, n° 160, 2016, p. 1065-1078.

La comptabilité budgétaire repose sur une nomenclature qui classe les dépenses et les recettes par service (ministère, administration, direction, service), par destination (service bénéficiaire), selon la nature (recette/dépense de fonctionnement) et enfin, selon le mode de financement (don/prêt).

La comptabilité « patrimoniale »⁸⁵ est également prévue par le décret du 15 septembre 2001, dans sa forme générale et analytique. Selon l'alinéa 2 de l'article 62, « la comptabilité générale est tenue selon la méthode de la partie double. La nature et les modalités de fonctionnement des comptes sont définies par une nomenclature des comptes ou un plan comptable propre à chaque catégorie d'organisme public, qui s'inspire du plan comptable général ». La comptabilité analytique consiste à « [...] faire apparaître les éléments de calcul du coût des services rendus ou du prix de revient des biens et produits fabriqués (et) de permettre un contrôle du rendement des services. La comptabilité analytique est autonome, mais se fonde sur les données établies par la comptabilité générale » (art.63).

Toutefois, si la tenue d'une comptabilité générale est obligatoire, la comptabilité analytique des coûts varie selon les caractéristiques des activités et des organismes. « Les objectifs de la comptabilité analytique ainsi que les modalités de son organisation et de son fonctionnement sont fixés, pour chaque organisme public, par arrêté du Président de la République pris sur proposition du ministre chargé des finances, éventuellement après avis du ministre intéressé » (art.63). En outre, le Président de la République en sa qualité de chef de gouvernement peut organiser, en cas de besoin, par voie d'arrêtés des comptabilités spéciales⁸⁶.

L'amélioration de l'information sur les comptes de l'État serait une réforme inachevée sans la production des données comptables nationales. C'est ainsi que le gouvernement adopte par décret du 12 novembre 2012, le système statistique des finances publiques du Fonds monétaire international de 2001⁸⁷.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ L'article 64 du décret (n° 2001-0012/PR/MEFPCP) du 15 janvier 2001, portant règlement général sur la comptabilité publique, précisait que "la comptabilité spéciale des matières, valeurs et titres a pour objet la description des existants et des mouvements concernant :

* les stocks de marchandises, fournitures, déchets, produits semi-ouvrés, produits finis, emballages commerciaux ;

* les matériels et objets mobiliers ;

* les titres nominatifs, au porteur ou à ordre et les valeurs diverses appartenant ou confiés aux organismes publics, ainsi que les objets qui leur sont remis en dépôt ;

* les formules, titres, timbres, vignettes destinés à l'émission et à la vente."

⁸⁷ Décret n° 2012-244/PR/MEFIP portant adoption et application de la Nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat du 12 novembre 2012 : "[...] article 2- la nouvelle nomenclature définit les imputations des recettes et des dépenses selon une classification conforme au manuel des Statistiques des Finances Publiques SFP 2001 du Fonds Monétaire International."

Le décret du 15 septembre 2001 a ainsi amorcé la modernisation de la production de l'information financière des comptes publics. Il a également renforcé la responsabilité de la gestion comptable.

b. L'amélioration du régime de la responsabilité financière

Selon l'article 5 du décret 15 septembre 2001 portant règlement général de la comptabilité publique, « la procédure d'exécution des budgets ou des états prévisionnels des recettes et des dépenses des organismes publics est fondée [...] sur le principe fondamental de la séparation en deux catégories des agents qui en ont la charge : d'une part les administrateurs de crédits et les ordonnateurs, d'autre part les comptables publics ». Les premiers constatent les droits de créances et liquident les recettes des organismes publics. Ils peuvent proposer à l'ordonnateur un engagement des dépenses ; mais, seul un ordonnateur dûment habilité peut engager et ordonner les dépenses ou émettre un ordre de recette d'un organisme public. Les administrateurs sont des simples exécutants des ordres d'engagement et de recettes des ordonnateurs qui peuvent, seuls, engager les finances d'un organisme public⁸⁸.

La responsabilité des ordonnateurs. Les ordonnateurs sont les ministres qui sont en même temps administrateurs des crédits de leurs départements. Ils peuvent désigner un des hauts cadres de leur département comme étant administrateur des crédits, mais tous les administrateurs de crédits sont déclarés auprès du ministère de l'Économie et des finances initialement, et le ministre du Budget actuellement. Ainsi, les fonctions d'administrateur de crédit et d'ordonnateur peuvent se cumuler puisqu'ils appartiennent tous les deux à la phase administrative de l'exécution du budget. « Les administrateurs de crédits et les ordonnateurs accomplissent les actes générateurs des recettes et des dépenses des organismes publics. Les administrateurs de crédits constatent les droits des organismes publics et liquident leurs recettes ; ils proposent l'engagement des dépenses et procèdent à leur liquidation. Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ; ils émettent les ordres de recettes, engagent les dépenses et procèdent à leur ordonnancement » (art.6).

La responsabilité de ces acteurs se répartit comme suit. Les ordonnateurs ayant la qualité de ministres sont justiciables de la haute cour de justice. Selon l'article 9, alinéa 1^{er} du décret de 2001 portant règlement général de la comptabilité publique, « les ministres encourent à raison de l'exercice de leurs attributions les responsabilités que prévoit la Constitution ». Le seul jeu de

⁸⁸ Article 6 du décret du 15 septembre 2001 portant règlement de comptabilité publique : " les administrateurs de crédits et les ordonnateurs accomplissent les actes générateurs des recettes et des dépenses des organismes publics.

Les administrateurs de crédits constatent les droits des organismes publics et liquident leurs recettes ; ils proposent l'engagement des dépenses et procèdent à leur liquidation.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ; ils émettent les ordres de recettes, engagent les dépenses et procèdent à leur ordonnancement."

responsabilité prévu pour les membres du gouvernement par la constitution est celui des crimes et délits justiciables de la haute cour de justice. Il s'agit là, d'une responsabilité uniquement pénale sous la qualification "de détournement des fonds publics" de l'article 206 de la loi du 05 janvier 1995 portant code pénal. La Haute cour de justice est l'assemblée nationale constituée en juridiction spéciale.

Les autres ordonnateurs et administrateurs des crédits relèvent de la juridiction de la chambre des comptes et de discipline budgétaire de la loi du 02 juillet 1997, devenue cour des comptes avec la loi du 23 juin 2016⁸⁹ ; loi qui enregistre l'évolution bi-décennale d'une institution et d'une fonction. À cette responsabilité juridictionnelle peut s'adjoindre des responsabilités disciplinaires prononcées par le chef du corps d'origine ou de rattachement de l'ordonnateur et de l'administrateur de crédit. Il s'agit d'une compétence liée : l'autorité hiérarchique doit communiquer les mesures prises à l'encontre du fonctionnaire condamné débiteur de la collectivité publique au juge des comptes. De même, la responsabilité financière ne fait pas obstacle à la responsabilité pénale de l'article 206 du Code pénal.

La responsabilité des comptables. Selon l'article 25 du décret sur la comptabilité publique du 15 janvier 2001, « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils ont la charge [...] ainsi que de l'exercice régulier des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer [...]. La responsabilité d'un comptable public s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'il dirige, depuis la date de son installation jusqu'à celle de la cessation de ses fonctions. » L'article 26 précise que « la responsabilité est engagée dès lors qu'un déficit ou qu'un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté dans ses écritures, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été payée irrégulièrement ou que, de son fait, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ; le comptable a alors l'obligation de combler de ses deniers le déficit constaté. »

À cet encadrement des faits de gestion, un ensemble de disposition complète le régime juridique du maniement des deniers publics et encadre la responsabilité des acteurs de la gestion publique en cas de conflit d'intérêts, de favoritisme ou de corruption passive. À titre d'illustration, l'article 5 du décret sur la comptabilité publique dispose que « les conjoints, ascendants, descendants et collatéraux d'administrateurs de crédits ou d'ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics dans lesquels lesdits administrateurs ou ordonnateurs exercent leurs fonctions. »

⁸⁹ Loi (n° 136/AN/97/3ème L) du 02 juillet 1997 portant création d'une Chambre des comptes et de la discipline budgétaire abrogée par la loi (n° 140/AN/16/7ème L) du 23 juin 2016 modifiant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes."

B. Montée en puissance de la question budgétaire (et de l'administration budgétaire)

Avant les premières réformes induites par l'injonction de maîtrise budgétaire du Fond monétaire internationale, l'administration des fonctions économiques et financières de l'État était dispersée entre différentes administrations sectorielles intervenant chacune sur un aspect particulier (1). La rationalisation de la gestion financière s'est donc traduite par la centralisation des différentes fonctions et des départements compétents pour une maîtrise claire de la chaîne budgétaire (2).

1. De la Dispersion des fonctions économique et budgétaire...

a. Dispersion des fonctions

Cadre logique. Avant 1996, les trois dimensions de la gestion économique et financière de l'État étaient partagées entre différents départements ministériels lorsqu'elles n'étaient pas exercées séparément et concurremment. En effet, il y'avait une distinction entre les questions économiques et financières d'une part et, entre l'investissement et le budget d'autre part. Le budget n'était pas considéré comme un moyen permettant d'influer sur l'orientation des agrégats macro-économique et sur le marché. Les finances publiques sont considérées, uniquement, comme des moyens destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement courant ; l'investissement public est réservé aux contributions d'aide publique au développement.

Cadre institutionnel. C'est ainsi que dans le gouvernement de 1993⁹⁰, la fonction de planification économique (détermination des secteurs prioritaires de l'action publique, des allocations budgétaires et des investissements publics), était répartie entre le Premier ministre, le ministère du plan, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la coopération, le ministère de l'Économie et du Commerce et enfin le ministère des Finances. Il faudra rajouter la Présidence de la République qui, selon l'article 30 de loi constitutionnelle du 15 septembre 1992, « détermine et conduit la politique de la nation [...] ». Le rôle du Premier consiste, selon l'article 2 du décret du 04 février de 1993 remaniant le gouvernement et fixant les attributions, à « présenter au Président de la République les propositions de politique sectorielle, les projets d'actions économiques et sociales et toutes autres propositions d'actions administratives élaborées par les différents ministères [...] ». L'arbitrage présidentiel sur les orientations du plan s'effectue en Conseil des ministres certes, mais c'est le ministère du plan qui est chargé de « la planification des projets d'investissements publics et de la coordination des activités économiques entre le secteur privé et le secteur public » (art.2, al.7, 3^o du même décret). Il est également chargé « ... des relations avec les organismes internationaux d'aide au développement, bilatéraux et

⁹⁰ Décret (n° 93-0010/PRE) du 04 février 1996 remaniant le Gouvernement Djiboutien et fixant ses attributions.

multilatéraux » (art.2, al.7, 3° du décret) ; ce qui lui permet d'entamer des négociations préalables avec les partenaires financiers avant proposition et discussion en Conseil des ministres. Disposant de tous les leviers nécessaires pour mener à bien l'exercice de ces missions, rien ne l'oblige juridiquement à tenir compte de l'avis du ministre de l'économie ou du Premier ministre, sauf au niveau du Conseil des ministres et sous l'arbitrage du Président de la République. La compétence du ministre de l'économie et du commerce est limitée aux questions économiques générales, l'indice des prix et la maîtrise de l'information statistique grâce à la direction nationale des statistiques qui lui est rattachée. Le ministère des finances, quant à lui, administre l'exécution du budget et le recouvrement des recettes.

b. Dispersion des organes

Ces fonctions étant éclatées, les unités administratives de gestion étaient également dispersées entre les différents départements. Ainsi, la direction de la statistique relevait successivement du Premier ministre, du ministère de l'Économie ; la direction du budget du ministère des Finances et la direction du plan du ministère du Plan. Il faut ajouter également, la direction du financement extérieur, direction incontournable avant et après 1996. Avant 1996, parce que le gouvernement de la République depuis son accession à l'indépendance jusqu'à l'éclatement de la guerre civile nationale connaît un soutien financier extérieur non négligeable et décroissant à raison des intérêts géostratégiques (fin de la guerre froide et dépréciation géostratégique du seul État occidental dans une région marxiste-léniniste). Après 1996, le financement extérieur est plus que nécessaire pour surmonter la crise financière post-guerre civile. La maîtrise du financement extérieur est donc déterminante dans la gestion financière de l'État ; les experts du Fond monétaire international et de la Banque Mondiale entendent bien rationaliser et maîtriser cette source de financement afin de ne pas aggraver la dette et compromettre la soutenabilité budgétaire.

C'est pour remédier à cette dispersion institutionnelle que le législateur, par la loi du 1^{er} février 1998, regroupe l'ensemble de ces fonctions, les directions qui en sont chargées ainsi que les instruments utilisés au sein d'une administration centrale unique, le ministère de l'économie, des finances, de la planification, chargé de la Privatisation.

2. [...] À la centralisation et autonomisation des questions budgétaires

Centralisation d'abord des questions économiques et budgétaires **(a)**, autonomisation ensuite, des questions budgétaires des questions économiques **(b)**.

a. Centralisation

La loi du 1^{er} février 1998⁹¹ transfère au ministère de l'Économie et des Finances toutes les directions compétentes en matière de gestion économique et budgétaire. Le ministère est composé de six directions techniques : la direction des finances, la direction du contrôle budgétaire, la direction du trésor et de la comptabilité publique, la direction des recettes et des domaines, la direction de l'économie, et la direction des statistiques. La centralisation devient le principe structurant le nouveau ministère de l'économie et des finances : centralisation de l'engagement financier (au niveau national et dans la gestion des flux d'aide publique au développement), centralisation du maniement des deniers publics (en recette et en dépenses), centralisation du contrôle budgétaire et financier. C'est dans le cadre de cette centralisation des questions économiques, financières et budgétaires que la loi du 21 janvier 2001 va créer au sein du ministère de l'Économie, une septième direction technique chargée de la gestion du financement extérieur.

Cependant, cette centralisation nécessite une certaine harmonisation. En effet, la gestion budgétaire est à cheval entre deux directions, l'une chargée de l'élaboration et du suivi de l'exécution des lois des finances- la direction des finances ; et l'autre, du contrôle de l'exécution budgétaire. Ces directions intervenant sur le même objet, la gestion budgétaire ; la loi du 29 décembre 2002⁹² les réunit au sein d'une seule direction, la direction du Budget afin d'autonomiser, au sein du ministère de l'Économie, la gestion macroéconomique de la gestion budgétaire⁹³. Cette autonomisation de la fonction budgétaire sera poussée à son terme.

b. Autonomisation

Autonomisation partielle. Une loi du 10 avril 2005 dissout la direction des recettes et des domaines du ministère de l'Économie et des Finances telle qu'organisée par la loi du 1^{er} février 1998. Cette réforme de l'administration fiscale et domaniale était le prélude à la création par la loi du 09 juin 2012⁹⁴ d'un ministère délégué chargé du budget et qui gère, désormais, seul et sous la

⁹¹ Loi (n° 15/AN/98/4^{ème} L) du 01 février 1998 portant organisation du Ministère de l'économie, des finances et de la planification, chargé de la privatisation.

⁹² Loi (n° 195/AN/02/4^{ème} L) du 29 décembre 2002 modifiant la loi (n° 15/AN/98/4^{ème} L) du 1^{er} avril 1998 et la loi (n° 113/AN/01) portant respectivement organisation du Ministère de l'économie, des finances, de la planification, chargé de la privatisation et la création de la Direction du financement extérieur.

⁹³ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques* : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté, s.l., Banque Mondial, 2006, p.114.

⁹⁴ Article 2 de la loi (n° 102/AN/05/5^{ème} L) du 10 avril 2005 portant réforme des services de l'État chargés de la fiscalité et des domaines : "la direction des recettes et des domaines, visée par l'article 4 de la loi n° 15/AN/98/4^{ème} L, est dissoute. Loi (n° 160/AN/12/6^{ème} L) du 09 juin 2012, portant réorganisation du Ministère de l'Économie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification : "article 1- la dénomination "Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification en charge de la Privatisation " est modifiée en Ministère de l'Économie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification (MEFIP). Article 2- Le Ministère de l'Économie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification comprend un Ministre et deux (2) Ministres délégués :

... / ...

responsabilité du ministère de l'Économie, l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget. Le principe fondamental de régime comptable du décret du 15 janvier 2001 relatif à la séparation des ordonnateurs et des comptables est porté au plus haut niveau de l'architecture institutionnelle. En effet, la direction de la comptabilité publique est rattachée au ministère de l'Économie et le ministère du Budget devient ordonnateur délégué unique de l'État⁹⁵. Ce n'est qu'une première phase d'une autonomisation-indépendance de la gestion budgétaire par rapport aux questions économiques.

Autonomisation complète. Cette autonomisation-indépendance interviendra avec la loi du 25 juin 2014⁹⁶ qui institue un ministère autonome, indépendant du ministère de l'économie et centralisant tous les aspects de la gestion budgétaire, à savoir « l'élaboration de la politique budgétaire et fiscale de l'État [...] maintien de la discipline budgétaire [...] paiement et [...] contrôle des dépenses publiques » (art. 1^{er}). Il regroupe à ce titre « [...] la direction du budget ; la direction de l'exécution budgétaire ; la direction générale des impôts ; la direction générale des douanes et des droits indirects ; la direction des domaines et de la conservation foncière ; la direction de la trésorerie générale ; la direction de la dette publique ; la direction de la comptabilité publique. » (art.5.al.2)

La rationalisation budgétaire a ainsi, reconfiguré l'agencement organique des administrations intervenant dans la gestion budgétaire et financière de l'État sans laquelle reconfiguration, la modernisation par l'introduction de nouveaux instruments et outils de gestion (plan comptable régime financier, régime comptable, etc.) serait sans portée ou de portée réduite.

§ 2. LE RENFORCEMENT DE LA REGULARITE DE LA GESTION PUBLIQUE

« [...] L'administration doit agir conformément au droit, selon un schéma d'action « rationnel-légal » au sens de MAX WEBER : cela implique nécessairement l'existence d'un contrôle de l'action administrative, en particulier quant à la régularité [...] des décisions prises. »⁹⁷ La rationalité-prévisibilité Wéberienne n'exige pas plus d'une administration efficace que la conformité de ces actions au cadre juridique préétablie. Les réformes induites par les institutions de Bretton Woods visent justement à renforcer cette rationalité-prévisibilité en s'assurant dans le cadre de contrôle "endo-administratif" **(A)** et juridictionnel **(B)**, le respect par l'administration des prescriptions

— le Ministre de l'Économie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification ;

— le Ministre délégué en charge du Budget ;

— le Ministre délégué chargé du Commerce, des PME, de l'Artisanat, du Tourisme et de la Formalisation."

⁹⁵ L'ordonnateur principal est le Président de la République, l'ordonnateur délégué unique est dans un premier temps le ministre de l'économie avant que cette fonction soit attribuée d'abord, au ministre délégué du budget et ultérieurement au ministre du Budget.

⁹⁶ Loi (n° 53/AN/14/7ème L) du 25 juin 2014, portant organisation du ministère du budget.

⁹⁷ PISSALOUX Jean-Luc, « Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution, Abstract », in *Revue française d'administration publique*, n° 155, 14 décembre 2015, p. 601-622.

légales et réglementaires qui traduisent, en réalité, au niveau national, la trame de fond de l'ajustement structurel à savoir discipline budgétaire d'un État minimal.

A. Le développement du contrôle administratif au service de la régularité

« [...] De façon générale [...] le contrôle de l'action administrative se rapporte à l'ensemble des actes et comportements portant examen et appréciation de l'action de l'administration en rapport à des risques que l'on souhaite maîtriser », notamment le dérapage des finances publiques et la non-réalisation des engagements souscrits avec le Fond monétaire international. Le développement de cette fonction va se traduire par une déconcentration au niveau de chaque ministère **(1)** et par une structuration de l'inspection dans une logique de fonction et non de corps statutaire **(2)**.

1. La déconcentration de la fonction inspection

Le « contrôle de régularité est d'abord exercé par les organes juridictionnels [...]. Mais la tradition administrative [...] est aussi caractérisée par l'existence de contrôles non juridictionnels de l'Administration, effectués par des organes spécifiques qui en font partie, d'où les expressions souvent employées de contrôles administratifs ou encore d'endo-contrôles »⁹⁸. Le contrôle administratif interne à l'administration ne date pas de l'intervention des experts du Fond monétaire international à Djibouti. La recherche de l'efficacité gestionnaire et la prudence budgétaire a conduit, seulement, à la réorganisation du contrôle administratif des administrations centrales : la fonction d'inspection centralisée initialement, au niveau de la Présidence de la République **(a)** va être déconcentrée au niveau de chaque ministère **(b)**.

a. La concentration de l'inspection au niveau de la présidence

La concentration. En 1979, deux ans après les indépendances, une loi est adoptée afin de définir le mécanisme de contrôle de l'État. Cette loi du 16 juin 1979⁹⁹ crée « un contrôle général d'État qui est placé sous l'autorité du président de la République » (art.1^{er}). L'objet du contrôle est large et consiste, selon l'article 4 de cette loi, à « [...] vérifier le bon fonctionnement des services publics, des établissements publics, des organismes concourant à une mission de service public, des professions qui détiennent un monopole juridique pour l'accomplissement de certains actes. Il peut également, sur mandat du Conseil des ministres procéder à des contrôles sur des entreprises privées qui ont bénéficié d'avantages fiscaux tels que des exonérations d'impôts ou de taxes ».

⁹⁸ PISSALOUX Jean-Luc, « Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution, Abstract », in *Revue française d'administration publique*, n° 155, 14 décembre 2015, p. 601-622.

⁹⁹ Loi (n° 76/AN/79) du 16 juin 1979, portant création du Contrôle général d'Etat.

Le fondement constitutionnel. Dans l'ordre constitutionnel provisoire postindépendance, le président de la République bénéficie des habilitations les plus larges, y compris la faculté de légiférer par ordonnances. La concentration du contrôle de l'Administration et des établissements publics participe de cet état constitutionnel caractérisé par la prééminence du Président de la République. Dans l'ordre constitutionnel définitif, les articles 21 et 31 de la constitution du 15 septembre 1992 reconduisent cette prééminence et disposent respectivement que, « le pouvoir exécutif est assuré par le président de la République qui est en outre chef du gouvernement », « le président de la République détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose du pouvoir réglementaire ». C'est en cette qualité de chef de gouvernement et par conséquent, chef de l'administration qu'il centralise à son niveau le contrôle général de l'État.

Fondement logique. Cette centralisation peut traduire deux objectifs : externaliser et autonomiser la fonction inspection des ministres.

Externaliser d'abord des ministères vers la Présidence, vu l'état embryonnaire et la taille de l'Administration, pour ne pas surcharger les premières par l'exercice d'une fonction inspection et contrôle autre que le contrôle hiérarchique interne. Cette volonté pourrait correspondre à la période constitutionnelle provisoire.

Autonomiser ensuite, la fonction contrôle de la gestion courante de l'Administration et l'immuniser des influences politiques en la plaçant auprès de la présidence : cette volonté pourrait correspondre à la période constitutionnelle définitive où est maintenu le régime de contrôle de la loi de 1979. L'exercice du contrôle général bénéficiait en effet, d'un régime d'immunité et d'indépendance qui convient à la conjoncture politique dans laquelle la constitution du 15 septembre 1992 est adoptée (sur fond de guerre civile réglé par l'entrée au gouvernement des leaders de l'opposition armée). Selon l'article 14 de la loi du 16 juin 1979, « le contrôleur général et ses adjoints bénéficient des mêmes garanties à l'égard des poursuites pour des faits intervenus dans le cadre de leurs fonctions que les magistrats judiciaires ». En outre, « le contrôleur général et ses adjoints sont nommés pour 3 ans, toutefois il peut être mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions que celles où ils sont nommés. Pour la durée de leurs fonctions, ils ne peuvent exercer aucune activité publique ou privée. Dans les deux années qui suivent (la fin de leur mandat), quelle qu'en soit la cause, le contrôleur général et ses adjoints ne peuvent se présenter à une élection législative » (art.2°).

Ce régime d'immunité se comprend au regard de l'intensité du contrôle et des pouvoirs des contrôleurs. Le contrôle a essentiellement une fonction d'investigation et les contrôleurs disposent d'un pouvoir d'injonction¹⁰⁰ sur l'organisme contrôlé pour corriger les irrégularités constatées et mettre en œuvre les observations adressées.

¹⁰⁰ Article 9 de la loi (n° 76) du 16 juin 1979: " Les contrôleurs d'État peuvent enjoindre aux organismes [...] de prendre des mesures ayant des effets financiers, ou touchant les personnels.

Ce contrôle va être déconcentré au niveau des ministères largement réorganisés pour rendre effectif les engagements du gouvernement auprès des bailleurs des fonds.

b. La déconcentration de l'inspection au niveau des ministères

Le principe : le cumul de fonctions. La concentration du contrôle au niveau de la présidence illustre un système administratif qui ne distinguait pas, suffisamment, les fonctions administratives de contrôle et de gestion au sein des ministères. D'ailleurs, l'inspection engagée par les contrôleurs d'État déchargeait tout service, de l'exercice d'une mission d'inspection. Les contrôleurs bénéficiaient d'un droit de préemption et d'une faculté de substitution à tout organisme de contrôle et inspection¹⁰¹. Les ministres ne voyant aucun intérêt à mettre en place des organes internes d'inspection et de contrôle ; ils confiaient à un haut cadre, la supervision de la gestion interne et l'inspection-contrôle. À titre d'illustration, on peut citer l'article 4 de la loi du 02 février 1989, portant organisation des services du ministère de l'Éducation nationale¹⁰² qui confie l'inspection interne et externe au : « (directeur général) de l'éducation nationale [...] placé directement sous l'autorité du ministre pour exercer le contrôle général des établissements d'enseignement primaire, secondaire, et des formations d'enseignement supérieur, ainsi que les divers organismes soumis à la tutelle ou à la surveillance du ministre de l'Éducation nationale ». Le cas du ministère de la Santé de la loi du 29 juin 1985¹⁰³ est encore plus illustratif du cumul des fonctions. L'article 4 de cette loi dispose expressément que, « les inspections sont effectuées par des hauts responsables du département chargé par le ministre du contrôle ..., à tous les niveaux, de la bonne marche des activités de santé de l'ensemble des établissements et institutions sanitaires de la République ». D'ailleurs, il n'y a pas une distinction entre contrôle technique et contrôle de gestion.

L'exception. Seul, le ministère de la Jeunesse et des Affaires culturelles de la loi du 02 février 1989 faisait figure d'exception. Ce ministère disposait en effet, d'un service d'inspection directement placé sous l'autorité du ministre et chargé du « contrôle technique et pédagogique des personnels, l'évaluation et le contrôle des actions de formation ainsi que du fonctionnement des structures et institutions placés sous tutelle du Ministère, des missions spécifiques d'études de

S'il n'est pas déféré à l'injonction, le contrôleur général d'État dépose un rapport qui saisit le Conseil des Ministres qui doit examiner et prendre une décision dans le mois de son dépôt".

¹⁰¹ Selon l'article 12 de la loi (n° 76) du 16 juin 1979 : " Les corps d'inspection accomplissant des missions qui entrent dans le cadre des attributions du Contrôle général d'État sont soumis pour celles-ci à la tutelle de cet organisme (le contrôle général). Ils doivent en conséquence faire obligatoirement communication de leurs constatations au Contrôle général quand elles relèvent des faits de la compétence de ce dernier. Si le contrôle général est saisi d'une affaire, il se substitue *de plein droit* au service spécialisé mais ce service est tenu de l'assister dans ses opérations.

¹⁰² Loi (n° 53/AN/89/2^{ème} L) du 02 février 1989, portant organisation des services du Ministère de l'éducation nationale.

¹⁰³ Loi (n° 162/AN/85/1^{ère} L) du 29 juin 1985, portant réorganisation du Ministère de la santé publique et des affaires sociales.

contrôle et/ou d'évaluation [...] confiées par le ministre »¹⁰⁴. C'est le seul département ministériel qui connaît à cette époque, une distinction entre le contrôle et l'administration.

L'autonomisation et l'internalisation de la fonction contrôle. En 2001, les deux ministères de l'éducation et de la santé connaîtront une autonomisation de la fonction inspection-contrôle par la mise en place d'un service particulier chargé spécialement de cette fonction et directement rattaché au ministre ; seule autorité hiérarchique à qui, ils rendent compte¹⁰⁵. La compétence d'inspection comprend en outre, tous les services qui ressortissent de l'autorité directe, de la tutelle, du rattachement, de la supervision ou des pouvoirs de régulation du ministre. La déconcentration de la mission d'inspection marque ainsi une internalisation de cette fonction au niveau des ministères et une distinction nette entre gestion et contrôle.

Ce mouvement d'internalisation intervient paradoxalement après la création d'inspection générale à vocation interministérielle : ce qui se crée ainsi, est donc une fonction administrative et non un corps de fonctionnaire.

2. Une organisation fonctionnelle de l'inspection générale interministérielle

a. La création d'inspection générale interministérielle

La discipline budgétaire. L'inspection générale des finances est l'un de tout premier organe d'inspection créé au niveau ministériel, bien qu'elle ait une vocation interministérielle. C'est la loi du 20 novembre 1997¹⁰⁶ qui l'institue au sein du ministère de l'économie et des finances, autorité de tutelle hiérarchique. Ce rattachement va être maintenu, même après la création en 2014, d'un ministère autonome chargé exclusivement du Budget. Selon, l'article 6 de loi du 23 juin

¹⁰⁴ Loi (n° 54/AN/89/2ème L), portant organisation des services du Ministère de la jeunesse et des sports et des affaires culturelles du 02 février 1989. Toutefois, la fonction et l'organe chargé de l'exercer sont assez peu définis. Distinction n'est pas faite non plus entre l'inspection technique et le contrôle de régularité de gestion. Le texte reste silencieux aussi sur l'étendue de ses pouvoirs.

¹⁰⁵ Pour le ministère de la santé, selon l'article 7 de la loi (n° 118) du 21 janvier 2001, " Les organes directement rattachés au ministre sont : - Les Organes Consultatifs ; - l'inspection générale de la santé ; - le bureau d'études, planification et coopération internationale ; - le service formation". L'article 16 précise les compétences: " L'inspection générale de la santé a pour mission de veiller au respect de la législation et de la réglementation en vigueur en matière de santé. A ce titre, elle effectue toutes les études et missions qui lui sont confiées par le ministre chargé de la santé, et lui en remet les comptes rendus détaillés.

Pour le ministère de l'éducation nationale, selon l'article 6 de la loi (n° 143) du 01 novembre 2001, " le cabinet du ministre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur comprend : * le Comité Supérieur de l'éducation; * les conseillers techniques; * l'inspection Générale ; * Le Secrétariat particulier." L'article 9 décrit la mission de l'inspection en ces termes: " L'Inspection Générale a une mission de contrôle, d'encadrement, d'évaluation et de consultation dans les domaines de la gestion pédagogique, administrative et financière. Elle effectue, auprès de tout établissement ou service du Ministère, toutes les études et missions qui lui sont confiées par le Ministre et lui remet les comptes rendus détaillés.

¹⁰⁶ Loi (n° 151/AN/97) du 25 novembre 1997, portant création et attributions de l'Inspection Générale des Finances du Ministère des Finances et de l'Économie Nationale.

2014, « dans le cadre de ses missions, le Ministre du Budget *dispose* de l'Inspection Générale des Finances placée sous la tutelle du Ministre de l'Économie et des Finances chargé de l'Industrie ».

Selon, l'article 3 de la loi du 20 novembre 1997 « l'inspection générale des Finances est chargée d'effectuer, pour le compte du Ministre, le contrôle administratif et financier de l'ensemble des services du département, cette compétence est étendue à la vérification des opérations de service relevant d'autres autorités administratives habilitées par le Ministre des Finances à détenir ou manier des deniers publics. Elle est chargée notamment de l'inspection des services, de la réalisation de contrôles de nature financière et comptable et de missions d'études, d'assistance ou de suivi [...] ».

La création de l'inspection générale des finances (IGF) s'inscrit clairement dans la volonté de maîtrise budgétaire de l'ajustement structurel. L'inspection est conçue, en effet, comme le pendant institutionnel de la surveillance budgétaire et ce n'est pas un hasard, si sa création suit de quelque mois, celle de la chambre de comptes et de la *discipline* budgétaire intervenue le 20 avril de la même année. À ce titre, « [...] les inspecteurs de finances peuvent procéder à toutes les investigations nécessaires pour mener à bien leurs missions et se faire communiquer toutes informations et tous documents utiles. Les services contrôlés sont tenus de déférer aux demandes ou réquisitions des inspecteurs, conformes aux ordres de missions reçus ; sous peine de sanctions, toutes difficultés ou incidents rencontrés seront communiqués, sans délais, au chef du département, par la voie hiérarchique. Les inspecteurs des finances ont accès à tous les documents détenus par les services [...] ». L'inspection sert bien d'outil d'investigation et de surveillance pour une gestion *régulière* : si les inspecteurs courent le risque d'une sanction administrative disciplinaire du fait de la non-communication des difficultés d'exercice de leur mission, que dire des institutions justiciables de leur contrôle¹⁰⁷ ? En tout cas, cela informe sur le climat disciplinaire qui règne sur la gestion des finances publiques.

L'efficacité de la gestion administrative. L'inspection générale d'État du décret du 26 novembre 2001¹⁰⁸ constitue l'autre organe d'inspection générale à vocation interministérielle. Il s'agit d'« un organe permanent de contrôle et d'inspection des collectivités et organismes publics [...] » (art. 1^{er}). Elle est chargée « [...] d'une mission générale de contrôle et d'inspection du *fonctionnement normal et régulier* de l'ensemble des services et organismes publics » et de tout organisme privé recevant des fonds publics. D'intervention large, l'inspection générale d'État ne se substitue pas à l'intervention des autres organes d'inspection ministérielle, générale ou technique, ou de l'inspection générale des finances. L'inspection générale d'État sert à la fois

¹⁰⁷ DUVIVIER P. et ROELANTS L., « L'intégration de l'inspection des finances dans les processus de décisions financières de l'État », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 441, 1969, p. 1-29 : " Il y aurait toute une étude psychologique des rapports entre contrôleurs et contrôlés à écrire."

¹⁰⁸ Décret (n° 001-0222/PM) du 26 novembre 2001, portant création d'une inspection générale d'Etat.

d'inspecteur et de contrôleur des organismes relevant de son contrôle administratif, mais elle peut également formuler toutes recommandations qu'elle estime nécessaires à l'amélioration de l'administration publique. À ce titre et « en vue de l'accomplissement de ses missions, l'Inspection générale d'État est tenue informée des orientations générales de la politique du Gouvernement dans tous les secteurs de la vie publique »¹⁰⁹. L'inspection générale d'État est surtout, l'incubateur des techniques modernes de gestion et l'expert en technologie administrative du gouvernement.

b. La logique fonctionnelle

L'absence d'un corps statutaire d'inspecteur. Le développement de l'inspection, interministérielle se déploie selon une logique fonctionnelle qui fait primer la fonction sur l'organe. Il n'est pas question de créer un nouveau corps de fonctionnaire susceptible de générer un accroissement des dépenses de fonctionnement; l'heure est à la maîtrise-réduction des dépenses. La loi du 20 novembre 1997 portant création de l'IGF avait pourtant prévu que ses « [...] dispositions (seraient) complétés par décret pris en Conseil des Ministres, afin de définir notamment l'organisation du *corps* des inspecteurs des finances et leurs conditions de recrutement et de rémunération ». Le décret portant attribution et organisation du ministère de l'économie, des finances et de la planification, chargé de la privatisation du 03 mars 1999 retranscrivait l'enthousiasme du législateur de 1997¹¹⁰ : « les inspecteurs généraux et les inspecteurs des finances constituent un corps au sein du ministère de l'économie et des finances ; le décret n° 89-062 du 29 mai 1989 (qui fixe les différents corps civils de la fonction publique) sera modifié en conséquence. » Cette modification n'aura jamais lieu.

Selon un décret du 11 mars 2006¹¹¹, « l'Inspecteur général des finances et les inspecteurs des finances (bénéficient) respectivement des mêmes avantages en nature et indemnités accordés à l'Inspecteur général d'État et aux Inspecteurs d'État ». Les membres de l'inspection générale des finances sont nommés par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre de

¹⁰⁹ Article 5 du décret du 26 novembre 2001: « en vue de l'accomplissement de ses missions, l'Inspection Générale d'État est tenue informer des orientations générales de la politique du Gouvernement dans tous les secteurs de la vie publique. A ce titre :

— Elle peut être associée aux travaux d'élaboration des programmes d'action établis en matière de réformes administratives et financières.

— Elle est destinataires des attestations des Conseils des Ministres et de tous les textes législatifs et réglementaires. Elle est également destinataire de tous les textes administratifs relatifs à l'organisation et au fonctionnement administratif, financier et comptable de tous les services de l'État et de tous les organismes relevant du secteur parapublic ;

— Elle reçoit copie de tous les rapports établis par les Inspections Générales et les Inspections Techniques ou par tous autres organismes publics ou privées agissant pour le compte de l'administration, des établissements publics, des collectivités locales et des sociétés à participation financière publique".

¹¹⁰ Décret (n° 99-0025/PR/MEFPP) du 03 mars 1999, portant attribution et organisation du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification, chargé de la Privatisation.

¹¹¹ Décret (n° 2006-0073/PR/MEFPCP) du 30 mars 2006, portant nomination des membres de l'Inspection des Finances et fixant leurs avantages et indemnités.

l'économie et ceux de l'inspection générale d'État, par décret présidentiel. Ces membres sont choisis parmi les cadres des administrateurs civils du corps de l'administration générale avec une prépondérance s'agissant de l'inspection générale des finances, pour les cadres des inspecteurs du trésor et des contributions du corps du même nom.

Les effets. L'organisation fonctionnelle de l'inspection interministérielle a été déterminante de l'intégration de l'inspection dans les fonctions administratives. La réforme est technique, l'inspection ponctuelle et intervient par « ordre de mission » délivré sur demande des ministres et/ou du Premier ministre. La réforme préserve ainsi le *politique* et « les ministres (ne) sont (pas encore) devenus les parapluies des fonctionnaires »¹¹².

Cependant, contrôler la gestion, c'est encore gérer ; les fonctions de gestion et de contrôle sont certes nettement plus distinctes qu'auparavant, mais peuvent être exercées par les mêmes agents. En tout cas, tant que le contrôle est de nature administrative et non juridictionnelle.

B. La consécration du contrôle juridictionnel de la régularité des comptes

Le contrôle de la régularité des comptes est d'abord, affaire de juge. C'est à ce titre, qu'avant la création même d'inspection générale à vocation interministérielle et générale, le législateur avait institué au sein de la Cour suprême, une chambre, spécialisée chargée du contrôle de la régularité des comptes et de la discipline budgétaire **(1)**. Parti d'une volonté disciplinaire et répressive, le législateur va tendre vers la valorisation des fonctions, de juger et de contrôler, les comptes et offrir des meilleurs garanties aux justiciables du contrôle juridictionnel **(2)**.

1. De la juridicisation répressive de la discipline budgétaire...

L'institution d'une chambre des comptes **(a)** autonome **(b)** s'impose, dans un premier temps, comme une nécessité pour redresser les comptes publics et la situation budgétaire de l'État.

a. La création d'une juridiction des comptes et de la discipline budgétaire

Une nécessité. Prévue de longue date, la création d'une juridiction des comptes n'interviendra que dans la période de l'ajustement structurel avec pour mot d'ordre « discipline budgétaire ». Dans l'ordre constitutionnel provisoire régi par les lois constitutionnelles du 27 juin 1977, une ordonnance du 10 avril 1979 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour Suprême¹¹³, prévoyait aux dispositions de son article 8, que « chaque année les pièces comptables relatives à l'exécution du budget de l'État, des offices et établissements publics, des sociétés d'économie mixte sont soumises à la Cour suprême qui procède à leur examen et établit un

¹¹² P. Duvivier et L. Roelants, « L'intégration de l'inspection des finances dans les processus de décisions financières de l'État », art cit, p. 8.

¹¹³ Ordonnance (n° 79-027/PR/J) 10 avril 1979, portant création de la cour suprême.

rapport à l'intention du président de la République qui pourra le transmettre à l'Assemblée nationale ». La Cour suprême exerçait les fonctions de juge des comptes une fois par an. Dans l'ordre constitutionnel définitif de la loi constitutionnelle du 15 septembre 1992, l'article 66 stipule que « les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de Finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la nation par la Chambre des Comptes de la Cour suprême ». En dépit de cette consécration constitutionnelle, il faudra attendre la signature en avril 1996, de l'accord des droits de tirage spéciaux avec le Fond monétaire international et « vu la nécessité économique du Pays »¹¹⁴ pour que soit instituée le 02 juillet 1997, la Chambre des comptes prévue à l'article 66 de la constitution de 1992. La nécessité économique rappelée dans les visas de la loi justifie la création de la chambre et la finalité qui lui est assignée au-delà des dispositions expresses de la loi. En fait, l'institution d'une chambre spécialisée chargée de juger la régularité des comptes participe le redressement des comptes publics en luttant contre le gaspillage par l'instauration d'une discipline dans le maniement des deniers publics.

Une finalité : la discipline. La loi est composée de deux titres relatifs aux deux domaines de compétence de la Chambre. Composée de onze articles, le premier titre porte sur la compétence de la chambre en matière de comptabilité publique et seuls, trois de ces articles portent sur la définition, la délimitation et les modalités d'exercice de cette compétence. Les dispositions restantes de cette partie de la loi s'attardent sur la composition et les autres activités de la chambre. Le second titre compose l'essentiel de la loi et s'intitule « la discipline budgétaire ». Il regroupe 25 articles des 37 que compte la loi, répartis en trois chapitres relatifs respectivement aux justiciables de la juridiction, à la procédure et au recouvrement des amendes. La discipline budgétaire s'énonce dans une tonalité répressive dans l'étendue des pouvoirs d'investigation du juge financier¹¹⁵ dans les peines encourues¹¹⁶ et les caractéristiques des décisions de la chambre dont « les arrêts [...] sont revêtus de la formule exécutoire (et) sont sans appel » (art.13 de la loi).

¹¹⁴ Loi (n° 136/AN/97/3ème L) du 02 juillet 1997 portant création de la Chambre des comptes et de la discipline budgétaire. Dans les visas de cette loi, le législateur fait référence à "la nécessité économique du Pays" au même titre que les dispositions, constitutionnelle et législative qui fondent sa compétence pour instituer un organe juridictionnel de contrôle des comptes. Cette référence peut s'interpréter ainsi : "la nécessité économique du Pays" justifie la création d'un organe juridictionnel de contrôle des comptes pour garantir la gestion régulière des deniers publics.

¹¹⁵ Le législateur étend la définition de la régularité des comptes en exigeant des gestionnaires des deniers publics une interprétation des textes leur conférant habilitation à engager des dépenses de la simple légalité à l'appréciation en termes de gaspillage des deniers publics. L'article 19 dispose que : "tout fonctionnaire, magistrat ou agent [...] qui, dans l'exercice de ses fonctions, se sera livré à *des faits caractérisés créant un état de gaspillage*, sera passible d'une amende dont le maximum ne pourra pas dépasser le montant du traitement brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle ont été commis ces faits.

Sont notamment considérés comme réalisant un état de gaspillage

1 - le défaut de poursuite d'un débiteur ou de constitution d'une sûreté réelle ;

2 - les transactions trop onéreuses pour la collectivité intéressée soit en matière de marché, soit en matière d'acquisition immobilière ;

3 - des stipulations de qualité ou de fabrication qui, sans être requises par les conditions d'utilisation des travaux ou de la fourniture seraient de nature à accroître le montant de la dépense ;

... / ...

Cependant, un juge disciplinaire sans garanties statutaires de son indépendance ne peut s'acquitter convenablement de ses fonctions et combler cette nécessité d'assurer la régularité des comptes publics pour le redressement économique et budgétaire de l'État.

b. Le renforcement de l'autonomie de la juridiction de la discipline budgétaire

Les carences de la loi de 1997. La loi du 02 juillet 1997 est tellement axée sur la juridictionnalisation de la discipline budgétaire que la question des conditions statutaires est passée inaperçue. Dans la continuité de l'ordonnance du 10 avril 1979, la chambre était restée une chambre de la Cour suprême, relevant à ce titre, du budget et de la compétence du ministère de l'économie et des finances. En outre, dans l'organisation de la chambre, il n'y a pas de distinction claire entre l'exercice de la fonction de contrôle des comptes et celle de juge des comptes pour réprimer les irrégularités. La loi du 1^{er} avril 2001 modifie et complète la loi de 1997 sur ces carences en matière d'organisation et de fonctionnement¹¹⁷.

L'autonomisation. D'abord, la loi du 1^{er} avril 2001 dans son article 1^{er} confère à la chambre, « l'autonomie de gestion et [...] l'indépendance nécessaires pour garantir l'objectivité, la neutralité et l'efficacité de ses travaux ». Elle est considérée, ensuite, comme une institution supérieure de contrôle plus qu'un juge des comptes : « la Chambre des comptes et de discipline budgétaire est à l'égard des comptables publics et des ordonnateurs de crédits de l'État, des collectivités publiques locales et des établissements et entreprises publics, l'institution supérieure de contrôle de leurs finances et de leur gestion » (art.1^{er}). C'est parce qu'elle est appréhendée comme institution supérieure de contrôle que lui sont conférées une autonomie de gestion et une indépendance financière.

La valorisation par la distinction de deux aspects du contrôle de la chambre des comptes. L'exercice des deux fonctions (contrôler et juger) est distingué et conduit à la réorganisation de la chambre dont les sections sont réparties selon une double clé reposant sur la nature justiciable (État, collectivités, etc.) et la nature du contrôle (administratif ou juridictionnel). La fonction de contrôle administratif de la régularité des comptes est répartie entre « la section

4 - Les dépenses en épuisement des crédits." Ces dispositions permettent de prémunir contre des carences des textes valables depuis l'époque coloniale dont l'interprétation littérale et simple autorisant l'engagement des dépenses pourrait, en l'état de conjoncture, constituer un gaspillage et de réprimander ces faits au même titre que des irrégularités financières pure et simple.

¹¹⁶ A titre d'illustration non-exhaustive : "article 17- tout fonctionnaire civil ou militaire, tout magistrat, tout agent de l'État, d'une collectivité publique, d'un établissement public, d'une société d'État ou d'une société économie mixte, et généralement de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'État, tout membre du cabinet du Président de la République, du cabinet du Premier Ministre, ou d'un Ministre qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles régissant l'exécution des recettes et des dépenses de l'organisme auquel il appartient sera passible d'une amende dont *le maximum pourra atteindre le montant du salaire brut annuel* qui lui était alloué à la date de l'infraction".

¹¹⁷ Loi (n° 122/AN/01/4^{ème}L) du 01 avril 2001, modifiant et complétant la loi (n° 136/AN/97) du 02 juillet 1997, relative à l'organisation et au fonctionnement de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire.

des finances de l'État, la section des établissements publics et des organismes de droit privé bénéficiaires du concours financier de l'État ou du public [...] » et, la fonction de « juge des comptes » est réservée à « la section de discipline budgétaire ». Les procédures et l'exercice de chacun des deux aspects du contrôle de la chambre sont distincts : le contrôle de la Chambre des comptes s'étend au-delà du seul aspect « répression des irrégularités ».

2. ...à la valorisation du contrôle de la régularité des comptes

La loi du 02 juillet 1997 est tellement axée sur la disciplinaire budgétaire pour remédier aux gabegies financières qu'elle accorde peu de garanties aux justiciables de la chambre des comptes dont les décisions sont insusceptibles de recours. En outre, la chambre des comptes a uniquement une fonction juridictionnelle or, la régularité dans la gestion des deniers publics pourrait gagner en efficacité avec l'expertise des juges des comptes. Le législateur interviendra, dans un deuxième temps, pour pallier à ces carences afin d'améliorer les garanties des justiciables **(a)** et pour optimiser la création d'un juge des compte en valorisant le contrôle administratif des comptes **(b)**.

a. Améliorer les garanties procédurales devant le juge des comptes

La loi du 14 décembre 2013¹¹⁸ crée une cour des comptes au lieu et place d'une chambre des comptes de la cour suprême. Le recours en appel de ces décisions relève de la compétence d'une chambre administrative et financière de la Cour suprême. En effet, les lois de 1997 et 2001 avaient fait de la chambre des comptes et de discipline budgétaire une juridiction spéciale au regard, de l'objet, de l'appel de ces décisions ainsi que l'autonomie budgétaire pour la préserver de l'influence politique des ministres, notamment le ministre de l'économie et des finances. Si l'objet et l'autonomie budgétaire restaient inchangés, l'appel des décisions de la chambre va être consacrée pour mieux garantir les droits des justiciables.

Dans la loi du 02 juillet 1997, « les arrêts de la Chambre sont revêtus de la formule exécutoire. Ils sont sans appel ». La loi du 1er avril 2001 institue l'appel mais en fait une procédure spéciale : « lorsqu'un comptable se *croira* fondé à attaquer un arrêt de la Chambre pour violation des formes ou de la loi, il pourra se pourvoir dans les deux mois de la notification de l'arrêt, devant les Chambres réunies de la Cour Suprême. Pour les mêmes motifs et dans les mêmes délais, chaque ministre, pour ce qui concerne son département et les organismes rattachés, peut par le biais du Procureur général, introduire une demande en cassation devant les Chambres réunies de la Cour suprême ». L'appel est admis mais, limité à la violation des formes et de la loi ; les arrêts de la chambre sont réputés définitif et sans appel. Seul, un pourvoi en cassation devant les chambres réunies de Cour suprême est prévu.

¹¹⁸ Loi (n° 17/AN/13/7ème L) du 14 décembre 2013, portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.

La loi du 14 décembre 2013 améliore les garanties procédurales des justiciables devant la Chambre des comptes qui devient une cour composée de trois chambres : la chambre des finances de l'État, la Chambre des finances des « établissements publics et des organismes de droit privé bénéficiaires du concours financier de l'État ou du public » et la chambre disciplinaire. L'article 95 de la loi dispose que « les arrêts définitifs de la Cour des Comptes peuvent être attaqués par la voie d'appel devant la Cour Suprême. L'appel devant la cour suprême n'a pas d'effet suspensif ». Il s'agit d'un appel de droit commun ouvert aux justiciables dans les deux mois de la décision de la cour. L'appelant doit déposer ou adresser par voie recommandée, une requête motivée et exposant les faits et moyens au greffe de la Cour suprême. La chambre administrative et financière statue en appel et ces décisions sont insusceptibles de recours. Un pourvoi en cassation des chambres réunies de la cour suprême est ouvert.

b. Valoriser le contrôle administratif de la chambre des comptes

La loi du 1^{er} avril 2001 modifiant et complétant la loi du 02 juillet 1997 relative à l'organisation et au fonctionnement de la chambre marquait la première étape de la transformation de la philosophie du contrôle de l'État. Cette loi dispose que la chambre des comptes « reçoit [...] les procès-verbaux des conseils d'administration des assemblées générales ordinaires et extraordinaires, les rapports des contrôleurs financiers, des commissaires aux comptes et éventuellement le rapport d'audit »¹¹⁹.

En réalité, la chambre des comptes issue de la loi de 1997 modifiée par celle de 2001 n'exerce qu'un contrôle de régularité des comptes des administrations centrales, des collectivités locales, des établissements publics administratifs, des entreprises publiques et des organismes recevant des fonds publics. Il faudra attendre la loi du 23 juin 2016 pour que le cap du contrôle de gestion soit franchi. Selon les dispositions de l'article 3 de la loi, « la Cour des comptes contribue, par son action permanente de vérification, d'information et de *conseil*, à : la sauvegarde du patrimoine public ; la *transparence* et la *sincérité* de la gestion des finances publiques ; l'amélioration des méthodes et techniques de gestion des organismes publics et des entreprises du secteur public ; la rationalisation de l'action administrative ». La mission de la cour n'est plus abordée sous l'angle restreint du contrôle de régularité des comptes, mais s'apprécie désormais en fonction de sa contribution à la bonne gouvernance, « la transparence...de la gestion, l'amélioration des méthodes et techniques de gestion, la rationalisation de l'action administrative ».

On pourrait répliquer que la Cour des comptes a été toujours un organe chargé entre autres, d'informer et de conseiller. Elle était mandatée depuis la loi de 1997 de produire un rapport annuel sur les comptes de l'État, informer le Président de la République, le Président de

¹¹⁹ Alinéa 3 de l'article 37 de la loi (n° 122/AN/01/4ème L) du 01 avril 2001 modifiant et complétant la loi (n° 136/AN/97) du 02 juillet 1997, relative à l'Organisation et au Fonctionnement de la Chambre des Comptes et de Discipline Budgétaire.

l'Assemblée nationale. De même, elle était habilitée aussi à faire état de ces contrôles au ministre par des rapports particuliers lorsque la gestion d'un organisme public nécessitait d'aviser l'autorité de tutelle. Seulement, aucune autre loi avant celle du 23 juin 2016 n'avait consacré une section entière au contrôle de gestion de la Cour des comptes qui « [...] vise à apprécier la *qualité* de la gestion et à formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en *accroître l'efficacité et le rendement* » (art.68 de la loi). Efficacité et rendement ne concernent pas que le seul office du juge des comptes ; c'est la nouvelle philosophie de la gestion publique et celle-ci engage la cour des comptes en tant qu'instrument de la mise en œuvre de cette nouvelle philosophie de la performance. « [...] PIERRE LASCOUMES et PATRICK LE GALES ont montré que les instruments pouvaient être d'« efficaces traceurs du changement », cette trace peut servir de deux façons : soit en tant qu'indice du changement ; soit en tant qu'explication du changement »¹²⁰. L'évolution de la Chambre des comptes constitue, dans notre cas, l'indice d'un changement du discours sur la gestion publique, un discours résolument réorienté sur la qualité et la performance plus que la régularité et la discipline.

SECTION II.

LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE DE LA GESTION PUBLIQUE

En 2002, « les autorités de Djibouti (s'engagent) à mettre en œuvre un nouveau modèle de développement détaillé dans (un) Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) pour arriver à des taux supérieurs de croissance, de réduction de la pauvreté, et de distribution du revenu. Les autorités de Djibouti sont (dés lors) confrontées à une tension fondamentale dans la gestion des ressources publiques : une demande urgente pour une dépense publique plus importante et plus efficiente afin d'atteindre les objectifs du DSRP/ODM¹²¹ tout en préservant la pérennité budgétaire à long terme »¹²². Pour trouver des pistes de réforme permettant de régler ces contraintes, le gouvernement sollicite les experts de la Banque Mondiale pour un examen complet et analytique de la gestion budgétaire dans l'idée de « [...] *mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté* »¹²³. L'idée étant d'optimiser la gestion des

¹²⁰ CENTRE D'ÉTUDES EUROPEENNES, *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, France, SciencesPo, les Presses, DL 2014, 2014, 520 p, p.206.

¹²¹ Les ODM sont les objectifs du millénaire pour le développement définis dans la déclaration du millénaire pour le développement signée et adoptée par 193 États sous l'égide de l'Organisation des Nations-Unies le 08 septembre 2000 lors de sa 8e séance plénière à New-York. Dans les États en voie de développement recevant l'aide publique au développement, la mise en œuvre de ses objectifs est définie dans le cadre d'un document de planification nationale dit document stratégie de réduction de la pauvreté et pour la croissance.

¹²² Groupe de développement économique et social. Bureau de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord. Banque Mondiale, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, op. cit., p. 17.

¹²³ Groupe de développement économique et social. Bureau de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord. Banque Mondiale, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, op. cit.

finances publiques pour que l'accroissement des dépenses publiques ne compromette pas la viabilité budgétaire.

Les experts de la Banque Mondiale remirent leur rapport en avril 2006 au gouvernement soit dix ans après la signature de l'accord de stand-by arrangement avec le Fond monétaire international en avril 1996 à l'origine des premières réformes d'envergure : coïncidence ou *temporalité du changement* ?

Les experts soumettent la gestion budgétaire et macroéconomique de l'État à des tests de stress avec un scénario de référence élargie jusqu'en 2008 et arrivent aux conclusions suivantes : « tout d'abord, il n'existe pas une solution unique au déblocage de l'investissement et de la croissance du PIB [...]. Deuxièmement, la plupart des déterminants endogènes de la croissance et de la productivité de l'investissement sont associés à la gouvernance et à la gestion des finances publiques [...] »¹²⁴. Une gestion performante (§ 1) et responsable (§ 2) constituent les conditions nécessaires pour une croissance endogène et le crédo de ce deuxième temps de la réforme de la gestion publique.

§ 1. LA PERFORMANCE DE LA FONCTION GESTION

Selon les experts de la Banque Mondiale, « les réformes budgétaires entreprises à Djibouti au cours des dernières années ont porté sur les aspects « techniques » de la réforme budgétaire. [...] Djibouti *doit* se rapprocher d'un système budgétaire moderne afin de réagir de manière flexible et effective aux défis futurs du développement »¹²⁵. À la réduction des dépenses par des coupes budgétaires et, la discipline dans la gestion budgétaire par le renforcement de l'encadrement juridique se substitue un objectif de qualité, de « *bonne* » *gouvernance* des finances publiques »¹²⁶. En effet, la stratégie de réduction de la pauvreté vise l'amélioration des conditions de vie et nécessite pour sa réalisation, un accroissement des investissements publics sociaux. La réforme de la gestion des dépenses (**A**) ne peut à elle-seule, concilier ces deux objectifs : accroissement des investissements publics et maîtrise budgétaire ; sans une réelle amélioration de la gestion des recettes (**B**).

¹²⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 143.

¹²⁶ LEIDERER Stefan et WOLFF Peter, « Gestion des finances publiques : une contribution à la bonne gouvernance financière », in *Annuaire suisse de politique de développement*, n° 26-2, 1 novembre 2007, p. 175-195 : " [...] une politique budgétaire axée sur des objectifs et une gestion budgétaire transparente sont à la base de prestations publiques visant à réduire la pauvreté et à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans les pays en développement. [...] Les divers éléments et sous-systèmes abordés dans le débat sur la gestion des finances publiques ont une portée considérable, on tend désormais à parler plus largement de *bonne gouvernance financière*. On applique alors les principes de la bonne gouvernance au secteur des finances publiques.

A. La performance de la budgétisation des dépenses

En principe, « les initiatives de budgétisation axée sur les résultats ont généralement deux objectifs : améliorer les *décisions relatives à l'attribution* des ressources et *renforcer l'efficacité opérationnelle* ». ¹²⁷ Ces deux objectifs sont d'ailleurs complémentaires pour une budgétisation performante : l'amélioration de l'allocation des ressources est déterminante dans l'efficacité opérationnelle des réalisations des pouvoirs publics. Dans notre cas d'étude, l'efficacité opérationnelle de la gestion budgétaire concerne la mise en œuvre des deux piliers de la stratégie de réduction de la pauvreté, à savoir ; réduire la pauvreté d'une part, et générer une croissance économique pour un financement endogène des investissements publics nécessaires. Cependant, il n'y a pas que l'État qui soit concerné dans l'adoption de la budgétisation de rendement. Les bailleurs des fonds réfléchissent, également, sur les modalités d'axer l'allocation des fonds d'aide publique sur des résultats de développement chiffrables ¹²⁸ eu égard notamment, aux effets de l'aide sur la qualité institutionnelle des États récipiendaires ¹²⁹. Ainsi, les objectifs de l'État et des bailleurs des fonds se rejoignent : lutter contre la pauvreté et améliorer la croissance aux moyens d'une bonne gouvernance des finances et des fonds publics orientés vers le développement.

Cependant, pour l'État, l'adoption de la budgétisation de rendement est limitée par des obstacles de nature, plus politique que technique **(1)** ; et tout laisse paraître que les autorités Djiboutiennes sont plus ouvertes à l'adoption d'autres moyens que l'adoption d'une budgétisation

¹²⁷ STERCK Mickatrien, « Les conséquences de la budgétisation axée sur les résultats pour la fonction parlementaire : L'exemple de quatre pays », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2, vol. 73, 2007, p. 207.

¹²⁸ « □ : Plan d'action pour améliorer l'efficacité de l'aide », in *Revue de l'OCDE sur le développement*, n° 1, no 4, 2003, p. 28-37. Concomitance parce que la gestion de l'aide publique s'oriente également vers l'adoption de la budgétisation (de l'aide) axée sur les résultats (de développement) dans la même période et au même titre que la gestion publique des États-aidés. "Les politiques et programmes de coopération pour le développement, menés par les membres du CAD font l'objet d'un suivi et d'une évaluation dans le cadre des examens de l'aide. Les politiques et les résultats des donateurs sont analysés en fonction de principes et lignes directrices approuvés par le CAD et des objectifs que poursuivent les membres examinés. Les examens de l'aide donnent, en temps réel, des informations sur les politiques des donateurs et permettent d'accumuler une expérience utile pour guider les travaux et les procédures du CAD dans d'autres domaines. Au stade de l'évaluation, c'est l'efficacité des programmes d'aide et des modalités d'acheminement de l'aide qui est examinée. Les travaux donnent lieu à des études de synthèse sur des thèmes ou des secteurs précis, et permettent d'améliorer les pratiques et les méthodes employées pour évaluer l'efficacité."

¹²⁹ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.154 : "L'impact de l'aide étrangère sur la qualité de la gouvernance a fait l'objet de discussions. L'argument a été avancé selon lequel *l'aide pourrait affaiblir la responsabilisation publique* en retardant le développement d'une société civile « saine » en minimisant la dépendance de l'État vis-à-vis de ses citoyens pour les recettes fiscales (Moore, 2004). Dans les pays où la distribution des revenus est inégale et les niveaux de l'aide élevés, les gouvernements bénéficiaires ont tendance à faire preuve d'une *plus grande responsabilisation principalement vis-à-vis des bailleurs de fonds étrangers plutôt que vis-à-vis des contribuables*. Une aide peut affaiblir la *tendance des gouvernements à poursuivre la réforme institutionnelle et des politiques efficaces* en fournissant aux dirigeants des sources alternatives de recettes. En bref, l'aide peut aider les "bons" et les "mauvais" gouvernements à survivre. L'implication de cette discussion est qu'une aide accrue doit aller de pair avec des améliorations dans la gouvernance si elle est appelée à contribuer à la croissance et à la réduction de la pauvreté".

de rendement pour concilier les objectifs contradictoires, d'accroissement des dépenses publiques dans les secteurs sociaux et de maîtrise budgétaire (2).

1. Les limites à l'adoption d'une budgétisation de rendement

L'adoption d'une budgétisation axée sur les résultats, appelée aussi budgétisation au rendement, est limitée par la structure du budget (a) et le mode de ventilation des ressources budgétaires (b).

a. La structure du budget : un budget dominé par des dépenses improductives

Dépenses productives/dépenses improductives. Pour les experts de la Banque mondiale, l'examen des dépenses publiques vise un objectif bien précis : « mettre les finances publiques au service de la réduction de la pauvreté et pour la croissance ». Versés à l'école de la croissance économique endogène¹³⁰, ils préconisent une gestion des finances publiques capable de dégager des externalités positives. Pour y arriver, ils procèdent à un examen de « [...] la structure des dépenses, dans le souci de cibler les composantes qui seraient porteuses de croissance à court ou à long terme et celles qui ne le seraient pas »¹³¹ parce que, « l'accroissement de la productivité [...] est généré par un gouvernement qui prélève des taxes sur les agents privés et effectue des dépenses d'infrastructure et d'éducation qui sont le support matériel de meilleures maîtrise et diffusion technologiques »¹³². Il s'agit de distinguer parmi les dépenses publiques, celles qui sont productives et susceptibles de générer des externalités positives de celles qui en sont incapable et sont improductives. « Les dépenses publiques productives (sont) celles qui améliorent la *productivité marginale du capital privé*, (par exemple : ponts, autoroutes, hôpitaux, système éducatif, etc.), dans la lignée des travaux d'Aschauer ..., Barro [...] et Sala-i-Martin »¹³³. La stratégie de réduction de la pauvreté, telles que conçue par les acteurs de l'aide au développement (Banque Mondiale, Fond monétaire, Organisation de coopération et de développement économiques) se rattache à cette école de pensée dite de la croissance endogène. Les dépenses publiques sont dites productives si elles permettent, d'une manière ou d'une autre, de produire des externalités et dans

¹³⁰ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.47 : " La composition des dépenses gouvernementales affecte la croissance par son impact sur la quantité et la qualité des facteurs de production. Les dépenses publiques affectent la croissance à deux niveaux. Premièrement, elles peuvent accroître la quantité des facteurs de production, notamment le stock de capitaux, et donc augmenter la croissance. Deuxièmement, les dépenses publiques peuvent accroître la croissance indirectement en augmentant la productivité marginale des facteurs de production fournis de manière privée."

¹³¹ NUBUKPO Kako, « Dépenses publiques et croissance des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Abstract », in *Afrique contemporaine*, n° 222, 14 décembre 2007, p. 223-250.

¹³² *Ibid.*

¹³³ MINEA Alexandru et VILLIEU Patrick, « Un réexamen de la relation non linéaire entre déficits budgétaires et croissance économique, Abstract », in *Revue économique*, n° 3, vol. 59, 1 juin 2008, p. 561-570.

notre cas d'étude, d'accroître la croissance et de réduire la pauvreté¹³⁴. La productivité d'une dépense ne dépend donc pas du secteur sur lequel elle porte (sociale ou économique) mais sur la capacité à produire des externalités. Une propension élevée des dépenses improductives dans le budget d'un organisme public (exemple, l'État) finit par affecter la qualité des prestations collectives dont il a la charge.

Examen de la structure des dépenses et constat d'une prépondérance élevée des dépenses improductives. Après analyse, les experts se rendent compte que : 1- « plus de 60 pour cent des ressources intérieures disponibles financent les dépenses «obligatoires» ([...] obligations législatives ou contractuelles sur lesquelles la branche exécutive n'a que peu de latitude). Il s'agit notamment : des dépenses consacrées aux salaires et rémunérations (52 pour cent des dépenses totales), des transferts (8 pour cent) et du service de la dette (un pour cent) »¹³⁵ ; 2- le « [...] ratio de dépenses à l'administration publique et à la défense par rapport aux dépenses publiques totales est considérablement plus haut que dans les pays comparables (et) illustre [...] la faible interaction entre les dépenses publiques et les résultats dans les secteurs sociaux clés : éducation et santé »¹³⁶.

Conséquences. Cette prépondérance élevée des dépenses obligatoires, des dépenses « déjà là » et improductives emporte deux conséquences. Dans un premier temps, elle réduit les marges du gouvernement pour adopter une planification stratégique des ressources consistant à les orienter vers des secteurs productifs. Ensuite, en l'absence d'une réduction drastique, réduction aux effets politiques à court-terme désastreux (conflit sociaux et hausse des taux d'intérêts), cette propension improductive des dépenses publiques affecte les prestations collectives de l'État : « au cours des dernières années, les dépenses courantes se sont situées en moyenne à environ 90 pour cent, les traitements et les salaires absorbant le gros des dépenses courantes. Les coûts unitaires

¹³⁴ MILLS Philippe et QUINET Alain, « Dépenses publiques et croissance », in *Revue française d'économie*, n° 3, vol. 7, 1992, p. 29-60. "La contrainte budgétaire intertemporelle implique que la somme actualisée des impôts et de la création monétaire futurs soit au moins égale à la somme actualisée des dépenses futures et de la dette publique présente. Partant d'une situation de déséquilibre, il faut en théorie pour satisfaire cette contrainte de solvabilité, soit augmenter les impôts, ce qui risque d'accroître les distorsions et d'entraîner une spirale de revalorisations nominales, soit monétiser les déficits, ce qui aboutit d'abord à une hausse des taux d'intérêt par incorporation d'une prime de risque inflationniste puis au déclenchement d'une hausse cumulative du niveau général des prix, soit réduire les dépenses. Les dépenses d'avenir peuvent atténuer le dilemme entre le respect de la contrainte de solvabilité et la stabilité du taux de prélèvements obligatoires. Les dépenses d'avenir peuvent en effet contribuer à l'élargissement de la base fiscale future, non seulement en stimulant la productivité privée, mais aussi en renforçant l'attractivité de l'espace économique...". Les dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation, la formation, la recherche, la santé (soit les objectifs du millénaire pour le développement) sont considérés au même titre que les dépenses en acquisition d'infrastructure, comme des dépenses d'avenir dans les modèles de croissance endogènes".

¹³⁵ Groupe de développement économique et social. Bureau de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord. Banque Mondiale, *Analyse des Dépenses Publiques* : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté, op. cit., p. 22.

¹³⁶ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.79.

(salaires des enseignants) en proportion des dépenses totales à l'éducation ne laissent pratiquement rien pour la fourniture de livres et de matériels pédagogiques, la construction et la remise à niveau des écoles et des salles de classe »¹³⁷.

b. La ventilation budgétaire : budgétisation par reconduction et ventilation mécaniste des allocations

Budgétisation par reconduction. Dans un budget de fonctionnement, les dépenses sont destinées à couvrir les besoins et charges courantes. Ces budgets sont préparés selon la méthode dite de la reconduction. Le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre limitée dans la planification des dépenses. Ce manque de flexibilité du budget induit une ventilation mécaniste et un désintéressement total des ministères dépensiers de la phase de la planification budgétaire. « La circulaire budgétaire, qui marque le lancement de la procédure de préparation du budget, ne contient ni instructions ou directives réelles. En fait, certains ministères ne répondent même pas à la circulaire, sachant que leurs affectations seront simplement renouvelées. [...] La gestion budgétaire est devenue un exercice de routine sans intérêt pour les ministères d'exécution qui constatent que leurs allocations budgétaires sont simplement renouvelées et ajustées à un faible pourcentage d'augmentation »¹³⁸.

Ventilation mécaniste des ressources. Les allocations budgétaires restent distribuées par chapitre, par service et essentiellement disposées à couvrir les charges de fonctionnement et à payer les créanciers. Il n'y a pas d'instance ni interministérielle ni ministérielle pour discuter de l'orientation stratégique des dépenses : elles sont prédéterminées et « déjà là ». En outre, les dépenses exceptionnelles, occasion limite pour réviser la ventilation des dépenses, sont prises en charge directement par les partenaires au développement. Il n'y a guère d'enthousiasme pour l'amélioration des capacités de planification stratégique, notamment l'élaboration d'un cadre de moyen terme de budgétisation permettant de prévoir et de moduler les dépenses en fonction de l'environnement d'exécution du budget. La réforme de la structure du budget, notamment la répartition des dépenses selon des missions ayant une cohérence interne et selon une planification stratégique à court et moyen terme, n'est pas à l'ordre du jour. En revanche, le gouvernement adhère aux réformes techniques telles que, l'adoption de la nomenclature budgétaire du système statistique financier du Fond Monétaire International (décret n° 2012-244/PR/MEFIP du 12 novembre 2012) pour améliorer la production de l'information sur les comptes nationaux ou encore le maintien des mesures de restrictions budgétaire dites de rationalisation. D'ailleurs pourquoi réformer une gestion efficace ? Si les dépenses doivent couvrir les charges de fonctionnement et de gestion courante, la ventilation budgétaire est efficace à partir du moment où les dépenses couvrent effectivement ces charges.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 27.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 145.

2. Les palliatifs de la budgétisation du rendement

Réformer la structure budgétaire étant complexe¹³⁹, le gouvernement adopte des palliatifs pour tenir ses engagements de lutte contre la pauvreté et pour l'amélioration de la croissance : contenir la propension des dépenses improductives **(a)** et faire financer par l'aide les investissements dans les secteurs sociaux **(b)**.

a. Le maintien de la rationalisation budgétaire

Les experts de la Banque Mondiale remirent leur rapport au gouvernement en avril 2006. En 2007, la loi des finances du 31 décembre 2007 portant budget prévisionnel de l'État pour l'exercice 2008 consacre un paragraphe entier aux « mesures de rationalisation des charges »¹⁴⁰. Ce paragraphe est depuis, systématiquement repris à la lettre. Ces mesures portent sur le gel des avancements et des recrutements publics sauf dans les secteurs de la santé et de l'éducation, l'installation des compteurs énergétiques économiques ou encore la suppression de lignes téléphoniques internationales inutiles, etc. Il s'agit de réduire les charges de fonctionnement des administrations pour alléger le poids des dépenses fonctionnelles sur le budget et dégager des poches de financement pour l'investissement dans les secteurs dits « prioritaires » de la santé et de l'éducation. En réalité, il s'agit d'une stratégie de gestion de finances publiques consistant à pallier au défaut d'adoption d'une budgétisation de rendement. Selon les experts de la Banque Mondiale,

¹³⁹ *Ibid.*, p. 48.

¹⁴⁰ Loi des finances (n° 214/AN/07/5ème L) portant Budget prévisionnel de l'Etat pour l'Exercice 2008 : "

Article 44 : Au début de chaque exercice budgétaire, les Ministères devront établir une programmation annuelle, le cas échéant semestrielle de leurs besoins en consommables et soumettre à la Direction des Finances.

Article 45 : Sur la Base de ces requêtes, établies dans le strict respect des crédits votés, le Ministère de l'Économie et des Finances procédera au lancement d'un Appel d'offres global pour les besoins de l'ensemble de l'Administration.

Article 46 : Sur la base des offres moins-disant, le marché sera attribué par catégorie de biens et renouvelable par exercice.

Article 47 : Pour aller dans le sens d'une plus grande transparence dans la gestion des deniers publics, tout montant supérieur à 500.000 FD fera l'objet d'un contrat entre la Direction des Finances et le fournisseur concerné.

Article 48 : Conformément à ses prérogatives la Direction des Finances effectuera de contrôle du "service fait" pour s'assurer de la réalité des marchandises déjà livré.

Article 49 : Toute proposition des engagements doit être accompagné de :

— trois pro-forma ;

— bail commercial ;

— numéro d'identification fiscal.

Article 50 : Le Chef de Service des dépenses engagées exercera un contrôle approfondi sur les prix proposés par le fournisseur le "moins-disant" qui sera retenu, et ce pour permettre à l'État de réaliser des économies substantielles.

Article 51 : Les ordonnancements effectués par la Direction des Finances obéiront aux principes dits "premier entré, premier sorti".

Article 52 : Aucune dépense ne pourra être engagée ou mandatée sur la ligne 1.7.011.17.9.1 "Réduction des Arriérés" qui représente le montant des arriérés comptables du Trésor que le Trésorier Payeur National est autorisé à régler au cours de l'Exercice 2008.

Article 53 : Aucune dépense ne pourra être engagée ou mandatée sur la ligne 07.532.951 intitulée "Fonds de réserve".

les dépenses improductives représentaient 60 % des dépenses budgétaires. Faute de réforme de la structure budgétaire pour une meilleure ventilation des ressources sur des secteurs de dépenses productifs ; l'adoption de mesures de rationalisation (et non de coupes budgétaires), permet de limiter le poids des dépenses improductives dans les dépenses publiques : une autre manière de mettre les finances publiques au service du développement endogène consistant à contenir les dépenses improductives.

Une régulation des dépenses publiques par seuil des dépenses improductives se substitue ainsi, à l'initiative d'adopter une budgétisation de rendement. Cette option est complétée par une autre.

b. Le financement croisé des dépenses à caractère social

Contenir la propension des dépenses improductives dans les dépenses publiques résout seulement une partie de l'équation de maîtrise du déficit dans un contexte de demande élevée de couverture sociale (santé, éducation, pauvreté). L'investissement public dans les secteurs sociaux constitue une dépense publique productive parce qu'elle fait naître des externalités notamment, la réduction de la propension des pauvres. C'est un investissement dans l'humain dont la rentabilité n'est pas nulle mais, reportée dans le futur. Cependant, l'État ne peut pas augmenter le niveau des prélèvements fiscaux pour couvrir le besoin d'investissement et, l'économie réalisée grâce à la compression des dépenses improductives étant insuffisante pour couvrir intégralement le besoin d'investissement ; il s'opère une répartition implicite entre l'État et les bailleurs des fonds. Les dons et prêts alloués par les bailleurs des fonds sont affectés, en priorité, aux secteurs sociaux. Inscrits au budget aux chapitres réservés aux ministères gestionnaires ; ce mode de financement permet d'atténuer l'inefficacité du système d'allocation budgétaire et l'urgence à adopter une budgétisation de rendement.

Contribution extérieure. La stratégie de l'aide publique au développement qui a résulté de l'adhésion de tous les acteurs de la coopération au développement a élu le secteur social, comme secteur clé de la coopération. L'éducation et la santé sont les déterminants essentiels de la « capacité individuelle » qui, avec l'accompagnement de mesure de nature économique et de gouvernance publique permettent l'amélioration du bien-être global. Il n'est donc pas étonnant que ces secteurs recueillent la majeure partie des fonds d'aide publique au développement et décharge l'État.

La répartition de la charge d'investissement. Les investissements publics dans les infrastructures économiques sont réalisés essentiellement par les entreprises publiques ; le budget de l'État supporte uniquement la garantie implicite ou explicite de ces emprunts. Le financement budgétaire des missions non-économiques prévues dans le document stratégique de réduction de la pauvreté (telle la lutte contre la désertification ou la lutte contre le sida, la protection des zones

côtières, etc.) est inexistant ; de l'ordre de 0.9 % des dépenses prévisionnels du budget de 2015 par exemple. Il en résulte qu'au lieu de procéder à la flexibilisation de la budgétisation pour l'amélioration de la performance allocative¹⁴¹ ; le gouvernement a implicitement opéré une délégation tacite, un transfert de la charge d'investissement dans les secteurs sociaux aux bailleurs des fonds. D'ailleurs, ce transfert était recommandé par les experts de la Banque Mondiale dans leur évaluation de la gestion des finances publiques comme solution pour relever le niveau d'investissements publics dans les infrastructures sociales sans compromettre la pérennité budgétaire¹⁴². La répartition s'opère de la manière suivante : au budget, le financement des charges courantes, aux bailleurs des fonds, le financement des infrastructures sociales, aux entreprises publiques, celui des infrastructures économiques avec garantie d'État.

Les investissements dans les secteurs sociaux sont prévus dans le cadre d'un plan d'investissement pluriannuel joint au document stratégique de réduction de la pauvreté qui planifie les actions opérationnelles prioritaires et leur mode et origine de financement (intérieur ou extérieur, don ou prêt). En outre, l'approche holiste de la stratégie de la pauvreté et pour la croissance, fait que le financement des bailleurs des fonds déborde le domaine restreint des secteurs sociaux. Ainsi, par exemple, le Programme d'investissement public du document stratégique de réduction de la pauvreté pour la période 2004-2007 prévoyait, par exemple, le financement de la construction d'un corridor routier comme participant de la lutte contre la pauvreté¹⁴³.

B. La performance de la gestion des recettes fiscales

Pour les experts du FMI et de la Banque Mondiale ainsi que les autres partenaires au développement (Union européenne par la voix de la France), la maîtrise du déficit par la

¹⁴¹ SCHICK Allen, *A contemporary approach to public expenditure management*, s.l., The World Bank, 1998, p.89. "Selon la Banque Mondiale, "L'efficacité allocative se réfère à la capacité du gouvernement à distribuer les ressources sur la base de l'efficacité des programmes publics dans la réalisation de ses objectifs stratégiques" [traduit par nous]. «Allocative efficiency refers to the capacity of government to distribute resources on the basis of the effectiveness of public programs in meeting its strategic objectives."

¹⁴² Groupe de développement économique et social. Bureau de la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord. Banque Mondiale, *Analyse des Dépenses Publiques Mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, *op. cit.*, p. 110 : " Relever le défi qui consiste à accroître l'accès à des services d'infrastructure de qualité, comme le prévoit le DSRP, nécessitera des investissements importants. Les estimations actuelles indiquent des besoins de financement d'environ 7 pour cent du PIB pour tous les pays en développement – à la fois pour de nouveaux investissements et pour les dépenses d'exploitation et d'entretien (E&E). Les besoins en financement extérieur pour les investissements d'équipement de Djibouti peuvent se situer à hauteur de 9 pour cent du PIB. Si l'on compare les taux d'investissement réel et d'E&E antérieurs (en moyenne de quelque 3 pour cent du PIB) aux besoins projetés *il faudrait pratiquement doubler le financement actuel à l'infrastructure*. Tenant compte des limites de la capacité d'absorption et de la dépendance au financement de subventionnement (fortement volatile), [il faudra] *augmenter les dépenses d'équipement financées sur le plan extérieur à 9 pour cent entre 2004 et 2006 [...]*".

¹⁴³ MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES, DU PLAN CHARGE DE LA PRIVATISATION, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, s.l., s.n., 2004, p.58.

réduction des dépenses¹⁴⁴ et l'institution d'une discipline budgétaire restent nécessaires, mais insuffisants sans une réelle amélioration des recettes de l'État. C'est dans ce cadre qu'un code général des impôts sera adopté en 2000, la même année que celle d'adoption de la loi relative aux lois des finances. Dans un souci de clarification, il s'agit d'une part, de regrouper dans un texte unique l'ensemble des dispositions fiscales contenues dans des textes épars et d'autre part, améliorer la lisibilité du système fiscal. La performance de la gestion des recettes est appréciée en fonction de l'efficacité du prélèvement (1) et du recouvrement (2).

1. L'efficacité du prélèvement

L'efficacité du prélèvement est tiraillée entre l'extension de l'assiette fiscale (a) et les exonérations pour accroître les investissements par une fiscalité attrayante (b).

a. Amélioration des recettes fiscales par extension de l'assiette fiscale

« Les augmentations des recettes fiscales d'un pays (sont liées) à la fois à une hausse du revenu national et à la décision délibérée de relever les taux d'imposition afin d'élargir l'assiette fiscale, d'introduire de nouvelles taxes et d'améliorer le recouvrement fiscal. La réponse du système fiscal à ces facteurs est désignée comme étant l'élasticité globale du système fiscal par rapport au produit intérieur brut [...] mesurée comme étant l'élasticité recettes/revenus, en raison des difficultés à estimer les impacts quantitatifs des mesures discrétionnaires des recettes fiscales »¹⁴⁵. Dans notre cas d'étude, les experts de la Banque Mondiale arrivent, après examen, à la conclusion qu'« il est nécessaire de renforcer davantage la structure du budget en réduisant le ratio élevé des recettes fiscales par rapport au PIB dû en partie à une base de recettes étroite en s'attaquant à l'inélasticité du système fiscal ¹⁴⁶[...] »¹⁴⁷. Une loi du 29 octobre 2000¹⁴⁸ portant

¹⁴⁴ La première mesure de contrôle des dépenses remonte d'ailleurs en 1978, soit moins d'un an après l'accession à l'indépendance. En effet, le décret (n° 78-005/FIN/PR) du 10 janvier 1978 institue le contrôle de l'engagement des dépenses confié au directeur des finances. Ce décret est pris sur le fondement de la délibération du 24 mai 1968 portant réglementation financière et l'arrêté (n° 1634) du 23 octobre 1968 portant réglementation de la comptabilité publique. La première loi constitutionnelle du 27 juin 1977 avait maintenu l'ensemble des textes en vigueur à sa proclamation tant qu'ils n'étaient pas contraires à la souveraineté nouvellement acquise. S'il a fallu instituer par voie de décret en 1978 le contrôle de l'engagement des dépenses, ce qu'il était inexistant auparavant.

¹⁴⁵ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.111.

¹⁴⁶ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.109-110 : " A Djibouti ce ratio se situait légèrement au dessus de la neutralité en moyenne au cours d'années 90 – il s'est amélioré récemment grâce aux réformes introduites dans l'imposition directe et indirecte, mais est toujours à la traîne des pays comparateurs." Les experts distinguent trois périodes : 1991-1995, 1995-1999 et 2000-2003. L'élasticité évaluée par le ratio recettes/revenus, en pourcent du PIB était sur les trois périodes respectivement de l'ordre 2,3 -1,4 et 1,4.

¹⁴⁷ LES AUTORITES DJIBOUTIENNES, LE FOND MONETAIRE INTERNATIONALE, LA BANQUE MONDIALE, *Document cadre de politique économique dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel renforcé*. Djibouti, s.n., 1999, p.111.

réforme du code général des impôts va étendre la base imposable des recettes en créant de nouvelles taxes (taxe intérieure sur la consommation- art.21.31.01 et taxe spéciale de solidarité-art.21.38.01), et surtaxes (sur le tabac art.21.32.01, sur l'alcool art.21.32.01, sur les produits pétroliers art.21.34.01, sur les eaux minérales et boissons non alcoolisées art.21.36.01, sur les jus de fruits et jus de légumes art.21.37.01). Ensuite, une loi du 31 décembre 2000¹⁴⁹ portant budget prévisionnel de l'État pour l'exercice 2001 introduit une nouvelle imposition au profit du budget direct de l'État, dite « taxe sur les prestations de service ». Celle-ci a un champ d'application assez élargi et très rentable pour un État dont l'économie est prédominée par le secteur tertiaire. Selon l'alinéa 2^e de l'article 8 cette loi, « sont soumises à la taxe sur les prestations des services, tous les services rendus à titre onéreux en République de Djibouti, par les entreprises publiques ou privées » ainsi que « les activités d'hôtellerie, restauration, télécommunication, fourniture d'eau et d'électricité, conseils »¹⁵⁰.

Cependant, cette augmentation de la pression fiscale n'améliore que légèrement la situation financière. Elle est surtout contre-productive pour une économie à libéraliser ; d'où la nécessité de rationaliser l'imposition directe et indirecte. Ainsi, la taxe intérieure sur la consommation est simplifiée et le nombre des taux réduits de 7 à 3. Il en est de même pour l'imposition sur les produits pétroliers : à l'ancienne imposition qui comprenait une taxe intérieure sur la consommation, une surtaxe forfaitaire (ex : 49.5 francs par litre d'essence) et une redevance d'exploitation, va être substituée une fiscalité à l'importation (TIC) et une imposition au titre de l'impôt sur les sociétés.

b. Extension contre attractivité fiscale

La recherche de l'amélioration des recettes fiscales est confrontée à la nécessité d'adopter une politique fiscale attrayante pour accroître les investissements directs étrangers et nationaux.

En effet, « le DSRP était parti du constat que Djibouti ne disposant pas de ressources naturelles facilement exploitables ni d'un secteur rural important, les perspectives de croissance économique devaient venir de l'utilisation de son port, comme plateforme[...]et le développement des services[...]Le pari de Djibouti est donc d'attirer d'importants

¹⁴⁸ Ce nouveau code général des impôts est adopté le même jour que la loi relative aux lois des finances du 29 octobre 2000 portant réforme du régime financier de l'Etat.

¹⁴⁹ Loi (n° 110/AN/00/4ème L) du 31 décembre 2000 portant Budget prévisionnel de l'Etat pour l'exercice 2001.

¹⁵⁰ On peut également citer la création d'une taxe sur la valeur ajoutée mais celle-ci est indépendante de la volonté directe d'étendre l'assiette de prélèvements pour améliorer les recettes. Elle résulte en effet de l'adhésion par Djibouti à une instance d'intégration régionale de libre échange qui imposait la suppression du tarif extérieur commun pour les produits en provenance ou à destination des pays membres. La mise en place de la TVA a précipité la réforme de l'administration fiscale et a placé au centre des débats la question de l'efficacité fiscale en raison de la technicité de sa mise en œuvre et de question de justice fiscale qu'elle soulevait.

investissements directs étrangers [...] »¹⁵¹. La loi du 21 janvier 2001¹⁵² va concrétiser cette volonté par la création d'une agence nationale de promotion de l'investissement dont la mission principale consiste « [...] à faciliter l'établissement des entreprises industrielles, commerciales et de services, dans le cadre du plan décennal de développement économique et social » (art.11). L'agence comprend un centre de formalité unique pour toutes les démarches administratives pour la création d'entreprise. Elle est surtout, habilitée à attribuer les agréments prévus par le code des investissements, donnant droit à des exonérations fiscales, douanières et sociales.

Cette politique fiscale dérogatoire n'a pas produit les résultats escomptés et la Banque mondiale, dans son rapport d'examen complet des dépenses de 2006, tire sur la sonnette d'alarme. Elle estime que « l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu des sociétés est sérieusement érodée par les généreuses incitations fiscales à l'investissement [...]. Bien qu'il n'y ait actuellement pas d'estimations du coût total des incitations fiscales, l'expérience disponible indique qu'il pèse de manière disproportionnée sur l'impôt sur les bénéfices des sociétés et sur le recouvrement des droits de douane ».¹⁵³ Le gouvernement a engagé des assises de la fiscalité des entreprises en juin 2015. Cependant, le Fonds monétaire international maintient toujours ses inquiétudes quant à l'efficacité de cette politique fiscale¹⁵⁴.

Ainsi, l'attractivité fiscale est estimée contre-productive parce que les investissements directs étrangers portent sur des secteurs à forte intensité capitalistiques employant peu, sinon une main d'œuvre étrangère en raison de la haute technicité de ces secteurs. En outre et en raison de cette politique fiscale attractive, les dividendes distribués aux actionnaires ne sont pas soumis à l'impôt.

2. Efficacité du recouvrement

« Les recettes fiscales qui représentent 20 % du PIB à Djibouti sont à un niveau sensiblement plus élevé que la plupart des pays d'Afrique. Les potentiels fiscaux à moyen terme se situent donc

¹⁵¹ MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES, DU PLAN CHARGE DE LA PRIVATISATION, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, s.l., s.n., 2004, p.12.

¹⁵² Loi (n° 114/AN/01/4ème L) du 21 janvier 2001, portant création de l'Agence Nationale pour la Promotion des Investissements (A.N.P.I.).

¹⁵³ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques Mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.83.

¹⁵⁴ Fond Monétaire International, « Consultations de 2016 au titre de l'article IV: communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour Djibouti », 2: " Les administrateurs invitent les autorités à approfondir les réformes fiscales pour mobiliser des recettes et *réduire le large éventail d'exonérations et de régimes spéciaux*. Ils les engagent à entreprendre une revue exhaustive des dépenses fiscales, des exonérations et des régimes spéciaux en vue de les réduire. Cela permettrait d'élargir l'assiette fiscale et d'accroître les recettes publiques tout en dégageant une marge de manœuvre pour assurer le service de la dette et financer les dépenses sociales prioritaires."

essentiellement dans une amélioration du recouvrement et dans le relèvement du rythme de la croissance économique »¹⁵⁵.

Le renforcement de la capacité de recouvrement va se traduire par le renforcement des structures **(a)** et le recours à des nouvelles technologies **(b)**.

a. Le renforcement de la capacité institutionnelle

Le renforcement institutionnel de la capacité de recouvrement va se dérouler en trois temps et dans le sens d'une mise en cohérence, source d'efficacité.

D'abord et sous l'influence de l'ajustement structurel¹⁵⁶, l'engagement financier est centralisé dans les mains du ministère de l'Économie. La centralisation des questions économiques et financières au sein d'une administration unique permet à la fois de renforcer la rationalisation budgétaire, mais également de disposer d'un interlocuteur unique pour la mise en œuvre et le suivi de l'exécution des programmes. Il en résulte que la loi du 1^{er} avril 1998 supprime le ministère des Finances qui devient une direction (des finances) du ministère de l'Économie au même titre que la direction des recettes et des domaines. Cette dernière est composée de trois sous-directions chargées respectivement des recettes directes, indirectes et des recettes du domaine et de la conservation foncière. Ces sous-directions gèrent les divers produits d'impositions, mais ne sont pas habilitées pour le recouvrement. C'est une compétence réservée au trésorier payeur national.

Ensuite, la loi des finances du 31 décembre 2000¹⁵⁷ portant budget prévisionnel pour l'exercice 2001 crée au sein de la direction des recettes et domaines, une sous-direction chargée spécialement du recouvrement. Selon l'article 19 de cette loi, « la sous-direction du recouvrement est chargée du recouvrement de tous impôts, taxes et produits dont l'assiette et le contrôle relèvent de la compétence de la direction des recettes et des domaines. Le sous-directeur en charge de la sous-direction a la qualité de comptable public ». Le recouvrement se distingue des autres questions fiscales et ne relève plus de la compétence du Trésorier payeur national.

¹⁵⁵ Ministère de l'économie, des finances, du plan chargé de la privatisation, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, op. cit., p. 52.

¹⁵⁶ *Ajustement budgétaire: principes directeurs*, s.l., International Monetary Fund, 1996, 62 p, p.31-32 : "Le FMI prête son assistance technique à l'appui des réformes structurelles dans le domaine des finances publiques. L'objectif principal est d'aider les pays à élaborer dans les détails et à appliquer les mesures budgétaires qui s'imposent pour réaliser l'ajustement macroéconomique et structurel et pour parvenir à une croissance durable. Une assistance considérable est accordée au renforcement des institutions. L'assistance technique procurée par le Département des finances publiques du FMI porte traditionnellement sur la politique fiscale, l'administration de l'impôt et des douanes et la gestion des dépenses publiques [...]. Il convient [...] de souligner que le réaménagement de la fiscalité a plus de chances de réussir s'il s'accompagne de mesures visant à améliorer l'administration de l'impôt. [...] Il faut du temps pour réformer en profondeur la structure et l'administration de l'impôt. Souvent, il est nécessaire d'adopter de nouveaux textes législatifs et de changer les systèmes et les méthodes de base".

¹⁵⁷ Loi (n° 110/AN/00/4ème L) du 31 décembre 2000 portant Budget Prévisionnel de l'Etat pour l'exercice 2001 : "[...] Article 18- Il est créé au sein de la Direction des recettes et des domaines du Ministère de l'économie, des finances et de la planification, chargée de la privatisation une Sous Direction du Recouvrement."

Enfin, la troisième étape se décline en deux temps qui correspondent à la distinction du recouvrement des impositions par type d'impôt afin d'identifier et de mesurer l'efficacité du recouvrement de chaque type d'imposition de manière distincte et de distribuer, imputer les responsabilités de gestion. D'abord, la loi du 10 avril 2005¹⁵⁸ dissout la direction des recettes et des domaines et en substitue trois sous-directions : la direction générale des impôts, la direction générale des douanes et des droits indirects et la direction des domaines et de la conservation foncière. Cette loi supprime la sous-direction du recouvrement et le trésorier payeur national retrouve sa compétence en matière de recouvrement. Ensuite, la loi du 09 juin 2012¹⁵⁹ crée un ministère délégué au budget qui regroupe les trois directions précédentes (impôts, des douanes et droits indirects, domaines et conservation foncière). Chacune de ces trois directions est spécialisée dans la gestion d'un type de prélèvement fiscal.

b. Le renforcement de la capacité technique et technologique

À l'instar des autres domaines de gestion administrative, le renforcement de la capacité de recouvrement ne peut faire l'économie des nouvelles technologies d'information et de communication : le recouvrement s'automatise. D'abord, dans le commerce extérieur et les contributions indirectes, la direction générale des douanes et des droits indirects bénéficie du logiciel SYDONIA pour le traitement automatisé de la procédure de dédouanement. Quant à la direction générale des impôts, elle bénéficia d'un appui de l'Union européenne pour le financement d'un programme consistant à « la mise au point d'un outil informatique permettant: la saisie des déclarations de TVA ; le suivi des défaillants déclaratifs et leur relance ; la prise en compte de l'encaissement de l'impôt et son imputation dans les comptes du Trésor public grâce à l'édition de documents appropriés; la prise en charge des défaillances de paiement ; le suivi de l'apurement des restes à recouvrer ; l'édition automatisée de pièces de procédure, de documents de suivi, de listes de recouvrements et d'éléments statistiques [...] »¹⁶⁰.

Ainsi, la nécessité d'améliorer les recettes de l'État sous la pression (ou coopération) des partenaires au développement a permis à l'administration fiscale, de se doter des moyens techniques et technologiques, gages de performance.

¹⁵⁸ Loi (n° 102/AN/05/5ème L) du 10 avril 2005, portant réforme des services de l'État chargés de la fiscalité et des domaines.

¹⁵⁹ Loi (n° 160/AN/12/6ème L) du 09 juin 2012, portant réorganisation du Ministère de l'Economie et des Finances en charge de l'Industrie et de la Planification.

¹⁶⁰ UNION EUROPEENNE, *Informatisation des impôts et appui à la mise en place de la TVA*, s.l., s.n., 2008.

§ 2. LA PERFORMANCE DE LA FONCTION CONTROLE : RESPONSABILISATION INTERNE ET EXTERNE

En 2001, la République de Djibouti s'est dotée de son premier document portant cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Celui-ci détermine une stratégie d'action et un ensemble de programmes opérationnels qui bénéficie des financements des bailleurs des fonds. L'exécution de ces programmes est soumise à une logique de contrôle particulière propre aux partenaires techniques et financiers. Ce contrôle dépasse maintenant la seule régularité des comptes **(A)**. De même, la relation État-entreprise publique est reconfigurée dans le sens d'un contrôle qui préserve leur autonomie de gestion **(B)**.

A. Le dépassement du simple contrôle de régularité des comptes

Le contrôle de régularité des comptes s'enrichit de nouvelles approches telles les fonctions de conseil, d'audit et d'accompagnement des organismes publics relevant du contrôle **(1)** ou l'évaluation de leurs réalisations **(2)**.

1. Le développement des fonctions de conseil, audit et accompagnement dans la gestion publique

La fonction audit, conseil et assistance a été introduite timidement dans la gestion du secteur public **(a)** et ne semble pas avoir franchie tous les écueils à son développement et appropriation comme technique de gestion et de contrôle **(b)**.

a. L'introduction de la fonction audit et conseil

1^{er} étape. Jusqu'en 2000, l'inspection générale des finances est le seul organe de contrôle à voir le jour, habilité à « [...] effectuer des missions d'études, d'audit ou d'assistance à la mise en place ou à la réforme de structures ou de procédures ». La raison est contextuelle et marquée par la discipline et la rigueur budgétaire. Seulement, la loi du 20 novembre 1997¹⁶¹ est juste composée de huit articles et son décret d'application intervient 10 ans après sa promulgation¹⁶², la fonction audit et assistance des inspecteurs généraux est citée une fois dans toutes les dispositions attributives de la loi. L'alinéa 2 de l'article 3 de la loi précise timidement que l'inspection générale des finances est chargée entre autres, « d'effectuer des missions d'étude, d'audit ou d'assistance à la mise en place ou à la réforme de structures ou de procédures ».

2^e étape. Le 26 novembre 2001 est créé par décret une inspection générale d'État, dédiée à fournir aux administrations et organismes publics des conseils, expertise et assistance. Mais aussi

¹⁶¹ Loi (n° 151/AN/97) du 20 novembre 1997, portant création et attributions de l'Inspection Générale des Finances du Ministère des Finances et de l'Économie Nationale.

¹⁶² Décret (n° 2006-0073/PR/MEFPCP) du 11 novembre 2006, portant nomination des membres de l'Inspection des Finances et fixant leurs avantages et indemnités.

et surtout, la création de l'inspection générale d'État participe du souci d'améliorer la gestion publique, le fonctionnement des administrations et des organismes publics. Les missions de l'inspection générale d'État dépassent les missions classiques de contrôle et d'inspection dévolues à la chambre des comptes et à l'inspection générale des finances. Il ne s'agit plus uniquement de contrôler la régularité dans le maniement des fonds publics mais d'améliorer le fonctionnement des organismes publics. L'horizon de la seule régularité juridique est dépassé en vue de la gouvernance des organismes publics. En outre, le contrôle de l'inspection générale d'État est permanent alors que ceux des deux autres organes de contrôle sont ponctuels.

3^e étape. Trois textes marquent cette dernière étape de la généralisation de l'audit et conseil. D'abord, la loi du 03 mai 2004¹⁶³ consacre le passage de la régularité de gestion à la recherche de la performance. Elle confie aux « [...] membres du corps de l'Inspection générale d'État [...] : de missions générales et permanentes de vérification et d'audit; des missions de vérification intégrée ou à objectif étendu, selon les normes et les pratiques reconnues au niveau international [...] des missions de vérification et d'audits financiers et comptables; des mandats de la vérification de l'optimisation des ressources (art.2 al.2) ». Le contrôle de la gestion publique tend jusqu'à l'optimisation des ressources et la vérification intégrée. Ce contrôle tend également à la standardisation et à l'alignement de la gestion publique aux standards internationaux de gestion.

Ensuite, la loi du 09 juin 2012 crée au sein du ministère de l'économie et des finances, une sous-direction de l'audit rattachée à la direction de la comptabilité publique et de l'audit, chargée d'« assurer l'audit des comptes et états financiers des sociétés d'État, sociétés d'économie mixte et des établissements publics » (art.55).

Enfin, la loi du 1^{er} avril 2013 confie à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, le contrôle de la qualité de la gestion partie intégrante désormais de la régularité des comptes. L'alinéa 2^e de l'article 68 de cette loi définit ainsi les nouveaux déterminants du contrôle des comptes : « ce contrôle englobe tous les aspects de la gestion. La Cour apprécie notamment la réalisation des objectifs assignés, l'adéquation des moyens utilisés, les coûts des biens et services produits, les prix pratiqués et les résultats financiers ainsi que *l'impact sur l'environnement*. Le contrôle porte également sur la régularité et la sincérité des comptabilités ainsi que sur la matérialité des opérations qui y sont décrites. À cet effet, la Cour s'assure que les systèmes et procédures notamment budgétaires, comptables et informatiques mises en place dans les organismes soumis à son contrôle garantissent la gestion optimale de leurs ressources et leur emploi, la protection de leur patrimoine et l'enregistrement de toutes leurs opérations ».

¹⁶³ Loi (n° 52/AN/04/5^{ème} L) du 03 mai 2004, portant sur l'Inspection Générale d'État.

b. Les obstacles à l'essor de la fonction audit et conseil

On peut souligner deux types de limites : l'une tient à la structure contrôlée et l'autre, à l'organe de contrôle.

1^{re} limite. En effet, il faut distinguer les entreprises et établissements publics de l'administration centrale. Les entreprises et établissements publics bénéficient d'un système de contrôle contractualisé de performance, de l'audit, de l'expertise et de l'assistance d'institutions spécialisées (inspection générale d'État, inspection générale des finances). En effet, les lois¹⁶⁴ du 21 janvier 1998 pour les établissements publics administratifs et du 11 mars 1998 pour les entreprises publiques, avaient consacré leur autonomie de gestion et un contrôle a posteriori de la performance gestionnaire. Leur performance financière et organisationnelle est doublement évaluée par un commissaire aux comptes choisi par appel d'offre public et le trésorier payeur national ou son représentant avant approbation de leur compte en conseil des ministres. En outre, leur performance est également justiciable du contrôle annuel de la chambre des comptes.

En revanche, l'administration centrale des ministères relève du seul contrôle juridique de la régularité et sincérité des comptes par la cour des comptes et les institutions spécialisées (inspection générale d'État et inspection générale des finances). Les administrations centrales ne peuvent pas bénéficier des avantages comparatifs de l'audit par rapport au contrôle de régularité des comptes ; notamment le changement organisationnel ou la relation avec l'utilisateur dans la prestation de service public pour améliorer le rendement financier de la gestion.

2^e limite. Cette deuxième limite est presque une conséquence de la première. La limitation du contrôle des comptes de l'État au seul contrôle de régularité juridique des comptes conduit au sous-développement de la fonction audit et conseil dans l'administration publique (personnalisée et non personnalisée). Il en résulte que parmi les organes centraux de l'État, il n'y a que l'Inspection générale d'État qui soit outillée pour accompagner les départements de l'administration centrale dans l'amélioration de la performance de leur gestion. Dans la gestion des établissements et entreprises publiques, l'État peut recevoir des rapports d'audit. Dans la gestion des comptes de l'État, il ne reçoit que les rapports de régularité des comptes des comptables et des administrateurs de crédits. En outre, les missions d'audit, conseil et accompagnement de l'Inspection générale d'État sont sporadiques. Les rapports de contrôle de l'inspection sont quasi-inexistants. Il en ressort un sous-développement de la fonction audit, expertise et conseil.

¹⁶⁴ Les deux lois de 1998 sont : 1- loi (n° 2/AN/98/4^{ème} L) du 21 janvier 1998, portant sur la définition et la Gestion des Établissements Publics ; 2- loi (n° 12/AN/98/4^{ème} L) du 11 mars 1998, portant réforme des Sociétés d'État, des Sociétés d'Économie Mixte et des Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial.

2. L'introduction de l'évaluation dans le contrôle de la gestion publique

« "L'évaluation est une production d'analyses aussi rigoureuses que possible sur les causes d'échec ou de réussite des politiques publiques". L'évaluation doit mettre en évidence les effets de causalité pour comprendre. Mesurer n'est pas suffisant »¹⁶⁵. Les premières politiques publiques évaluées étaient toutes, relatives aux programmes d'aide publique au développement **(a)**. L'introduction de l'évaluation dans la gestion de l'action publique ne va pas sans produire certains effets **(b)**.

a. L'aide publique, vecteur de l'introduction de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation concerne essentiellement les domaines de l'action publique couverts par l'aide au développement. En effet, c'est une préoccupation des bailleurs de fonds que de savoir si les fonds investis dans l'exécution d'un programme ont été bien utilisés et si l'exécution de ce programme a contribué aux objectifs de lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations bénéficiaires du programme. Cependant, l'évaluation des programmes couverts par les contributions techniques et financières des bailleurs des fonds favorise l'implémentation de la culture de l'évaluation dans la gestion publique étatique. Concrètement, on évalue un programme opérationnel et non une politique publique et surtout ; les bailleurs des fonds évaluent l'exécution des seuls programmes financés dans le cadre de l'aide publique. Ils peuvent ne pas recourir aux administrations publiques, personnalisées et non personnalisées et faire appel pour l'exécution d'un programme, à un opérateur privé, à une organisation de la société civile, national ou international. Toutefois, le document portant stratégie de réduction de la pauvreté en raison de l'approche holiste de la stratégie couvre aussi bien, des domaines sociaux (éducation et santé), économiques (inflation, croissance, inclusion bancaire) que des questions de gouvernance publique (les programmes de renforcement des capacités institutionnelles). Le programme d'investissement public pluriannuel arrêté dans le cadre du document stratégique de réduction de la pauvreté concentre l'ensemble des programmes opérationnels relatifs aux différents domaines de l'intervention publique (économique, social et de gouvernance publique). Au terme de la période d'exécution du plan d'investissement du document stratégique et pour l'élaboration du document de la période suivante, le premier fait l'objet d'une évaluation par programme opérationnel sur la base d'objectifs chiffrés dans les différents secteurs de la stratégie (santé, éducation, chômage, protection et promotion des droits humains et de l'attractivité économique, etc.). Il en résulte qu'à travers cette évaluation des réalisations des programmes opérationnels et vu le champ d'intervention du plan d'investissement, c'est l'ensemble des domaines d'intervention de l'État qui sont évalués à travers l'évaluation des réalisations du document stratégique de réduction de la pauvreté.

¹⁶⁵ Vincent ARCHEMBEAULT, « Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques? », *Gestion et finances publiques*, n° 5 (Mai 2001): 301.

Ainsi, l'aide publique par le biais de l'approche holiste de la stratégie de réduction de la pauvreté favorise indirectement l'évaluation de l'action publique étatique.

b. L'évaluation limite l'adoption de l'évaluation

L'approche holiste de l'aide publique orientée vers la lutte contre la pauvreté permet d'embrasser des domaines économiques et non-économiques et de distiller, par cette occasion, les techniques modernes d'évaluation, dans la gestion de l'action publique. Cependant, l'approche cyclique de l'évaluation limite son adoption et les possibilités de s'étendre aux programmes financés entièrement sur des ressources budgétaires. En effet, l'évaluation des réalisations des programmes opérationnels de la période n détermine la stratégie d'action de la période $n+1$. L'évaluation renferme l'action publique de lutte contre la pauvreté autour des documents de planification stratégique de réduction de la pauvreté : ce sont les programmes opérationnels prévus dans le plan d'investissement joint à ces documents qui font l'objet d'évaluation. Il s'agit d'évaluer au terme de chaque période, les réalisations des programmes prévus dans le document stratégique pour la réduction de la pauvreté pour ajuster la stratégie à adopter dans la période suivante afin de remédier aux échecs de la période précédente. Seulement, l'État s'étant déchargé du financement des investissements dans le secteur social, domaine prioritaire de la planification ; ce qui est évalué enfin de compte, est l'exécution d'une action extériorisée, l'action publique de lutte contre la pauvreté. Les programmes prévus dans le document de planification stratégique pour la réduction de la pauvreté sont entièrement financés par les fonds d'aide publique au développement ; les évaluations sont les faits d'ailleurs, des partenaires techniques et financiers, allocataires des fonds pour la réalisation des divers programmes. C'est donc, l'aide publique qui est évaluée et non l'action publique étatique. Lorsque le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) de 2004-2007 prévoit par exemple, que le code de travail doit être réformé pour améliorer la flexibilité du marché du travail et la réduction du chômage ; l'évaluation à terme des réalisations indiquera si ladite réforme a eu lieu ou non. L'administration chargée de l'emploi n'est en aucun cas concernée par l'évaluation. En revanche, le comité chargé de l'élaboration et du suivi de l'exécution du DSRP est intéressé par les résultats de cette évaluation pour déterminer l'efficacité du DSRP passé et pour définir les actions à inscrire dans le DSRP de la période suivante. Si la réforme du code n'a pas eu lieu ; elle peut potentiellement être inscrite dans les projections.

Il y'a dissociation entre l'administration interne (budget) et l'administration nationale de l'aide publique ; l'évaluation ne s'applique qu'aux réalisations de l'administration (des fonds) de l'aide publique et l'évaluation cyclique renferme l'action de cette dernière sur elle-même, creusant par-là le déficit technologique. En fait, dans la gestion des programmes d'aide publique au développement, on recourt à la panoplie des techniques modernes de gestion administratives (méthode participative, contractuelle, suivi-évaluation chiffré), ce qui n'est point le cas pour les missions budgétisées

B. La contractualisation de la gestion des entreprises et établissements publics

Les réformes relatives à la gestion des entreprises publiques sont déterminantes quant à la configuration du type d'État en place ou à mettre en place. L'influence des institutions de Bretton Woods, promoteurs du libéralisme économique, peut s'analyser dans la reconfiguration de la relation État-entreprise et établissement public par les deux lois de 1998, adoptées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du Fond monétaire international¹⁶⁶.

Ces deux lois de 1998 substituent, en effet, un système de tutelle à un système de contrôle *a posteriori* de légalité pour les établissements publics **(1)** et un contrôle *contractualisé* de la performance pour les sociétés d'État **(2)**. Par ce biais, elles remplacent l'État tuteur en vigueur par un État garant de la régularité et de la performance des entreprises publiques.

1. Consécration du contrôle de légalité *a posteriori*

La substitution du contrôle de tutelle par le contrôle *a posteriori* emporte des conséquences à la fois quant au domaine **(a)** et à l'intensité **(b)** du contrôle étatique.

a. Le domaine du contrôle

Selon la loi du 09 août 1991¹⁶⁷ sur l'organisation financière des établissements publics, la tutelle administrative est définie comme un contrôle exercé par les services de la Présidence sur les actes, les personnes et les biens des établissements publics. La tutelle permettait de lutter à la fois, contre le démembrement de l'action publique en renforçant le lien hiérarchique entre l'administration centrale et les personnes morales. Elle permettait également de garantir la régularité de la gestion financière et comptable par la transmission immédiate des délibérations du conseil d'administration pour approbation. Elle était surtout adaptée à la structure et au poids financier des établissements publics économiques et administratifs de l'époque. Toutefois, elle présentait l'inconvénient de déresponsabiliser les gestionnaires de ces structures. La commission nationale chargée de la réforme institutionnelle mise en place dans le cadre de programme d'ajustement structurel de 1997 relevait qu'il était difficile pour les gestionnaires de mettre en place une véritable politique de gestion des ressources humaines. La gestion des ressources humaines et financières étant soumises au contrôle de tutelle centralisé ; l'adoption de mesure

¹⁶⁶ BANQUE MONDIALE Département Moyen-Orient, *Mémoire du Président de l'Association Internationale de Développement aux administrateurs sur une stratégie de coopération avec la République de Djibouti*, Washington, D.C, s.n., 2000, p.1: " Afin d'inverser le récent déclin économique du pays et de capitaliser sur ses atouts stratégiques, le Gouvernement de Djibouti a conclu un Accord de confirmation (ADC) avec le Fonds monétaire international (FMI) (1996–98) pour stabiliser et réformer l'économie".

¹⁶⁷ Loi (n° 147/AN/91/2ème L) du 09 août 1991, portant organisation financière des établissements publics.

d'intéressement salarial ou de sanction est presque impossible à mettre en œuvre¹⁶⁸. Pour les entreprises publiques, le contrôle de tutelle se répercute directement sur leur efficacité économique et financière.

La substitution de la tutelle au contrôle *a posteriori* permet d'individualiser la responsabilité de la gestion. Pour les établissements publics administratifs, la loi du 21 janvier 1998 portant sur la gestion et la définition des établissements publics dispose à l'article 2, que « les établissements publics [...] sont rattachés aux différents départements ministériels en raison de la nature de leur activité. Ce lien purement fonctionnel prohibe toute immixtion dans la gestion et dans l'administration de ces établissements publics. Il permet aux ministères de rattachement d'exercer un contrôle et un suivi a posteriori des activités de ces établissements par : 1°) le contrôle a posteriori des décisions du conseil d'administration ; 2°) l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés; 3°) l'évaluation de la gestion de l'établissement. » D'une part, le législateur par cette disposition précise qu'il s'agit d'un contrôle de légalité qui n'a pas pour effet de permettre à l'autorité de rattachement de s'immiscer dans la gestion de l'établissement. D'autre part, cette responsabilisation des gestionnaires est renforcée puisque le domaine de contrôle de l'autorité de rattachement est restreint à « l'évaluation de la *qualité* de gestion ».

Pour les entreprises publiques, la loi du 11 mars 1998, portant réforme des entreprises publiques supprime la tutelle. Et le décret du 04 novembre 2001 qui prend acte de l'absence de prise de participation privée dans le capital des entreprises publiques et redéfinit leur organisation et fonctionnement en fonction de ce paramètre ne va pas remettre en place le contrôle de tutelle. L'article 44 dudit décret précise bien, que « le ministre de rattachement exerce un contrôle général sur l'activité et veille au bon fonctionnement de l'entreprise publique qui lui est rattachée. (II) assure le respect de la politique générale du gouvernement par les entreprises publiques qui lui sont rattachées, le suivi des contrats de performance pluriannuels négociés avec chacune de ces entreprises et propose les politiques économiques et sociales dans les secteurs d'activités de ces entreprises et établissements publics. »

b. L'intensité du contrôle

Le contrôle de tutelle de la loi de 1991 reconnaît à l'autorité de tutelle un pouvoir d'approbation, de suspension, d'annulation voire de substitution. La tutelle repose sur une logique d'infantilisation de l'organe contrôlé. Elle dilue également, la responsabilité dans le rapport de tutelle. Le contrôle de légalité *a posteriori* confère à l'autorité de rattachement la seule

¹⁶⁸ Les résultats du diagnostic de l'environnement institutionnel de l'administration publique sont portés dans le document portant "Déclaration de stratégie de réforme de l'administration publique" arrêté (n° 2001-0085/PR/MESN), le 05 février 2001 et ; on peut y lire que " le faible niveau de préoccupation pour les résultats, l'absence de préoccupation pour la compétence et pour le développement des ressources humaines explique en partie l'existence d'un système de notation aléatoire qui contribue à maintenir un système non performant."

possibilité de saisir la juridiction administrative pour contester la légalité des décisions transmises. Elle permet d'autonomiser la gestion du contrôle. Pour les établissements publics, la loi du 21 janvier 1998 a bien précisé que le contrôle *a posteriori* n'était pas l'occasion ou le moyen pour l'autorité de tutelle de s'immiscer dans la gestion de l'organe rattaché.

2. La contractualisation du contrôle de performance

La gestion des entreprises publiques ne relève pas du même régime juridique que celles des établissements publics **(a)** ; et pour ce motif, elle requiert des organes d'inspection et de contrôle, une certaine adaptation qui accélère le rapprochement des techniques de contrôle **(b)**.

a. La gestion privée des établissements publics de nature économique

La loi du 11 mars 1998 consacre la gestion privée des entreprises publiques en les soumettant au droit commercial, à la comptabilité privée, au droit commun du travail et au droit civil des contrats. La relation avec l'État est reconfigurée. Celle-ci ne relève plus du contrôle de tutelle, mais plutôt d'un contrôle *a posteriori* axé sur la performance. Le lien avec l'État est allégé. Les entreprises publiques sont soumises à un double rattachement technique (département ministériel de rattachement technique) et économique (la direction de l'économie, du plan et du portefeuille de l'État, chargée du suivi et de la gestion des participations étatiques dans le secteur productif).

Selon la loi du 11 mars 1998, le ministère technique passe avec les dirigeants des entreprises, un contrat de performance pluriannuelle, base du contrôle de rattachement. L'idée étant d'autonomiser la gestion à défaut d'une véritable privatisation par transfert de capitaux. Dès lors, les dirigeants de l'entreprise publique s'engagent auprès de l'État (actionnaire unique) représenté par le ministère de rattachement technique et le ministère de l'Économie, à atteindre un certain nombre d'objectifs de production et de gestion, de quantité et de qualité. En contrepartie, l'État garantit le maintien, la reconduite et l'approbation du budget.

Deux remarques méritent d'être soulignées. D'abord, aucun contrat de performance pluriannuel conclu entre une entreprise et un département ministériel n'a vu le jour ; pourtant, la formule concerne indistinctement des structures aussi diverses que l'Université de Djibouti¹⁶⁹, la Société de Chemin de fer ou l'Aéroport international de Djibouti¹⁷⁰. Une telle institutionnalisation

¹⁶⁹ L'article 10 de la loi (n° 162/AN/12/6ème L) du 09 juin 2012, portant organisation du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, après avoir énuméré les institutions rattachées à ce ministère précise la relation qui les lie : "le Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche donne à ces institutions universitaires et de recherche les orientations de la politique générale, auxquelles elles doivent se conformer, élabore les contrats de performance qui lient chacune d'elles à l'État, en contrôle l'exécution et demande des comptes".

¹⁷⁰ La loi (n° 74/AN/14/7ème L) du 18 janvier 2015, portant organisation du Ministère de l'Équipement et des Transports, après avoir énuméré les institutions rattachées à ce ministère, établit une relation identique entre ministère et organisme rattaché : "le Ministre de l'Équipement et des transports donne à ces entreprises et établissements publics, les orientations de politique générale auxquelles ils doivent se conformer, élabore les contrats de performance, en contrôle l'exécution et évalue les résultats".

formelle laisserait penser une généralisation de la contractualisation du contrôle de la performance. Ce qui, à l'examen de ce qui précède, n'est pas vraiment le cas.

Ensuite, les marges de manœuvre de l'État sont limitées puisque ces entreprises génèrent par elle-même leur propre ressource ; elles ne dépendent pas d'allocations étatiques. La réciprocité d'un contrat n'est pas réunie sans que cela ne constitue un vrai obstacle à une mise en œuvre effective de contrat de performance. À faire même une extrapolation comparative avec les contrats-plan à la française, ces contrats n'en sont pas un. L'État ne conditionne pas l'allocation ou une promesse d'allocation de moyens à la réalisation d'objectifs quelconques formalisés dans un contrat État-entreprise publique. Il ne s'agit pas non plus d'un engagement contractuel des gestionnaires à la réalisation d'objectif puisque le mandat des dirigeants est défini dans les textes statutaires des établissements et entreprises publics. Le maintien et le renouvellement de leur mandat sont indépendants d'une évaluation de la performance de leur gestion. Les gestionnaires sont nommés par voie unilatérale pour l'accomplissement d'un mandat de trois ans renouvelable sans égards à des critères de performance quelconque. En tout cas, il n'existe aucun texte instituant de tels critères.

Il en résulte que la substitution de la tutelle par le contrôle de performance n'est pas effective : il n'y a pas d'engagement effectif sur la performance.

b. Gestion privée et contrôle public

La privatisation de la gestion des entreprises publiques ne constitue pas une dispense au contrôle par des organes généraux d'État ; et ceci pour deux motifs.

D'abord, selon l'article 5 de la loi relative aux lois des finances du 29 octobre 2000, « les ressources de l'État comprennent :[...] les revenus du domaine et des participations financières ainsi que la part de l'État dans les bénéfices des entreprises nationales ». Ensuite, l'État est non seulement le garant des entreprises publiques, mais surtout, il est l'unique actionnaire en raison de l'absence de participation privée dans le capital. Le conseil des ministres joue d'ailleurs, le rôle et fonction d'assemblée générale d'actionnaire et nomme les organes de direction et les membres des conseils d'administrations. C'est sur cette base que se fonde la compétence des inspections générales (d'État et des finances) et de la chambre des comptes et de la discipline budgétaire.

« Conformément aux dispositions du décret n° 99 [...] du 8 juin 1999 pris en application de la loi [...] du 11 mars 1998, les établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial deviennent des entreprises publiques soumises au droit commun des sociétés commerciales, au terme d'une période transitoire qui court à compter de la date de publication du décret susvisé jusqu'à celle d'approbation des statuts de la nouvelle société et de son immatriculation au registre du commerce (..) Pendant cette période transitoire, les opérations financières et comptables des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial sont soumises aux principes

fondamentaux » (art.152 et 153) tels que définis par le décret (n° 0012) du 15 janvier 2001 sur la comptabilité publique.

En guise de conclusion, on peut remarquer la tension entre modernisation technique de la gestion publique et modernisation du système de gestion publique. Ce dilemme résulte de l'environnement social et politique dans lequel évolue l'administration mais surtout, un décalage entre les trois temps nécessaires des réformes : le temps administratif, le temps (des demandes) de changements (approche environnementaliste) et le temps politique. Le temps administratif pour assier un modèle administratif de traitement des demandes¹⁷¹ n'est pas forcément le temps des demandes des réformes ni celui du temps politique (configuration de la relation politique-administratif pour gérer la contradiction entre efficacité technique et efficacité politique des réformes¹⁷²). Cette tension va se résorber dans la méthodologie de mise en œuvre de programme de la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté.

¹⁷¹ CANTELLI Fabrizio, « Le management, un « anti-Weber » ? Autour de Françoise Dreyfus », in *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 2, 1 septembre 2000, p. 247-255 : la bureaucratie [...] s'est construite (par exemple) sur un temps historique long (plus de trois siècles) et après de nombreuses phases de luttes et compromis instables".

¹⁷² L'organisation fonctionnelle de l'inspection générale des finances est une illustration concrète de cette relations aux réformes entre politique et administratif. Selon un scénario ressemblant à (une version moins passionnante) "une controverse Masson-Lafontaine" l'inspection générale finit par être un service et non un corps, au grand dam du premier inspecteur général des finances, Mr. Salah Toubeh Igueh. Sur "la controverse Masson-Lafontaine", cf. S. Kott, "La controverse Masson-Lafontaine relative à l'ordre financier en 1822", in *L'invention de la gestion des finances publiques : élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle, 1815-1914 : [actes de la journée d'étude du 29 septembre 2006 tenue à l'Université Paris X Nanterre] / Philippe Bezes, Florence Descamps, Sébastien Kott... [et al.], (dir.), Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2010, pp 229-240.*

CHAPITRE II.

LA TRANSFORMATION DE MODELE DE GESTION

En 2002, la Banque Mondiale, dans un document interne¹⁷³, conçoit un *novel* instrument de gestion et de planification de l'aide publique au développement. Ce document de planification est appelé document ou cadre stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) ou dans une version renouvelée et locale, initiative nationale de développement social (INDS). Selon la Banque, c'est aux États-aidés d'élaborer ce document de planification et, les bailleurs des fonds doivent aligner leur subvention sur la stratégie de développement arrêté par les États et formalisé dans ce document. Cependant, il faut distinguer d'emblée, entre le contenu du DSRP et le DSRP lui-même. Le DSRP est un document de planification qui dessine une stratégie d'action, planifie un ensemble de programme opérationnel et arrête des objectifs chiffrés de réalisation : c'est le DSRP-contenu, mis en œuvre par les autorités nationales avec le concours financier et technique des bailleurs de fond. En revanche, le DSRP-contenant est une formule de fabrication et de conception de l'action publique née de la nouvelle stratégie de l'aide axée sur la lutte contre la pauvreté. C'est la forme de production de ce document que les États sont censés adopter comme mode de conception de l'action publique (**section I**). La stratégie de lutte contre la pauvreté ne constitue pas uniquement une stratégie d'action et d'aide publique mais surtout, une stratégie de transposition de modèle de gouvernance publique. La stratégie ne prend pas, clairement, pour cible la gestion publique (mode intrusif et prescriptif des programmes d'ajustement structurel) mais elle *implémente* par le biais de la formule DSRP, la *forme de l'agir public*. L'objectif-cible, affiché dans cette stratégie, est la réduction chiffrée de la pauvreté. Des réformes de gouvernance publique sont inscrites dans les différents documents de planification certes, mais elles se limitent à répondre à une préoccupation d'efficacité opérationnelle et non à réviser les principes structurants du système administratif (**section II**).

SECTION I.

LE PROCESSUS D'IMPLEMENTATION DE MODELE DE GESTION

« L'assignation à l'administration de certains objectifs à atteindre, de certaines orientations à suivre, ne préjuge pas des résultats [...] Les politiques ne s'inscrivent pas d'emblée dans le réel : encore faut-il qu'elles soient mises en œuvre, exécutées. Or cette exécution n'est jamais garantie d'avance [...] Le résultat obtenu peut (toujours) s'éloigner de l'objectif visé [...] L'impact de toute

¹⁷³ KLUGMAN Jeni (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies. Volume 1, Core techniques and cross-cutting issues*, Washington, DC, États-Unis d'Amérique, World Bank, 2002.

politique est aléatoire : il dépend des interactions qui se produisent avec d'autres facteurs.... Il y'a toujours une dialectique de relation entre le système politico-administratif et la société qui exclut toute idée de détermination unilatérale »¹⁷⁴. Cette absence de déterminisme est encore plus vraie dans la relation entre bailleurs de fond et État récipiendaire de l'aide. La volonté des bailleurs de réformer le mode de gouvernance des États récipiendaires passe par la mise en place de nouveaux principes structurant l'allocation de l'aide publique : ce sont ces nouveaux principes qui conduisent le processus d'implémentation (§1). Le respect de ces nouveaux principes par les États-aidés dans le cadre de l'aide publique facilite l'assimilation et l'intégration du modèle de gouvernance promu par les bailleurs des fonds (§ 2).

§ 1. LES PRINCIPES STRUCTURANTS L'IMPLEMENTATION

La nouvelle stratégie de l'aide publique est structurée autour de deux principes : le principe participatif dans l'élaboration **(A)** et la contractualisation de la performance des réalisations **(B)**. Il s'agit en fait, pour les acteurs de l'aide publique au développement, et pour les institutions de Bretton Woods surtout, de remédier aux reproches de l'ajustement structurel : unilatéralité déresponsabilisant les gouvernements aidés, mesures passe-partout ne tenant pas compte des réalités locales d'application, conditionnalité infantilisant les États, censée garantir la mise en œuvre *fidèle* de leurs *prescriptions* mais interprétée comme du néocolonialisme.

A. La participation dans la conception de l'action publique

L'approche participative marque la rupture de la nouvelle stratégie de coopération par rapport à l'ajustement structurel même si pour certains auteurs, la « conditionnalité participative »¹⁷⁵ s'est uniquement substituée à la « conditionnalité normative »¹⁷⁶ du consensus de Washington. Pour ces auteurs, la conditionnalité a seulement changé de nature : de politique et d'idéologique, elle est devenue procédurale comme si les procédures ne répondaient pas de certaines fins logiques, idéologiques et politiques. Dans tous les cas, le principe participatif étend l'instance d'élaboration de l'action publique à d'autres acteurs que les seules autorités administratives **(1)** ainsi que l'administré-usager **(2)**.

¹⁷⁴ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p.509.

¹⁷⁵ CISSOKO Kama et TOURE Ramatou, « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État: Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », in *Politique africaine*, n° 3, vol. 99, 2005, p. 142. On apprend dans cet article que la Banque mondiale avait rejeté le premier Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté pour non-respect de "la conditionnalité participative" dans son élaboration. Le gouvernement Malien s'est vu obligé d'engager un long processus de participation qui accouchera du document portant cadre stratégique de lutte contre pauvreté en 2002.

¹⁷⁶ SOREL Jean-Marc, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences », in *European Journal of International Law*, n° 1, vol. 7, 1 janvier 1996, p. 42-66. " " Le mot conditionnalité" se rapporte aux politiques économiques que le Fonds souhaite voir suivre par les pays membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources du Fonds conformément aux objectifs et aux dispositions des statuts".

1. L'élargissement du champ des acteurs

En effet, l'application du principe participatif remet en cause la verticalité dans la relation entre l'État et les bailleurs des fonds **(a)** et ouvre la voie à la société civile **(b)**.

a. De bailleur de fonds à partenaire

La coopération pour l'ajustement structurel reposait sur une logique verticale dans sa conception comme dans sa mise en œuvre. « [...] Le *modus operandi* d'une organisation comme la Banque mondiale (était) fondé sur des règles, des recommandations et presque des recettes un peu passe-partout, qu'on s'échange entre l'Asie et l'Afrique, l'Amérique latine et les îles du Pacifique »¹⁷⁷. La relation entre l'État-aidé et les bailleurs des fonds était une relation de fournisseur de techniques de gestion et des fonds à client-consommateur passif. Cette verticalité affectait l'efficacité (sincérité) de la mise en œuvre des programmes. Les gouvernants africains interprétèrent même, comme un « néocolonialisme », une forme de mépris et une ingérence dans la gestion de leurs États nouvellement indépendant¹⁷⁸. Associer les gouvernements nationaux s'est ainsi imposé comme moyen de maximiser la performance de l'aide.

Le renversement de paradigme de l'aide publique- de l'ajustement à la réduction de la pauvreté s'est ainsi accompagné d'une reconfiguration de la relation entre les acteurs. À la relation verticale s'est substituée une relation horizontale. « La responsabilisation de l'État dans la définition des politiques de développement constitue (désormais) un pilier des nouveaux schémas élaborés par les institutions internationales »¹⁷⁹. Dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, les acteurs de l'aide publique (États et institution multilatérales du développement) redéfinissent les rôles : « les pays partenaires (récipiendaires de l'aide) exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement »¹⁸⁰. Les bailleurs deviennent des partenaires techniques et financiers qui doivent s'aligner sur les stratégies de développement arrêtés et décidés par les gouvernements nationaux.

Cependant, un partenaire est un acteur avec lequel, on (les autorités nationales) compose et négocie et qui poursuit des objectifs qui lui sont propres (efficacité de l'emploi des deniers publics des contribuables). Le document final portant stratégie nationale de développement est ainsi une décision née de compromis, coproduite par les différents acteurs et non décidée de manière unilatérale. Cette approche participative introduit les partenaires techniques et financiers

¹⁷⁷ BOURGUIGNON François, « Le pouvoir des organisations internationales sur le développement : illusion ou réalité? », in *Tracés*, #11, 1 décembre 2011, p. 247-265.

¹⁷⁸ COUSSY Jean, « États africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », in *L'Économie politique*, n° 4, vol. 32, 2006, p. 29.

¹⁷⁹ DAHOU Tarik, « Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté en Afrique de l'Ouest: De la pauvreté au politique », in *Afrique contemporaine*, n° 4, vol. 208, 2003, p. 57.

¹⁸⁰ « Annexe 5: Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », in *Revue de l'OCDE sur le développement*, n° 4, no 6, 2005, p. 165-179.

dans l'espace national d'élaboration des politiques publiques. À titre d'illustration, le décret du 09 octobre 1999 relatif à la mise en place d'un Comité technique de préparation et d'élaboration de la stratégie nationale pour l'intégration des femmes dans le développement et du plan d'action de sa mise en œuvre prévoyait que : « pour s'acquitter pleinement de sa mission, le comité technique tiendra régulièrement des réunions de coordination avec le Ministère délégué de la promotion de la femme, du bien-être familial et des affaires sociales, les commissions spécialisées et *des réunions de consultation avec les partenaires au développement* » (art.5)¹⁸¹

Cette approche participative et partenariale va être institutionnalisée par décret du 30 août 2012 créant un cadre de dialogue Gouvernement-Partenaire technique et financier.

b. Les acteurs sociaux

Le même renversement de schéma se produit en faveur de la société civile : la relation entre État central et société civile devient horizontale tout comme celle entre État et bailleurs des fonds pour un motif et une logique identiques, à savoir celle de l'amélioration de la performance. En effet, on considère que, « les acteurs sociaux, au sens large du terme, représentent les sources motrices des dynamiques sociales : ils les créent, les orientent et les subissent ; ils ont la capacité d'y influencer à tous les niveaux. De ce fait, ils sont déterminants dans la mise en œuvre des politiques de développement qu'ils sont en définitive appelés à subir [...] »¹⁸², les associer à l'élaboration et à la conception permet donc de maximiser l'efficacité (acceptation et légitimité de l'intervention publique).

C'est en ce sens qu'un des axes du sous-objectif « création d'activités génératrices de revenus » de l'un des objectifs principaux du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de 2004-2006 consistait à mettre en place des mécanismes de micro finance pour remédier à l'exclusion de la population pauvre du marché bancaire. Le gouvernement obtient le soutien du PNUD pour la conception et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en ce domaine. Un décret du 22 janvier 2006 met en place une commission de réflexion de la micro finance dont « le programme de travail (consiste à) : l'établissement d'une stratégie économique, politique et sociale de la micro finance ; - l'élaboration *d'une réglementation complète et durable de la micro finance* à Djibouti [...] ». Cette commission placée sous la direction de la Banque centrale. est composée de l'ensemble des segments administratifs concernés mais surtout, « les bailleurs de fonds internationaux intéressés par les questions de stratégie et de développement nationale, de réglementation de la micro finance et de renforcement des capacités des acteurs (PNUD,

¹⁸¹ Décret (n° 99-0189/PR/MDPMCPEBEFAS) du 09 octobre 1999, portant création d'un Comité Technique de préparation et d'élaboration de la Stratégie Nationale pour l'Intégration des Femmes dans le Développement et d'un Plan d'Action de mise en œuvre.

¹⁸² OULD AMAR Ahmed, « Amélioration des méthodes ou réforme politique? Quel cadre d'analyse pour opérationnaliser la démarche de conception des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ? », in *Afrique contemporaine*, n° 4, vol. 208, 2003, p. 47.

USAID, AFD, Mission de Coopération Française, etc...); - les établissements de crédit dont le siège social est établi à Djibouti; - l'opérateur privé choisi dans le cadre du Projet de Développement de la Micro finance et de la Micro entreprise (PDMM); - des représentants des projets et organismes coopératifs, associatifs ou d'ONG impliqués dans le secteur de la micro finance, sous réserve d'avoir été acceptés par la Banque Centrale »¹⁸³.

2. L'extension du champ de l'action publique : l'immixtion de l'administré

Il s'agit ici aussi d'un phénomène nouveau dans la conception et l'orientation de l'action publique. De la même veine que celle qui a justifié l'horizontalisation des rapports des premiers acteurs, la participation de l'administré-usager-citoyen dans la conception de l'action publique vise à rapprocher l'offre publique de la demande afin de maximiser (encore) la performance de l'action publique. Le phénomène est perceptible à la fois au niveau central **(a)** et au niveau local **(b)**.

a. Au niveau central

Il en est ainsi par exemple du haut conseil national du partenariat public-privé créé par décret présidentiel du 30 août 2012¹⁸⁴. Ce haut conseil est placé sous l'autorité directe du Président de la République qui, selon les termes de l'article 1^{er} dudit décret, assure la présidence. Cette structure « [...] est l'instance supérieure de concertation entre l'État et le secteur privé ». Le comité d'orientation stratégique, organe suprême de cette instance a pour mission entre autre de « fixer des orientations susceptibles de promouvoir la croissance économique et la création d'emploi dans le secteur privé ;[...] donner des avis sur toutes propositions de mesure ou de réformes émanant de l'État, des collectivités locales ou de tout autre acteur non étatique et ayant un impact sur l'activité du secteur privé ;[...] apprécier l'impact sur le secteur privé des mesures prises » (art.2 du décret). Cette instance paritaire réunit des représentants des administrations centrales compétentes dans les questions économiques et les représentants du secteur privé. Elle s'appuie sur un comité technique et un secrétariat permanent. Les décisions de l'administration centrale sont *désormais*, au préalable, communiquées au secrétariat permanent qui étudie l'impact de ces mesures sur le développement du secteur privé, avise le comité technique avant d'être soumises à la délibération de l'organe décisionnel du haut conseil, à savoir le comité d'orientation stratégique. Il s'agit là d'une association entre les destinataires de l'action (le secteur privé par le biais de ses représentants) et l'administration centrale.

Cette participation s'exerce également, au niveau local.

¹⁸³ Décret (n° 2006-0020/PRE) du 22 janvier 2006, portant création, organisation et objet du Comité de Réflexion sur la Micro-finance (CREM).

¹⁸⁴ Décret (n° 2012-0187/PR/MEFIP) du 30 août 2012, portant création et organisation du Cadre Institutionnel pour le Dialogue Gouvernement-Partenaires Techniques et Financiers.

b. Au niveau local

L'emploi du terme local ne doit pas être entendu, ici, dans le sens de l'administration décentralisée mais plutôt comme le dernier niveau de ramification de la hiérarchie administrative. Un exemple pour illustrer.

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité, il a été arrêté à la suite d'une série d'atelier et séminaire, un document dit « stratégie nationale d'extension de l'approche des besoins essentiels de développement » validé par l'ensemble des acteurs intéressés, le 24 juin 2006. Sur la base des recommandations de ce document, un décret du 20 juin 2007¹⁸⁵ a mis en place une structure complexe dont les ramifications hiérarchiques partent des strates centrales jusqu'au niveau local des villages.

Le niveau central est dominé par les représentants de l'administration centrale, les partenaires des agences onusiennes et bailleurs des fonds intéressés par les questions sociales et de santé. Les niveaux régional et local sont composés au contraire, des représentants directs de la population locale. En même temps, ces organes locaux ne sont pas que des simples relais administratifs de l'organe central. Au contraire. Le comité régional de développement local est compétent pour « définir les *stratégies locales* d'extension et d'intervention des besoins essentiels de développement ; élaborer les plans d'action des régions en fusionnant les plans d'actions locaux ; coordonner les interventions sectorielles dans l'exécution des actions contenues dans les plans d'action [...] » (art.10 du décret). Cependant, cet organe« [...] est constitué des représentants des secteurs socio-économiques au niveau de la région, des directeurs des agences et des offices existants au niveau de la région, des représentants de la société civile et des ONG nationales et internationales actives à l'échelon de la région, des élus et des conseillers provinciaux » (art.9). Ainsi, le même mouvement d'extension du champ des acteurs de l'action publique au niveau national se reproduit également au niveau local. Le niveau international (la coopération pour le développement), le niveau national (étatique) et le niveau local (inféodé sous la coupe du développement communautaire et non la représentation par des organes élus) opèrent dans des imbrications étroites structurées par le principe participatif.

B. La contractualisation de la performance de l'action

La contractualisation de la performance chiffrée des réalisations **(1)** participe des mêmes préoccupations d'efficacité et de performance de l'action publique **(2)**.

¹⁸⁵ Décret (n° 2007-0139/PR/MS) du 20 juin 2007, portant mise en place d'un cadre institutionnel de Promotion de la Santé et de la participation de la Population pour la réduction de la pauvreté.

1. La contractualisation, un processus plutôt qu'un acte

a. Les caractéristiques de la contractualisation

La conditionnalité, normative ou participative, est déjà un marqueur significatif de la contractualisation en raison de la réciprocité d'effet qu'elle implique : le respect de la conditionnalité déclenche le subventionnement. D'ailleurs, la conditionnalité normative de l'ajustement structurel était matérialisée par « un accord » – dont l'adhésion et la signature confère des droits de tirage des fonds spéciaux du Fond Monétaire International. Dans la nouvelle stratégie de l'aide publique, c'est tout le processus d'élaboration de l'action publique qui est contractualisé. Il ne s'agit plus d'adopter ou d'adapter des programmes pré-disponibles mais d'élaborer avec des partenaires techniques et financiers des politiques publiques pour atteindre certains objectifs stratégiques chiffrés.

Le gouvernement récipiendaire de l'aide élabore, sur une base participative, une « initiative nationale de développement social », un document de planification, qui fixe une stratégie nationale en vue d'atteindre de manière incrémentale, les objectifs du millénaire pour le développement. Quant aux bailleurs de fonds, en vertu des principes de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, ils doivent aligner¹⁸⁶ leurs subventionnements sur les priorités et stratégie arrêtés par les autorités nationales. Ensuite, et toujours en vertu du même principe d'alignement de la Déclaration de Paris, la stratégie d'action, qui reçoit le financement des partenaires au développement est étalée sur une période d'exécution, jalonnée d'évaluation qui conditionne la réallocation ou la suspension de l'assistance financière.

Ainsi ce processus d'élaboration et d'exécution de l'action emporte des effets réciproques pour l'une et l'autre des parties. Aux autorités nationales le respect de certains principes (notamment le principe participatif et une priorité sociale dans la stratégie d'action) ; aux partenaires au développement, l'accompagnement financier et technique pour la réalisation des objectifs du pays récipiendaire de l'aide.

Ce n'est pas l'exécution de l'action publique qui est encadrée par ce processus contractuel mais la décision publique elle-même et ce, dans ses différentes phases. Le document final n'a même pas besoin d'être formalisé par une convention internationale à ratifier par voie de loi contrairement, aux conventions d'allocation des Facilité d'ajustement structurel. Seul, les différents accords de financement des plans sectoriels et opérationnels d'action du document de

¹⁸⁶ Le principe d'alignement est prévu aux dispositions de l'alinéa 3.2 de la déclaration de Paris en ces termes : « Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'œuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donateurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en œuvre, en particulier dans les domaines suivants : (...) alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités ».

planification sont validés par l'assemblée nationale au titre de conventions internationales qui engagent les finances de l'État.

b. Les structures d'une action publique contractualisée

Lorsque ce n'est pas la conception de l'action publique qui est soumise à un processus quasi-contractuelle, on met en place des structures configurées pour répondre à un « *cahier de charge précis* ». Ce sont les administrations de projet et de mission qui fleurissent dans les secteurs subventionnés par l'aide publique.

C'est le cas des secrétariats exécutifs créés à la base pour la réalisation d'une mission dont les objectifs en termes de performances sont définis au préalable. Lorsque le décret (n° 0149) de 2003 par exemple, met en place un cadre institutionnel de lutte contre les maladies infectieuses ; non seulement ce cadre institutionnel résulte de négociation et consultation entre les partenaires quant à la configuration institutionnelle mais également, quant aux objectifs à lui assigner. L'activité de la structure se décline en plusieurs programmes avec des objectifs chiffrés indicatifs. Ainsi par exemple, l'un des objectifs (n° 1) à atteindre pour le secrétariat exécutif est de « réduire la transmission du VIH parmi les personnes en situation de vulnérabilité et à haut risque »¹⁸⁷. Celui-ci se décline en 3 sous programmes. À Chaque sous-programme est affecté un ou plusieurs indicateurs d'objectif indexés d'un taux de réalisation qui constituera pour une période donnée, la base d'évaluation de la performance de la structure administrative. La marge de négociation pour définir les objectifs de performance étant minime, voire inexistante. L'administration de gestion ne peut que tendre vers la réalisation de ces objectifs, et sa performance est évaluée au niveau de chaque objectif par le taux de carence, qui évalue l'écart entre le taux de performance à atteindre et les réalisations concrètes de la structure administrative. Cette unité administrative est dotée de moyens financier pour l'accomplissement de ce cahier des charges dans un cadre institutionnel qui lui garantit l'autonomie et le soumet à un contrôle évaluatif *ex post*. Ainsi, le cahier des charges, élément de contractualisation de l'action, confère à la structure administrative son organisation juridique et financière.

2. La contractualisation, un moyen plus tôt qu'une fin

De ce qui précède, il en ressort que la contractualisation est plus une technique pour la réalisation d'une fin ; à savoir la performance de l'action publique. Cependant, si certaines structures administratives ne peuvent que convenir à un système contractuel de gestion de l'action publique **(b)**, dans d'autres domaines, c'est par la voie formelle qu'il a fallu l'imposer **(a)**.

¹⁸⁷ République de Djibouti, *Revue du plan stratégique national de lutte contre le Sida 2008-2012*, Djibouti, Comité technique intersectoriel de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose (CTILSPT), Décembre 2011.

a. La contractualisation de la performance comme moyen de contrôle

Les premières contractualisations de la performance dans le secteur public sont consécutives aux programmes de privatisation, adoptés dans le cadre de l'ajustement structurel. En effet, « par décret n° 97-0075/PR/FP du Président de la République, Chef du Gouvernement, en date du 29 mai 1997, il est créé une Commission Nationale de la Réforme Institutionnelle chargée de la conduite, de l'élévation du Cadre Institutionnel (ECI), de l'élaboration d'un plan d'action ainsi que de la mise en œuvre des réformes. La mission de la Commission Nationale de la Réforme Institutionnelle dénommée CNRI, est de poser un diagnostic d'ensemble sur l'Administration Publique, de concevoir un projet de réformes cohérent avec un plan d'action issu de diagnostic pour appuyer le programme de réformes économiques. » Sur la base des travaux de cette commission, assistée par les experts de la Banque Mondiale et du Fond Monétaire International, une série de réformes vont être entreprises, parmi lesquelles la réforme de la gestion des établissements publics administratifs par la loi du 21 janvier 1998 et, celle des entreprises publiques par la loi du 11 mars de la même année.

Ces lois remettent en cause la relation que l'État- l'administration centrale- entretenait avec les personnes publiques (les entreprises et établissements publics). L'article 15 de la loi du 11 mars 1998 substitue ainsi, une relation contractuelle de contrôle de la seule performance à la tutelle hiérarchique sur les entreprises publiques : « l'État passe un contrat de performance pluriannuel avec les entreprises publiques. Ce contrat de performance indique les objectifs de politique générale ». L'article 2 de la loi du 21 janvier 1998 institue une relation identique entre l'État et les établissements publics administratifs en ces termes : « les établissements publics [...] sont rattachés aux différents départements ministériels en raison de la nature de leur activité. Ce lien purement fonctionnel prohibe toute immixtion dans la gestion et dans l'administration de ces établissements publics. Il permet aux ministères de rattachement d'exercer un contrôle et un suivi à posteriori des activités de ces établissements par : 1°) le contrôle à posteriori des décisions du conseil d'administration ; 2°) l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés ; 3°) l'évaluation de la gestion de l'établissement. »

Ces deux lois-programmes dessinent définitivement la nouvelle topographie de la gestion administrative qui repose sur une logique d'autonomisation, d'individualisation de gestion et la contractualisation du contrôle axé sur la performance.

b. La contractualisation de la performance, fondement de la structure des unités administratives

L'aide publique au développement se dédouble en aide programme (ou budgétaire) et en aide projet. Dans le premier cas, l'allocataire de l'aide contribue directement au budget du pays bénéficiaire pour l'accomplissement d'une mission précise (contribution au budget du ministère de la santé ou pour la réduction du coût de la dette, etc...). Dans le second cas, l'allocataire prend en charge le financement d'un projet, négocié et arrêté avec le gouvernement bénéficiaire

de l'aide. Dans ce cas, une unité de gestion de projet est soit mise en place soit l'exécution du projet est confié à un exécutant par voie d'appel d'offre public sous le contrôle conjoint de l'allocataire et du bénéficiaire de l'aide. Les unités de gestion de projet sont des structures administratives créées pour l'accomplissement d'une mission particulière qu'elles exercent en toute autonomie, loin de la tutelle hiérarchique classique ou du contrôle administratif interne. Leur création même résulte à la base, de négociation et d'entente entre allocataire (pour prendre en charge le financement d'une activité donnée) et bénéficiaire (pour assurer la mise à disposition des conditions de travail adéquates). Il en résulte que le contrôle de la réalisation de leurs missions ne peut s'exercer que par la voie d'un mécanisme contractuel : réalisation des programmes opérationnels contre reconduction du financement.

§ 2. LE MODELE DE GESTION, OBJET DE L'IMPLEMENTATION

Contractualisation et participation sont en fait, les vecteurs d'implémentation d'un modèle de gestion qui se veut orienter vers les résultats, rompre avec le modèle bureaucratique hérité de l'administration coloniale et participant *de la nouvelle gestion publique* en vogue **(A)**. Qu'en est-il de la réalité de l'implémentation **(B)** ?

A. La structure du modèle à implémenté

Le processus d'implémentation entend reconfigurer la gestion publique à la fois d'un point de vue fonctionnelle **(1)** et d'un point de vue organique et institutionnel **(2)**.

1. La reconfiguration fonctionnelle

La nouvelle gouvernance publique sous-jacente à la nouvelle stratégie de l'aide publique vise à remédier à l'inefficacité fonctionnelle de la gestion publique. À une gestion par les *intrants* et les moyens, elle veut en substituer une gestion par les *extrants* et par les résultats **(a)** et entend renforcer la légitimation de l'action publique par la participation élargie des acteurs concernés et surtout du destinataire final, l'administré-usager **(b)**.

a. La gestion par les résultats

« La gestion par les résultats (GPR), ou la gestion axée sur les résultats, est un cadre de gestion de la performance publique articulé autour de trois liens logiques établis entre la qualité des services aux citoyens, l'optimisation des ressources et des moyens disponibles et l'imputabilité des gestionnaires publics. La GPR est fondée sur un principe d'engagement de réalisation : il ne suffit pas aux gestionnaires de se fixer des objectifs, comme ce fut le cas pour la gestion par objectifs, il faut aussi qu'ils s'engagent à les réaliser¹⁸⁸. Au-delà de cet engagement à atteindre des résultats, la

¹⁸⁸ B. Mazouz, J. Leclerc, P. Roy, et al., *La gestion intégrée par résultats*, op. cit., p. 426.

gestion intégrée rénove l'action publique « sous le mode du partenariat, la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile »¹⁸⁹. La gestion intégrée se rapproche ainsi, dans son acception *in fine* de la gouvernance qui consiste à faire participer l'ensemble des acteurs concernés par l'action publique à l'élaboration, l'exécution et le suivi de l'intervention publique. C'est une démarche associative, participative, partenariale de gestion des problèmes publics et du suivi-évaluation du traitement public de ces problèmes.

Ainsi, la gestion intégrée dépasse le cadre restreint de la gestion par les résultats qui réserve l'action publique aux gestionnaires et repose ainsi, sur une définition formelle de la participation à l'élaboration de la décision publique. Dans la gestion par les résultats, il s'agit de planifier, d'organiser, de décider, de contrôler, de suivre et d'apprécier en nombre et en valeur les résultats obtenus dans le cadre [...] ». La gestion intégrée axée sur les résultats au-delà de ses planifications par les résultats comprend un « élargissement [...] de la notion de participation, au départ limitée aux parties prenantes et acteurs concernés par le projet. Cette notion s'étend ensuite plus généralement aux citoyens et à la société civile, au-delà du projet, dans une logique de renforcement des processus de démocratie et de développement de la participation »¹⁹⁰.

b. La légitimité par la participation

La planification participative comme mode d'élaboration de l'action publique veut rompre avec le modèle bureaucratique y compris, surtout, dans la relation administration-administré. Il s'agit de renforcer la légitimité par le droit et la compétence formelle du modèle bureaucratique par la légitimité par la participation : les politiques publiques qui intègrent les préoccupations exprimées par leurs destinataires sont mieux acceptées et peut-être plus efficaces. L'acceptation et la légitimité deviennent des déterminants de l'efficacité là où, le modèle bureaucratique limitait la légitimité à la légalité, la compétence et la rationalité. Dans le modèle de WEBER, les unités administratives reçoivent des moyens en fonction de leurs compétences (structure de bureau) ; l'action consistant dès lors, à la gestion *régulière* de ces moyens pour la réalisation de ces missions. Avec la crise des finances publiques qui a justifié le recours au programme d'ajustement structurel du FMI, la logique de gestion de l'action publique est réorientée vers l'optimisation économique des interventions et dépenses publiques sur un fond idéologique libéral : l'intervention de l'État doit tendre vers le nécessaire. Toutefois, l'action publique est d'ores et déjà appréhendée en termes de performance. L'examen de celle-ci est réalisé au moment de la reconduite de la facilité d'ajustement structurelle d'une durée triennale et conditionne la poursuite du programme.

¹⁸⁹ REY-VALETTE Hélène et MATHE Syndhia, « L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques, Abstract », in *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 5, décembre, 2012, p. 783-804.

¹⁹⁰ REY-VALETTE Hélène et ANTONA Martine, « Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises », in *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 1, 7 mai 2009.

Cependant, la planification de l'action publique relève toujours, du monopole des autorités administratives et des experts représentant les institutions bailleurs de fonds (légitimité légale). Ni la société civile, ni l'administré ne sont associés à la planification des programmes dont le contenu est largement prédéterminé par les représentants des bailleurs de fonds. C'est ainsi que fut décrétée le 23 septembre 2001, la stratégie nationale de privatisation qui s'appuie sur des diagnostics économiques, des analyses micro et macro-économiques pour la mise en œuvre locale d'orientation stratégique arrêtée en amont : la stratégie porte sur comment faire (mise en œuvre de la privatisation), ce qu'il faut faire (privatiser), le comment faire (méthode d'évaluation des entreprises à privatiser) ainsi que le pourquoi faire (ajustement structurel come mode de redressement économique) sont prédéterminés par les bailleurs des fonds.

La nouvelle stratégie de l'aide publique axée sur la lutte contre la pauvreté va remédier à cette lacune en imposant au *guichet*¹⁹¹ des subventionnements, le respect du principe participatif dans l'élaboration de la planification et dans les *forums*¹⁹² pour l'efficacité de l'aide publique, l'alignement des bailleurs sur la stratégie arrêtée par l'État-aidé. L'introduction de ce principe résulte, en effet, d'un changement de paradigme dans les théories sur la planification stratégique dominée, désormais, par le courant théorique de la rationalité limitée. Ce courant né des sciences économiques et administratives repose sur l'idée que les autorités publiques ne disposent pas de toute l'information nécessaire pour procéder à une planification rationnelle avec une connaissance parfaite de l'environnement, une maîtrise de l'aléa réduisant l'action et la planification de l'action à une question purement technique, larvée de ses aspects conflictuels¹⁹³. Ainsi, le modèle de gestion promu par les bailleurs des fonds ne vise pas uniquement une gestion publique performante mais surtout une gestion publique participative, un avatar de démocratie

¹⁹¹ J. Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 512. Il s'agit ici, de l'effet du *guichet* sur le client, l'utilisateur du guichet physique, point de prestation de l'offre. L'effet *guichet* est "cette action normalisatrice (qui) se traduit [...] par la canalisation des aspirations vers la consommation de biens matériels (les fonds de l'aide publique) et/ou symbolique (le label *bon élève* de l'aide publique et la capitalisation économique qui se traduit par l'accroissement des investissements directs étrangers " si les bailleurs de fonds tentent de récompenser les pays ayant réussi, grâce à des politiques incitatives adaptées, à attirer des IDE") [...] Les prestations offertes (au guichet de subventionnement) ont pour fonction de fixer le désir en le cristallisant en besoins standardisés et de le subjuguier vers des voies socialement utiles et des modes de satisfaction appropriés". Ces "voies socialement utiles" et "les modes de satisfactions appropriés" sont décidés dans le cadre des *forums*.

¹⁹² Les forums sont des espaces de discussion, de définition et d'adoption de stratégie pour l'efficacité de l'aide. Organisés sous forme de réunion de haut niveau, ces forums réunissent autour du Comité de l'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), des représentants des États-aidés, des États bailleurs de fonds et des institutions multilatérales de développement (Banque mondiale, Fond monétaire international, institutions onusiennes tel que le PNUD). C'est dans ces forums que sont adoptés les principaux instruments encadrant la programmation et l'allocation de l'aide sous forme de déclaration. On peut citer notamment, la déclaration de Rome de 2003, la déclaration de Paris de 2005, le programme d'action d'Accra de 2008, et le forum de Busan de 2011...etc.

¹⁹³ FOCH Arthur, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? L'essor du secteur portuaire djiboutien », in *Afrique contemporaine*, n° 2, vol. 234, 2010, p. 73. L'auteur montre dans cet article comment le gouvernement Djiboutien a contourné l'injonction par le FMI, la BM et l'Union européenne dans la privatisation des entreprises publiques d'infrastructures.

politique et administrative permettant de résoudre une difficulté : légitimer l'aide publique (elle ne vise plus à soutenir des gouvernements corrompus mais prend en compte les aspirations des populations des États-aidés) sans froisser la souveraineté de ces derniers (qui décident de leur propre stratégie de développement).

2. La reconfiguration organisationnelle

À l'organisation bureaucratique wébérienne structurée par la distinction des niveaux d'administration (central/local), (décisionnel/opérationnel) et de champ d'activité (administratif/économique/social) va se substituer une organisation administrative caractérisée par l'imbrication des sphères et de niveaux **(a)** et par l'assouplissement de la répartition sectorielle des activités **(b)**.

a. L'imbrication des sphères et des niveaux

L'imbrication des niveaux est une conséquence de la conditionnalité participative pour deux raisons. D'une part, au niveau même des différents secteurs de l'administration centrale (les départements ministériels), le cloisonnement des compétences cède la place à l'interministérialité et à la collaboration. Il en résulte une prégnance de plus en plus grande du poids du premier ministre, autorité hiérarchique des instances interministérielles, et des administrations transversales, tel que le ministère des finances. D'autre part et en guise de correctif à l'absence du niveau local dû à la faiblesse de la décentralisation politique et administrative, l'approche participative remet en cause le monopole du pouvoir central sur la prise de décision. La conditionnalité participative impose l'implication des représentants des collectivités locales, soit au sens juridique de représentants des collectivités locales, soit au sens administratif de représentant des « populations locales ».

Ensuite, l'imbrication des niveaux hiérarchiques est une résultante du parallélisme dans la distribution des responsabilités. En effet, les acteurs ayant participé à son élaboration participent également à sa mise en œuvre : chacun exécute à son niveau, l'action publique décidée conjointement. Il en va du partage de responsabilité, un des objectifs poursuivis dans le changement de la stratégie de l'aide. Si l'approche par le bas a bien été retenue par les acteurs de la coopération internationale pour le développement, c'était bel et bien pour responsabiliser davantage les États récipiendaires sur la conduite, la réussite et l'échec des politiques publiques. Cette responsabilisation est dès lors partagée tout comme, est partagée la prise de décision.

Enfin, la distinction entre la sphère de la société civile et celle de la société publique s'estompe. Il ne s'agit plus d'opposer des fins civiles aux fins étatiques, une sphère d'activité relevant de la seule responsabilité de la puissance publique et une autre immunisée contre les intrusions étatiques. Les deux sphères sont désormais associées pour la réalisation d'une fin supérieure qu'est la lutte contre la pauvreté. La répartition des fonctions est réglée plutôt par le principe de subsidiarité. Les deux instances sont sollicitées dans la stratégie de réduction de la pauvreté

(société civile et société étatique) et ont accès au subventionnement par l'aide publique ; le déterminant financier favorisant la prise en charge publique est neutralisé par l'aide projet.

b. La désectorisation du cadre de conception de l'action publique

La conception de la lutte contre la pauvreté qui prévaut dans les théories du développement reproduit le postulat scientifique d'Armatya Sen selon lequel, la pauvreté est une notion multidimensionnelle et la réponse à y apporter se doit d'être multidimensionnel. Pour se convaincre de cette parenté scientifique, il suffit d'analyser les objectifs retenus dans la déclaration du millénaire qui composent la nouvelle stratégie de coopération pour l'aide publique au développement. Alors que la sectorialité administrative commande une distinction entre les différentes logiques de l'intervention publique (entre l'administratif, l'économique et le social) dans les organisations de type positiviste (système bureaucratique Wéberien), c'est l'interdépendance et l'intersectorialité qui prévaut désormais. Il n'y a plus de cloisonnement des champs et la logique holiste sous-jacente à la stratégie de la lutte contre la pauvreté peut être schématisée ainsi : le développement économique nécessite l'amélioration de la croissance (biais économique) qui dépend de la qualité du facteur travail (état de santé des populations et leur niveau d'éducation- biais social), et ne peut se réaliser sans une administration performante (biais institutionnel). Dès lors, bien qu'une politique publique corresponde à un problème public, ce dernier est traité dans tous ses aspects économiques, sociaux et institutionnels.

À titre d'illustration, la politique nationale pour l'égalité des genres se décline en plusieurs sous-produits tels que, la promotion de la participation à la vie politique des femmes (politique), l'autonomisation par la création de centre professionnel dédié aux femmes (administratif), ou encore une orientation vers la gente féminine des ressources de micro-finance pour la création d'emploi générateur de revenu (économique). Si le public est le même, chaque sous-produit de cette politique publique ne fait pas intervenir les mêmes acteurs et ne se décline pas par les mêmes instruments (une loi ou un décret), ni ne se financent pas les mêmes guichets (budget, aide publique avec ou sans participation financière de la population cible).

Il en résulte que la définition du fondement de l'action publique devient contingente et fonctionnelle. Contingente parce qu'il n'y a plus de critère définitif de l'intervention publique. Ce critère lui est attribué par les *forums* pour l'efficacité de l'aide¹⁹⁴ ; en tout cas, pour les activités à fond perdu (non rentable, non marchand). Elle est fonctionnelle ensuite, parce que l'action publique trouve son fondement dans la finalité qu'elle doit permettre la réalisation, à savoir la lutte contre la pauvreté (et depuis peu, le développement durable).

¹⁹⁴ L'adoption des objectifs de développement durable va conduire à son tour à redéfinir le fondement de l'intervention publique. De la réduction de la pauvreté, l'action publique sera désormais jugée selon le spectre du développement durable. Les bailleurs de fonds soutiendront, par exemple, un projet d'acquisition d'infrastructure si malgré les retombées économiques certaines, il ne nuit pas à la préservation d'un "environnement sain". Le temps de l'action publique est enfermé dans le temps de la coopération de l'aide publique.

B. La réalité de l'implémentation

Quelles sont les voies du processus d'implémentation de la gestion par les résultats **(1)** et quels sont les limites de l'implémentation **(2)**?

1. Les voies de l'assimilation

Le modèle de la gestion participative axée sur les résultats est assimilé d'abord, au moment du recours au subventionnement pour le développement et donc, dans la pratique administrative de gestion de projet avant d'être intégré formellement dans les lois de planification et le financement conventionnel de projet et programmes gouvernementaux **(b)**. L'assimilation de technique de gestion participative par les résultats est souple dans la gestion des projets relevant du guichet de l'aide au développement **(a)** ; elle est formelle quand, les lois portant sur les planifications de l'action sont adoptées dans le registre de la gestion par les résultats **(b)**.

a. L'assimilation douce

Douce, l'implémentation l'est par l'effet *guichet* du subventionnement de l'aide publique. Deux exemples pour illustrer.

D'abord, le document cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et pour la croissance est l'équivalent, dans les pays récipiendaires de l'aide publique, de la feuille de route du gouvernement qui constitue le document de politique nationale. Il contient les orientations de la politique générale de l'État et bien qu'orienté vers le secteur social ; il prévoit également des actions économiques et d'amélioration de la gouvernance publique : approche holiste de la lutte contre la pauvreté l'exige. Ce document est soumis aux institutions internationales pour subventionnement et les différents programmes opérationnels sont indexés d'indicateurs chiffrés. L'élaboration de ce document nécessitant des données, des enquêtes statistiques préalables et l'accord des bailleurs de fonds ; son adoption par l'État témoigne de l'assimilation de la forme de présentation de la demande de prestation, à savoir une planification stratégique participative, tel qu'exigée au *guichet* de subventionnement de l'aide publique.

Ensuite, une fois le document de planification générale de la stratégie de réduction de la pauvreté, est adopté conjointement par l'État, les bailleurs des fonds et la société civile, les ministères vont élaborer, à leur niveau et dans leur secteur de compétences des stratégies sectorielles de mise en œuvre du document général selon la même méthodologie d'élaboration que ce dernier. À titre d'illustre, le ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement a adopté une stratégie d'action pluriannuelle (2012-2015) pour la lutte contre la pauvreté en milieu urbain. Cette stratégie sectorielle préparée par le ministère (administration centrale de l'État) suit les mêmes formats, démarches et protocoles que ceux recommandés par les institutions financières internationales et autres bailleurs de fonds dans l'élaboration, l'adoption et le suivi-évaluation du document stratégique de réduction de la pauvreté. Ce « [...] document (dit) [...] stratégie nationale de développement urbain (est) validé par les acteurs du développement urbain

à travers un atelier national, (et) approuvé par le Gouvernement (approche participative). Il tiendra lieu de document d'orientation ayant pour objectif, entre autres, de lutter contre la pauvreté urbaine. Un dispositif de suivi - évaluation, basé sur des indicateurs et une revue annuelle, permettra de mesurer le niveau de réalisation et d'appréhender les contraintes (gestion chiffrée par les résultats). Cette tâche sera dévolue à la cellule de coordination (configuration organique sur mesure) »¹⁹⁵. Le dispositif de financement de cette stratégie de développement urbain prévoit expressément les « [...] bailleurs des fonds et opérateurs de l'aide au développement intervenant déjà dans le secteur urbain. Ce sont notamment : - le Groupe de la Banque mondiale ; - la Banque Africaine de développement ; - les différentes Coopérations ; - la coopération Française à travers l'AFD ; - le PNUD ; - autres acteurs »¹⁹⁶. Les hauts fonctionnaires du ministère de l'urbanisme pour accroître les chances d'obtenir un financement (additionnel ou intégral) des bailleurs des fonds se soumettent de bon gré, aux formes de mise en œuvre de la gestion participative axée sur les résultats en prévoyant des indicateurs d'objectifs et des mécanismes de suivi-évaluation pour cette mission, la promotion et la gestion du développement urbain, laquelle est budgétisée. La structure de budget de moyen et l'injonction du Fond monétaire international à la prudence budgétaire, conduisent à la recherche de financement extérieurs et par conséquent à l'assimilation des techniques de gestion et de planification des bailleurs de fonds pour l'obtention de subventionnement. Il en résulte que lorsque les experts de la Banque mondiale soulignent que « la qualité de la gouvernance à Djibouti a influé sur le lien entre les dépenses publiques et leurs résultats anticipés »¹⁹⁷, on peut comprendre pourquoi : l'engagement de dépenses publiques financées par des dons et prêts pour l'exécution de missions planifiées et bénéficiant d'un mécanisme de suivi-évaluation chiffré ne peut qu'améliorer la qualité de la gouvernance.

b. L'assimilation formelle

Par voie de convention. Divers politiques publics empruntent désormais, tant dans l'élaboration que l'exécution et le suivi-évaluation la voie de la gestion participative axée sur les résultats. Il en est ainsi du Projet Énergie et Eau présenté par le gouvernement Djiboutien à la Banque mondiale pour financement. Ce projet visant à accélérer le passage à l'énergie verte, conformément à l'objectif du millénaire de protection de l'environnement, comprend quatre sous-projets : la construction de deux parcs éoliens, l'extension de l'électrification dans une zone rurale et le renforcement de la protection de la nappe phréatique de la Ville de Djibouti. Pour

¹⁹⁵ MINISTÈRE DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT. DIRECTION DE L'URBANISME, *Stratégie nationale de développement urbain*, Djibouti, s.n., 2012, p.93.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.136.

obtenir le soutien financier de la Banque mondiale, le gouvernement Djiboutien n'omettra aucune des exigences du *guichet* : « les procédures d'application des mesures de sauvegarde de la Banque Mondiale comprennent la diffusion des résultats de l'évaluation parmi les ministères et les localités concernés et la communauté affectée. À cet effet, l'Unité de Gestion du Projet (UGP) organisera, en collaboration avec la direction de l'Environnement deux séminaires (un pour la sous-composante distribution électrique et un pour la sous-composante parc éolien) où seront présentés les résultats de l'évaluation et où *les avis et commentaires des participants seront recueillis* »¹⁹⁸. L'accomplissement de ces formalités va conduire à la signature d'une convention de subventionnement du projet. L'assimilation peut être matérialisée aussi par voie de loi.

Par voie de loi. La méthodologie Document stratégique de réduction de la pauvreté va être formalisée par le biais de la loi. En effet, le terme d'exécution de la stratégie du millénaire pour le développement était prévu pour l'année 2015. De 2002, date d'élaboration de son premier document stratégie de réduction de la pauvreté selon la méthodologie participative axée sur les résultats, la République de Djibouti avait déployé sa stratégie de réduction de la pauvreté par document stratégique triennal. À la veille du terme de la stratégie du millénaire pour le développement, le législateur adopte par voie de loi du 06 décembre 2014, la "Vision Djibouti 2035" et ses Plans d'actions opérationnels. Elle est défini comme un « cadre d'orientation de la politique nationale de développement de long terme et son cadre de planification. Elle est bâtie autour de cinq (5) piliers qui sont : 1. paix et unité nationale ; 2. bonne gouvernance ; 3. économie diversifiée et compétitive, avec comme moteur le secteur privé ; 4. consolidation du capital humain ; 5. l'intégration régionale » (art.1 et 2 de la loi). Ce cadre d'orientation et de planification est détaillé dans un document d'une centaine de page et dans lequel, les auteurs (autorités exécutives et gouvernementales) atteste la parenté entre la méthodologie des documents stratégies de la pauvreté et le document portant "Vision 2035"¹⁹⁹.

¹⁹⁸ Banque mondiale, Rapport final de l'étude d'impact environnemental et social du projet Energie et eau, (réf. : E 1143, V2) République de Djibouti, p.95

¹⁹⁹ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Vision Djibouti 2035*, Djibouti, s.n., 2015, p.2 : " Djibouti 2035 inaugure la première réflexion stratégique sur le long terme réalisée à l'initiative du Gouvernement. Cette nouvelle orientation prend en compte l'exigence de maîtriser le temps, de dépasser les courtes vues pour adopter une démarche de planification du développement guidée par une vision à long terme. [...] Djibouti 2035 est également le résultat d'une coopération technique internationale soutenue par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Banque Mondiale. Leur intervention a permis de développer et renforcer les capacités de réflexions et d'actions stratégiques à partir des entités nationales".

2. Les limites de l'assimilation

a. Les facteurs externes à l'implémentation

Par facteurs externes, on entend les limites à l'implémentation qui ne trouvent pas leurs raisons d'être dans le processus et l'on peut citer deux, au moins : le temps et le champ de l'assimilation.

Le facteur temps. L'administration publique reste dans sa configuration actuelle, une administration des bureaux régie par une logique de gestion des moyens. Elle est organisée par la loi relative aux lois des finances d'octobre 2000 qui prévoit la ventilation des crédits par service. Cette loi qui établit le régime financier de l'État découle des travaux de la commission nationale de réforme institutionnelle mise en place en avril 1997 au lendemain de la signature des accords de droit des tirages avec le Fond Monétaire International. Cette commission qui réunissait des experts de la Banque Mondiale et du Fond Monétaire International était préoccupée par le redressement financier de l'État selon une logique libérale de maîtrise des dépenses publiques et de renforcement de l'efficacité de la chaîne budgétaire. Or, bien que les discours des politiques et des spécialistes ainsi que les recherches universitaires soient préoccupés de l'efficacité de la gestion publique ; la gestion par les résultats est postérieure à l'adoption de cette loi des finances. « En effet, entre le début des mesures draconiennes prises par le gouvernement de la Nouvelle-Zélande, au milieu des années 1970, et l'adoption par l'Assemblée nationale française, en 2001 de la LOLF, en passant par les Government Performance and Results Acts (GPRA) adoptés par le gouvernement des E-U en 1998 [...] »²⁰⁰, le pilotage de l'action publique par les résultats ne s'installe dans les pays de l'Organisation de la coopération et le développement économique, principaux pourvoyeurs des fonds et des techniques modernes de gestion par le biais de l'aide qu'à partir de 2002. Jusqu'en 2000, le FMI et la BM professaient donc, à Djibouti comme dans d'autres pays, la réduction de la dépense, l'efficacité de la procédure budgétaire et la gestion par objectif. Les indicateurs d'objectif, mesures de la performance de l'action publique pendant la période 1996-2002, sont essentiellement de nature macro-économique : taux de réduction du déficit public, de la masse salariale du secteur public, etc. Le temps de la réforme de la gestion publique comme celui de l'action publique est enfermé dans celui de la coopération de l'aide pour le développement. L'assimilation de ce modèle ne peut donc qu'être postérieure.

Le facteur champ. La stratégie de lutte contre la pauvreté (source d'implémentation du modèle) n'englobe pas toute l'action publique ; la partie financée sur le budget national relève d'une logique de gestion des moyens. D'ailleurs, dans la programmation de la stratégie de coopération avec le pays pour la période 2014-2017, la Banque Mondiale reconnaît que l'échec de

²⁰⁰ MAZOUZ Bachir, *Gestion par résultats: Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, s.l., PUQ, 2019, 297 p.

certaines réformes était dû en partie par le « fait que ces réformes n’entraient pas dans le cadre et le budget des projets soutenus par la Banque dans le secteur [...]»²⁰¹ et n’étaient donc pas gérées selon la technique de la gestion stratégique et participative axée sur le résultat. Ainsi, l’assimilation se limite au projet et programme financés par les partenaires au développement.

b. Les facteurs internes à l’implémentation

Le propre de l’implémentation, et c’est en cela que l’on parle de facteur interne à l’implémentation, à la différence des théories sur le mimétisme ou la transposition coercitive et prescriptive, réside dans la marge de manœuvre laissée au destinataire du modèle à se l’approprier. Cette marge de manœuvre peut constituer un obstacle à la réussite de l’implémentation d’un modèle du fait que le destinataire apprécie librement l’adoption du modèle en fonction des effets politiques, notamment quant au maintien des caractéristiques fondamentales du système politico-administratif (la relation gouvernant-gouverné et la mise en jeu des responsabilités dans la gestion publique). Le risque étant de circonscrire volontairement, le recours au modèle (participatif de gestion par les résultats) uniquement au *guichet* de subventionnement de l’aide publique, là où l’exigence de l’assimilation est la plus contraignante et dans les seules matières relevant du *guichet*. Cette circonscription de l’usage des techniques de gestion axées sur les résultats risque même d’être internalisée, routinisée²⁰² du fait de l’intensité du recours au guichet de l’aide publique et de la volonté ferme de ne pas réformer les déterminants politiques du système politico-administratif.

Autonomie du destinataire. L’implémentation, soit la mise en place des conditions pour qu’un processus prenne racine, nécessite l’adhésion de la volonté politique. Cette volonté de s’approprier relève de la sphère politique et dépasse le seul domaine technique de l’exécution administrative des programmes opérationnels. Le politique soumet cette décision aux paramètres classiques d’évaluation des choix décisionnels. Il s’agira ainsi d’apprécier si l’adoption du modèle de gestion par les résultats est *pour* l’élite politico-administrative : rationnelle/irrationnelle, opportune/non-opportune, adaptée/inadaptée, coûteuse/non-coûteuse, etc. En effet, le modèle participatif de la gestion par les résultats implique des déterminants politiques essentiels. Le principe participatif pour l’élaboration et le suivi de l’action publique, par exemple, nécessite un système politico-administratif capable d’accepter l’ouverture de l’instance décisionnelle d’adoption des choix collectifs à des acteurs autres que l’élite politico-administrative. De même,

²⁰¹ GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *Stratégie de partenariat pays : Djibouti 2014-2017*, s.l., s.n., 2014.

²⁰² SIBONY Olivier, *Comprendre et prévenir l’erreur récurrente dans les processus de décision stratégique: l’apport de la Behavioral Strategy*, Thèse de doctorat, Université de Recherche Paris Sciences et Lettres - PSL Research University, 2017, p.190-191, (dactyl: "L’idée qu’il existe des routines permettant aux organisations d’accomplir des tâches complexes est universellement acceptée, au moins depuis Stene (1940) qui les définit comme « la partie des activités d’une organisation qui sont devenues habituelles à force de répétition et qui sont suivies régulièrement sans instructions spécifiques ni supervision détaillée »").

l'évaluation attachée à ce modèle de gestion conduit à une mise en jeu de la responsabilité des acteurs administratifs et politiques par des procédés autre que les procédures formelles (politique et juridictionnel) et notamment, l'évaluation de *l'impact des programmes sur les conditions réelles de vie des populations*, soit les gouvernés. Un système politico-administratif non habitué à des tels mécanismes ne peut adopter un tel modèle que dans trois cas : 1- autant que c'est nécessaire (besoin de financement et de crédibilité), 2- autant que c'est technique et n'implique pas des choix affectant la structure de la relation gouverné-gouvernant et, 3-autant qu'elle est circonscrite et non générale (social et non politique ou économique). Or, l'implémentation contrairement à la transposition prescriptive (système de conditionnalité des programmes d'ajustement structurel) consistant à opérer par le biais de procédure de mise en œuvre dans l'adoption d'un modèle, ne convoque point, ou indirectement en tout cas, le politique dans l'adoption d'un modèle. Le risque étant la limitation volontaire du recours à ce modèle de gestion publique aux seuls domaines relevant du guichet de l'aide. Et cette stratégie de gestion des demandes de réforme peut être renforcée par l'effet de la routine qui rend la stratégie, un mode de gestion automatisé, automatique.

Effet guichet et routine. Dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté, les partenaires techniques et financiers exigent de l'État pour l'octroi de fonds, le respect des principes méthodologiques de la gestion participative axée sur les résultats. La masse des fonds d'aide publique²⁰³ et les validations successives des documents stratégiques de réduction de la pauvreté attestent de l'assimilation de ces principes, méthodes et techniques de gestion. L'assimilation du modèle *au guichet* de subventionnement est d'ailleurs, telle que l'État opère une distinction nette entre les matières relevant du financement extérieur de l'aide publique au développement et les affaires *internes*. La gestion *interne* reste soumise aux procédures internes et à la gestion bureaucratique de moyens tel qu'organisée par la loi du 29 octobre 2000 relative aux lois des finances. En revanche, les plans d'action présentés au guichet de subventionnement sont préparés et exécutés dans les formats de la gestion participative axée sur les résultats dans un rituel *routinisé, systématisé* du fait de l'intensité du recours à l'aide publique. En outre, le principe d'alignement de la déclaration de Paris du 02 mars 2005 relative à l'efficacité de l'aide publique exigeait des bailleurs de fond, non seulement de s'aligner sur les priorités nationales de développement mais également, de solliciter le système administratif interne des États pour régler et gérer les allocations de subventionnement. Autant dans l'aide projet, les partenaires sollicitent le code des marchés publics djiboutien ; autant dans l'aide budgétaire, leurs contributions fondent dans les intitulés budgétaires « dettes » et « dons » et sont gérées selon une budgétisation de

²⁰³ GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques : mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006, p.40 : "Djibouti est l'un des plus importants «bénéficiaires d'assistance» de l'Afrique subsaharienne et des pays à bas revenus."

moyen par reconduction sans égard d'efficacité ni de participation collective dans la planification stratégique et encore moins de dispositif de suivi-évaluation. La prépondérance de l'aide projet sur l'aide budgétaire explique les réformes successives du code des marchés publics. Ce dernier est régulièrement sollicité et les réformes répondent à cette nécessité de le conformer aux standards internationaux alors que la gestion budgétaire des missions étatiques est caractérisée par l'immobilisme et le maintien de la loi relative aux lois de finances du 29 octobre 2000 dans sa version initiale d'adoption. Il en résulte que, si le principe participatif répartit entre les différents acteurs, la responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté ; il répartit également la responsabilité des limites de l'implémentation du modèle de gestion par les résultats. Le désintéressement des bailleurs des fonds de la structure budgétaire pour garantir le suivi-évaluation de l'impact de leurs contributions financières et la volonté de maintenir la structure politico-administrative de l'État explique l'absence de réforme du système financier de l'État et la limitation du modèle participatif de gestion par les résultats aux seuls domaines de l'intervention étatique couverts par l'aide publique.

SECTION II.

LES EFFETS DE L'IMPLEMENTATION

L'adoption d'outils techniques de gestion produit certes des effets de nature instrumentale et conjoncturelle (§ 1) ; mais adopter des instruments, c'est adopter surtout, la logique dont ils sont porteurs (§ 2).

§ 1. LES EFFETS CONJONCTURELS DE L'IMPLEMENTATION SUR L'ACTION PUBLIQUE

Le cloisonnement bureaucratique et la ventilation verticale des compétences garantissaient la clarté et la lisibilité de l'action publique. Complexification **(A)** et exécution partagée **(B)** sont les résultats de l'implémentation de la gestion par les résultats induits par la mise en œuvre de la stratégie de la lutte contre la pauvreté.

A. La complexification de la lecture de l'action publique

1. La lisibilité de l'action publique

La logique administrative qui reposait autrefois sur la distribution hiérarchique et sectorielle des compétences a cédé à une logique partenariale, participative et horizontale. La cohérence administrative ne réside plus ou peu dans la compétence des acteurs, mais plutôt dans le lien entre les divers documents de planification dont la multiplication, et l'entrecroisement des instances chargées de leur élaboration et de leur mise en œuvre entérine une action publique éclatée **(a)** qui ne s'enferme plus dans le carcan organique de l'administration des bureaux **(b)**.

a. Une action publique éclatée et foisonnante

Avant la nouvelle stratégie d'action publique. L'organisation constitutionnelle de l'action publique se décline d'un document dit, déclaration de la politique de la Nation élaborée par les ministères sectoriels, chacun en son domaine de compétence et arrêté en conseil des ministres sous la présidence du Chef de l'État. Cette déclaration est ensuite communiquée aux membres de l'Assemblée nationale par le Premier ministre, à la rentrée parlementaire. L'action gouvernementale s'apprécie au regard de cette déclaration. Dans la nouvelle stratégie, ce schéma de l'action publique va se complexifier.

Depuis l'adoption de la nouvelle stratégie. En effet, le gouvernement, sur une base participative et consensuelle, élabore un document de stratégie de réduction de la pauvreté, ou Initiative nationale pour le développement social (INDS)²⁰⁴. Ce document indique les priorités nationales et arrête des objectifs stratégiques chiffrés. Chaque objectif fait l'objet ensuite, de plan ou stratégie nationale sectorielle (exemple, le plan national pour le développement de la santé). Pour la réalisation de ces objectifs, des textes réglementaires sont adoptés sur la base de ces documents afin de distribuer les compétences nécessaires entre les différentes institutions, existantes ou à créer, pour l'exécution du plan national. L'INDS d'une période est élaborée sur la base de l'évaluation des résultats de l'INDS de la période précédente. La multiplication des instances décisionnelles (conseil interministériel, conseil de ministre, ministère, les plateformes délibératives qui comprennent les partenaires techniques et financiers) complique la lisibilité de l'action publique. Cette complexité est corrigée par un double lien existant d'une part, entre les différents instants de l'action publique (le *feed-back* de l'évaluation) et, d'autre part l'inextricable lien entre documents sectoriels et document globaux²⁰⁵.

L'évaluation cyclique, d'abord, étale la lisibilité de l'action publique sur le temps. Ainsi, par exemple, le plan national de développement santé de la période 2008-2012 repose sur les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre du plan national de la période 2002-2006. Ce sont donc, les

²⁰⁴ L'initiative nationale pour le développement social a remplacé aujourd'hui la déclaration de politique générale. D'ailleurs, après la validation de ce document par l'ensemble des acteurs engagé dans sa préparation, discussion, il est arrêté par le Président de la République. A titre d'illustration, il suffit de citer cette autorité au moment de l'adoption de l'INDS de 2007 : « L'INDS est un projet de Société qui a pour ambition de faire de Djibouti d'ici à 2015, un pays paisible, moderne, équitable, ouvert, économiquement performant, mieux géré et où la fracture sociale, la pauvreté, la marginalisation et l'exclusion sont combattues et à terme supprimées ». Pour autant l'INDS n'est pas un document politique à l'image de la déclaration de politique générale. Il se distingue par un degré de technicité élevé et le format participatif de son adoption laisse très peu de marge d'appréciation aux administrations sectorielles dans la mise en œuvre des orientations arrêtés par l'élite d'experts nationaux et internationaux dans les espaces étroits de consultation participative.

²⁰⁵ Exemple, la politique nationale de santé se lit entre les différents plans et programmes sectoriels thématiques tel la lutte contre les maladies infectieuses ou ceux relatifs à la santé de la mère et de l'enfant. Ces plans et programmes ne font pas intervenir les mêmes acteurs ou peuvent aborder la même question de manière transversale, horizontale ou verticale et recomposer chaque fois, la lisibilité de l'action suspendue dès lors au lien (thématique, temporel ou institutionnel) qui lie ces différents programmes. L'action administrative est éclatée et ne se contente plus d'une approche uniquement binaire ou exclusif du genre, institutionnelle/matérielle, verticale/horizontale, nationale/locale.

réalisations et les insuffisances de l'exécution du plan de 2002-2006 qui vont déterminer les orientations pour la période suivante. Ensuite, la lisibilité est liée au lien entre document de planification. C'est ainsi par exemple, que le plan national de développement de la santé s'exécute au travers des différents documents stratégiques sectoriels, tel que par exemple, le programme national de lutte contre la tuberculose ou celui VIH/Sida. Pour évaluer l'efficacité de l'action publique (de la santé, par exemple) il faudra parcourir les mesures et indicateurs d'objectifs prévus dans les différents documents de planification (sectoriels et globaux) : interdépendance croissante des différents segments de l'action publique (de la santé par exemple) à l'origine de ces différents documents.

La nouvelle relation avec le parlement. Quant aux parlementaires, ils ne reçoivent du Premier ministre que la communication des objectifs généraux du document cadre stratégique de réduction de la pauvreté ou Initiative nationale de développement national. Les sous-documents généraux (stratégie nationale sectorielle, en urbanisme ou promotion du genre par exemple) ressortent du domaine opérationnel des directeurs des administrations centrales, des partenaires au développement et des ministères transversaux (budget et affaires étrangères). Les parlementaires s'informent lors du vote de loi de ratification de convention de prêt ou de don. En revanche, si le partenaire décide de recourir au code national des marchés publics en optant pour l'aide projet, les parlementaires s'informent librement par les voies de communication publique ; ce qui limite l'exercice effectif de leurs fonctions de contrôle de l'action gouvernementale.

b. Le fait organisationnel, nouvel logique des montages institutionnels

On parle de fit organisationnel pour décrire l'alignement de l'architecture d'un organisme au contexte et environnement d'action. Et « la sphère publique, pas moins que l'entreprise privée, même si des différences marquent leur nature, leur situation et leur évolution, doit répondre (désormais) d'un *fit* organisationnel certain [...] »²⁰⁶. La mise en œuvre du principe participatif implique l'ouverture de la configuration de l'instance chargée de la conception et du suivi de la mise en œuvre : les unités administratives sont configurées de telle manière que cette configuration puisse participer de leur efficacité opérationnelle.

C'est ainsi que l'instance administrative de l'action publique de lutte contre le VIH/Sida, le paludisme et la tuberculose du décret du 22 mars 2003²⁰⁷, est une structure ouverte faisant participer toutes les administrations centrales ou presque (interministérialité), mais associe également le niveau local et le niveau national (multiniveaux), les coordonnateurs de programmes nationaux verticaux ainsi que des représentants de la société civile à la fois au niveau du comité

²⁰⁶ B. Mazouz, J. Leclerc, P. Roy, et al., *La gestion intégrée par résultats, op. cit.*, p. 17.

²⁰⁷ Décret (n° 2003-0049/PR/MEF/MS) du 22 mars 2003, portant mise en place d'un cadre institutionnel de lutte contre le Sida, le Paludisme et la Tuberculose.

intersectoriel, mais également dans les programmes verticaux. L'action publique de lutte contre les maladies infectieuses regroupe des instances nationales d'orientation (comité national interministériel) et de coordination technique (comité technique); des instances régionales (comité régional) et locales. Cette action recoupe à la fois une structure horizontale (au plan national comme au plan local) en faisant participer tous les acteurs intéressés par la lutte contre les maladies infectieuses conformément à la conditionnalité participative. Il s'agit de tous les départements ministériels concernés par la question, des organisations non gouvernementales et des partenaires au développement. Mais aussi, elle s'exécute également selon une approche verticale et centralisée au travers des « programmes verticaux nationaux » par type de maladie infectieuse²⁰⁸.

Une telle configuration complique la lisibilité de l'action publique qui se décrypte seulement au travers du lien entre ses différentes structures ; lequel lien est configuré selon des différentes approches : local/national, décisionnel/opérationnel, horizontal/vertical.

2. L'imputation de l'action

a. L'imputation de la performance de l'action

Avant l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté. La gestion administrative dans le schéma tel qu'hérité de l'administration coloniale reposait sur un principe formel de compétence dans une architecture d'administration de moyen. Chaque unité administrative recevait les moyens humains, financiers et matériels nécessaires à la réalisation d'une compétence formelle qu'elle exerçait dans une relation hiérarchique verticale. Tous les établissements et entreprises publiques relevaient d'un contrôle de tutelle exercé par le secrétariat général du gouvernement au nom de la présidence, chef de l'administration. Les administrations centrales des ministères étaient soumises également à la même hiérarchie verticale. La combinaison des principes d'unité de caisse et de ventilation des moyens selon des compétences formelles favorisait la dilution de la responsabilité de la performance. L'action publique étant toute tournée à la réalisation de mission en fonction de moyen ; il s'agit de veiller à l'emploi régulier des moyens qu'à la performance dans l'emploi.

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. La logique contractuelle permet de distribuer les moyens en fonction du rendement administratif mesuré par des indicateurs chiffrés. D'autant plus que la volonté d'orienter l'action publique sur la satisfaction des besoins sociaux permet d'apprécier concrètement l'impact de l'action publique sur la vie quotidienne des

²⁰⁸ Décret (n° 2003-0049/PR/MEF/MS) du 22 mars 2003, article 17: "Chaque programme vertical national est dirigé par un coordonnateur nommé par décision, sur proposition du ministre de la santé, parmi les hauts fonctionnaires du Ministère de la santé. Le coordonnateur du programme vertical national a rang de sous-directeur de l'administration centrale, à cet effet il bénéficie des droits et avantages prévus par les textes".

citoyens-usagers par le biais de campagnes de statistiques. Certes, l'approche par la pauvreté favorise un traitement différentiel des citoyens-usagers, mais il n'empêche que ce ciblage augmente encore l'imputation des résultats de l'action et l'identification des responsables de la mauvaise performance.

b. L'imputation des responsabilités de l'action

La verticalité de l'action publique en interne (dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques) et en externe (dans la relation avec les bailleurs des fonds qui se limitaient à l'allocation des fonds sollicités par le gouvernement national) permettait à chaque acteur de rejeter la responsabilité de la réussite ou de l'échec d'une politique publique sur l'autre. Le gouvernement central rejetait la mauvaise performance des finances publiques sur l'absence d'enthousiasme de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux à l'endroit d'un État jeune et empêtré dans des conflits géopolitiques d'abord²⁰⁹, et dans une crise économique ensuite. Les politiques d'ajustement structurel suivirent le même schéma vertical de la coopération internationale postindépendance et le même schéma de mise en jeu des responsabilités. La gestion de la privatisation est une illustration : le gouvernement y voyant comme une dépossession des leviers d'action sur la politique économique nationale usera de tous les stratagèmes et aucune entreprise publique ne sera cédée par appel d'offre internationale. Les bailleurs des fonds sanctionnent ce contournement de leurs exigences par la suspension de l'assistance financière : pour chacun des acteurs, si la privatisation n'a pas réussi, c'est de la faute de l'autre.

La nouvelle stratégie de l'aide publique au développement, en remettant au premier plan l'État, lui confie la responsabilité des politiques publiques à mettre en œuvre laissant le financement et l'expertise technique à la charge de la communauté internationale. En outre, la contractualisation du processus d'adoption de ces politiques permet de désigner directement les responsables de l'échec ou de la réussite. D'ailleurs, le nivellement hiérarchique, entre le niveau central et local, le niveau national et international qui prévalait dans l'ancienne stratégie de coopération disparaît avec la contractualisation participative : le document portant stratégie de réduction de la pauvreté (ou INDS) est le résultat du travail des acteurs du niveau central, du niveau local, du niveau international avec une représentativité sur divers plans (genre et autorité publique/société civile, autorité nationale/bailleurs de fonds internationaux).

²⁰⁹ A l'indépendance, la République de Djibouti se retrouve d'une part, entourée par deux géants voisins qui s'entredéchirent et d'autre part comme étant, le seul État d'obédience libérale dans une région versée à l'idéologie communiste-soviétique et largement, soutenu par l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Cette situation géopolitique lui avait permis de bénéficier d'importants transferts financiers (américain et français) dont la réduction à la fin de la guerre froide impactera lourdement la santé financière de la jeune République.

B. L'exécution partagée, voire déléguée de l'action publique

La conditionnalité participative n'est qu'une technique en effet, pour assurer l'appropriation par le biais de « [...] la mobilisation des systèmes administratifs des pays eux-mêmes pour gérer et administrer l'aide et, à défaut, s'employer à aider les pays à développer leurs capacités en ce sens. » Cet accompagnement à l'appropriation des techniques de gestion induit au partage **(1)** voir à la délégation dans certains cas, de l'exécution des missions administratives **(2)**.

1. Une exécution partagée

Ce partage intervient dans le cadre de l'assistance technique **(a)** et de l'assistance financière **(b)**.

a. L'assistance technique

L'assistance technique ou coopération technique « [...] englobe des activités destinées à accroître les capacités des pays en développement. Elle peut à son tour être subdivisée en deux catégories, sachant que le résultat visé peut être obtenu soit par la mise à disposition directe d'intervenants extérieurs possédant certaines compétences, soit par des actions visant à renforcer les capacités de la population locale »²¹⁰.

Assistance technique par la formation. Celle-ci intervient soit en amont de l'action administrative, au niveau de la conception et du cadrage, soit au niveau de l'exécution. Lorsqu'elle intervient en amont, la coopération technique participe du mouvement précédemment décrit, de la multiplication des acteurs dans la planification de l'action administrative. Elle est également sollicitée dans l'exécution de missions arrêtées dans le cadre des plans et programmes. Ainsi, à titre d'exemple, parmi les actions prioritaires dans la mise en œuvre du DSRP de 2004, il était prévu d'améliorer la fiscalité indirecte sans alourdir la procédure de dédouanement. Dans ce cadre, il fallait doter les services des douanes et de contribution indirecte d'un système de dédouanement automatisé (logiciel SYDONIA) pour renforcer à la fois le service (effet micro), mais également pour améliorer le climat des affaires (effet macro). C'est ainsi qu'une mission d'évaluation de faisabilité a été conduite par une délégation d'expert du CNUCED en septembre 2010 et après la validation du projet, une équipe d'expert débarquait pour la réalisation effective le 12 février 2011.

Le consulting. Le *consulting* ou la consultation d'expert est également un autre mode d'assistance technique consistant à recruter un expert afin d'évaluer, diagnostiquer, proposer et recommander une stratégie d'action pour la réalisation d'une mission déterminée. Ainsi, l'exécution du programme d'appui au développement des collectivités locales adopté en 2008 a pu bénéficier d'un consultant-expert international en vue de diagnostiquer les points forts et les faiblesses du schéma institutionnel de la décentralisation en vigueur et les moyens d'accélérer et

²¹⁰ Revue de l'OCDE sur le développement, *Qu'est-ce que la coopération technique ?*, 2006/1 (n° 7).

de concrétiser le mouvement de décentralisation. Le rapport du consulting a été validé conjointement ensuite par le ministère de l'Intérieur et les bailleurs de fonds, en l'occurrence le PNUD et l'Union européenne.

Il faut rappeler cependant, que la mise en place de la décentralisation compose le portefeuille de l'administration centrale du ministère de l'intérieur chargé de la décentralisation, qu'un dispositif légal et réglementaire existe depuis la première loi de 2002 (loi n° 174/AN/02/4ème L portant Décentralisation et statut des régions de 2002), que les premières élections locales et régionales ont été organisées depuis 2006 et qu'une direction chargée de la décentralisation au sein du ministère de l'Intérieur gère ce portefeuille. Toutefois, cela n'a pas empêché de mettre sur pied une unité de gestion de ce programme dit d'appui au développement local et les missions de consulting qui accompagnent les projets à financement externe.

b. L'assistance financière

Précisions. L'assistance financière est la base même de la coopération pour le développement. Mais, il s'agit ici, du cas particulier, où lorsqu'un projet est retenu, le partenaire financier se limite au financement et à la supervision de l'exécution du projet dont la responsabilité relève de l'administration récipiendaire du financement. Il s'agit de l'aide projet.

Partage des responsabilités. Prenant l'exemple du Programme de mobilisation des eaux de surface et de gestion durable des terres, financé conjointement par le Fonds international de développement de l'agriculture (FIDA), le Fond pour l'environnement mondial (FEM), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le PNUD. L'administration bénéficiaire du projet était le ministère de l'Eau, de la Pêche, de l'Élevage et des Ressources Halieutiques. Les bailleurs des fonds se sont limités au financement de la mission vu que l'administration récipiendaire disposait des compétences techniques nécessaires. Lorsque cette dernière condition n'est pas réunie, on crée généralement une unité de gestion de projet sous la direction d'un consultant expert international. D'ailleurs, l'une des conditions-clés de l'allocation de la subvention était la mise à disposition par l'administration-bénéficiaires de deux hauts cadres, au moins, pour la réalisation dudit projet.

Effets. Cette dissociation entre responsabilité financière et responsabilité opérationnelle risque de conduire à une déperdition financière et une externalisation de la redevabilité qui s'exerce désormais vis-à-vis du pourvoyeur des fonds et non du citoyen-administré-contribuable. Déperdition financière car elle crée un financement parallèle pour l'accomplissement de mission pour lequel, le ministère reçoit déjà des allocations budgétaires et des ressources matérielles et humaines pour son exécution. L'administration exécute un programme avec un financement extérieur et des ressources humaines et matérielles intérieures, d'origine budgétaire ; d'où risque de déperdition de ressources et donc, manque de performance non pas pour le programme, mais la gestion budgétaire. En fait, l'évaluation de la performance repose sur une logique d'efficacité et non d'efficience ; raison pour laquelle, ces déperditions sont masquées par l'atteinte de l'objectif

et la réalisation de la mission. L'adoption d'une budgétisation de mission et la priorisation de l'aide budgétaire auraient permis de créer une synergie entre les deux sources de financement, accroître la part budgétaire des dépenses d'investissements dans les écritures comptables et accélérer l'assimilation de la gestion par les résultats.

L'assistance technique et/ou financière n'est pas un procédé nouveau dans la coopération pour le développement ; il n'y a que l'architecture institutionnelle qui a été transformée par le changement de stratégie de l'allocation et de la planification de l'aide. À l'origine, l'aide passait essentiellement par l'assistance²¹¹ ; avec la nouvelle stratégie, elle n'est plus qu'un moyen d'accompagnement de l'État partenaire. Seulement, si dans le schéma d'origine, l'assistance attendait à la libre administration ou pouvait être taxée comme telle ; dans le nouveau schéma, elle est la pierre angulaire d'une « coproduction partenariale » des politiques et des services publics.

2. La décharge

Il s'agit ici plus d'une décharge qu'une délégation au sens classique du terme. Celle-ci peut être interne **(a)** ou externe **(b)**.

a. La délégation interne de l'exécution de missions administratives

La délégation interne est le mouvement consistant à créer au sein de l'administration centrale des ministères une unité de gestion de projet ou programme qui n'a d'existence que le temps du projet et qui est financée par les partenaires au développement. Certains spécialistes de la science administrative ont appelé ce phénomène, « l'enclave bureaucratique ». Il s'agit en effet, d'« espaces administratifs au sein de ministères, financés par des bailleurs, composés de hauts fonctionnaires (nationaux pour la plupart) recrutés sur concours publics et hautement rémunérés. Cette pratique n'est pas nouvelle dans l'histoire du développement et de l'administration en général ; elle représente un phénomène classique, celui des administrations de mission – telle la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) dans le cas français. Mais il s'agit d'une pratique qui cadre avec la nouvelle philosophie de l'aide (puisque ces enclaves répondent au ministre de l'État récipiendaire), et qui permet d'interroger ce qui se joue à l'interface entre régime de l'aide et logiques nationales »²¹².

Il s'agit d'une décharge pour deux raisons : d'une part, l'administration centrale est dessaisie de la question qui relève exclusivement de l'unité de gestion ; d'autre part, l'unité dispose d'un

²¹¹ François Pacquement : " Les instruments de l'aide ne sont pas nouveaux : à l'expérience coloniale, ils empruntent la conception d'opérations d'investissement dans un « environnement spécifique » ainsi que le projet missionnaire recyclé sous la forme de l'expertise ; ils empruntent en outre à des pratiques anciennes telles que l'aide alimentaire." in, « Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ? », *Afrique contemporaine* 231, n° 3 (2009).

²¹² N. DIALLO Rozenn, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », in *Mondes en développement*, n° 1, vol. 165, 2014, p. 51.

financement propre pour l'accomplissement de la mission qui lui est confiée. Mais la délégation reste interne parce que, bien que la structure soit créée avec un financement externe, elle entretient avec l'administration des liens hiérarchiques, d'où la dénomination d'enclave. Ainsi, par exemple, le responsable du Secrétariat exécutif de lutte contre le Sida, le Paludisme et la Tuberculose mis en place dans le cadre de la lutte contre les maladies infectieuses du décret de 2003 est nommé par décret en conseil des ministres sur proposition du ministre de la santé. Il est assimilé à un directeur d'administration centrale puisque le décret lui accorde un rang hiérarchique identique et les droits et privilèges attachés à ce rang administratif. Il exerce ses attributions sous l'autorité du vice-président du comité technique intersectoriel de lutte contre les maladies infectieuses (VIH, Paludisme et tuberculose), qui n'est autre que le ministre de la Santé. Cependant, il ne participe pas de l'administration de la santé, mais gère une mission précise en toute autonomie. Il dispose de ses propres agents et équipes qui relèvent de sa seule autorité. Il dispose d'une autonomie large de gestion même si l'unité administrative dont il assure la direction ne dispose pas de la personnalité juridique.

Toutefois, cette décharge est seulement pratique, technique et consécutive à la stratégie de la lutte contre la pauvreté. Le ministère de la santé reste le responsable en chef de l'administration civile de la santé et ce malgré, les diverses configurations institutionnelles qui peuvent être adoptées pour des missions particulières relevant du domaine de la santé. Le secrétaire exécutif relève de l'autorité hiérarchique du ministère de la santé même s'il appartient à un cadre institutionnel chapeauté par une instance interministérielle présidée par le Premier ministre (le *fit* configurationnel). Le ministre de la santé contrôle les actes de gestion du secrétaire exécutif *a posteriori*, et sur la base de la performance de ses réalisations sous forme de rapport périodique, et non dans une relation hiérarchique similaire à celle, dont sont soumis les cadres internes du ministère de la santé. On aurait pu en faire un établissement public administratif.

b. La délégation externe de l'exécution des missions administratives

La délégation externe est la prise en charge complète de l'exécution d'une mission administrative par les partenaires financiers.

Une illustration. Selon les termes de la loi du 1er juin 2006²¹³, portant création de l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti, le service public de l'eau et de l'assainissement relève de la mission statutaire de cette entreprise publique, rattachée à l'administration centrale du ministère de l'Agriculture, chargée de la Pêche, de l'Élevage et des Ressources Halieutiques. Seulement, l'Union européenne par l'intermédiaire de la Banque européenne d'investissement s'est engagée dans le cadre du programme indicatif national, instrument de programmation de

²¹³ Loi (n° 145/AN/06/5ème L) du 01 juin 2006, portant création de l'Office National de l'Eau et de l'Assainissement de Djibouti.

l'aide européenne, à prendre en charge l'amélioration de cette prestation par la construction d'une usine de dessalement de l'eau de mer connectée au réseau public de distribution.²¹⁴ En outre, l'Union européenne s'est engagée à assurer les coûts d'exploitation des deux premières années de fonctionnement de l'usine de dessalement avant le transfert technique aux autorités nationales. Ainsi, sur cette période, l'exécution du service public de l'eau est, sur une partie du territoire assurée par l'Union européenne, financièrement et techniquement.

§ 2. LES EFFETS DE LA LOGIQUE PORTEE PAR LES INSTRUMENTS

La planification participative et la contractualisation d'une gestion axée sur les résultats participent d'une logique de gestion de l'action publique par et pour la performance. La méthodologie de la transposition de ce mode de gestion produit des effets non-désirés conjoncturels **(A)** et structurels **(B)**.

A. Les effets non-désirés conjoncturels

Conjoncturels parce que ces effets pervers ne remettent pas en cause la structure de l'action publique et le rapport dialectique entre État et la société civile²¹⁵ dans lequel l'action et l'administration publique se construisent, mais produit des effets commandant des réajustements techniques en raison du contexte de mise en œuvre.

1. L'externalisation et la banalisation de la responsabilité de l'action publique

a. L'externalisation de la redevabilité

La redevabilité se définit littéralement comme l'obligation de rendre des comptes ou est redevable, celui qui a des comptes à rendre. L'administration est redevable à l'égard des décideurs qui se trouvent dans une position similaire vis-à-vis du citoyen-contribuable. Juridiquement, elle se traduit par l'obligation de rendre des comptes au contribuable ; politiquement, elle consiste à justifier ses actions au citoyen.

Dans la nouvelle stratégie de l'aide publique, la contractualisation de l'aide risque de produire une externalisation de la redevabilité administrative du citoyen-contribuable vers les bailleurs de fonds. En effet, le financement par l'aide est soumis à une évaluation dont les résultats conditionnent la reconduction de la subvention. Cette relation risque d'instituer un cercle vicieux d'autant plus que l'évaluation est cyclique : évaluation-action-évaluation. En outre, la régularité de

²¹⁴ République de Djibouti-Union européenne, Programme indicatif national 2014-2020, Réf. Ares(2014) 2070433-24/06/2014

²¹⁵ FERAL François, *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative: l'appareil d'état face à la société civile*, Paris, L'Harmattan, « Collection Logiques juridiques », 2000, 352 p.

cette évaluation risque de créer un *habitus*²¹⁶ chez les gestionnaires des organismes publics. Les établissements publics administratifs en sont épargnés du fait de la personnalité juridique qui conduit à une relation formelle et conventionnelle avec les bailleurs des fonds. En revanche, le risque est plus élevé dans les administrations centrales. En effet, lorsque les départements de l'administration centrale candidatent à un subventionnement, elles se constituent en unité de gestion de projet placée sous la direction d'un expert international recruté par voie d'appel d'offre. Cette dernière ne dispose ni d'une personnalité juridique ni d'un budget autonome. Les ressources du département administratif devenu pour le temps d'un programme, une unité de gestion, proviennent avant tout, du budget ; lequel est régit par le principe de l'unité de caisse et la redevabilité vis-à-vis du citoyen-contribuable (discussion et vote des parlementaires). Cependant, cette dernière ne fait pas le poids face à la redevabilité opérationnelle dans laquelle, l'administration devenue unité de gestion de projet se trouve placée. L'unicité de caisse et l'absence de personnalité juridique dissolvent la redevabilité à l'égard du citoyen-contribuable dans le tissu dense de l'administration centrale alors que la redevabilité à l'égard du bailleur des fonds est immédiate et conditionne le maintien de la relation entre l'unité de gestion et le bailleur des fonds. Ce dernier peut, après évaluation du programme subventionné, décider de ne pas reconduire l'allocation ; hypothèse inexistante dans le jeu de la redevabilité administration-citoyen-contribuable.

Cependant, l'aide projet ne favorise pas l'implémentation du nouveau mode de redevabilité axé sur la performance de l'offre, l'évaluation. Cette lacune peut toutefois être comblée par un accompagnement des bailleurs des fonds dans la réforme des techniques de contrôle de la gestion publique dans les pays récipiendaires de l'aide au travers des instruments classiques tels que l'assistance technique, l'appui institutionnel et les campagnes de formation. D'ailleurs, certains auteurs plaident en ce sens.

« [...] Selon les défenseurs de l'APD, parmi lesquels figurent inévitablement la plupart des agences donatrices, une grande partie de la solution réside dans l'instauration de nouvelles modalités ayant recours à des procédures et systèmes nationaux. [...] Ainsi, dans les pays ayant fait preuve de bonnes performances et disposant d'institutions plus solides, un appui financier direct à la mise en œuvre de politiques sectorielles – ou plus largement au budget national dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté – est désormais considéré comme une réponse aux questions relatives à la capacité d'absorption, que ce soit du côté des

²¹⁶ Le concept est de P. Bourdieu qui le définit comme une « loi immanente, déposée en chaque agent par la prime éducation, qui est la condition non seulement de la concertation des pratiques mais aussi des pratiques de concertation, puisque les redressements et les ajustements consciemment opérés par les agents eux-mêmes supposent la maîtrise d'un code commun et que les entreprises de mobilisation collective ne peuvent réussir sans un minimum de concordance entre l'habitus des agents mobilisateurs (e. g. prophète, chef de parti, etc.) et les dispositions de ceux dont ils s'efforcent d'exprimer les aspirations. » A traduire dans le champ administratif, un *habitus* serait l'éducation des agents administratif par la pratique, la routine administrative qui inculque une certaine manière d'agir qui s'impose dans le temps comme norme pratique.

baillleurs ou de celui des pays bénéficiaires, ce qui permet de renforcer simultanément les mécanismes de redevabilité nationale »²¹⁷.

b. La banalisation de la fonction administrative

La fonction administrative en somme, du fait de son mode élaboration et suivi, de la multitude d'acteurs, professionnels comme profane intervenant au niveau de l'élaboration et du suivi-évaluation, entraînent une banalisation de la fonction administrative qui n'est plus une fonction réservée à un corps particulier de la société. Les signes ostentatoires de ce mouvement de banalisation sont le développement de ce qu'on peut appeler aujourd'hui « le *marché administratif* ».

D'abord au niveau de l'élaboration de la décision publique, il y'a un marché fait des institutions onusiennes, des ONG internationales et/ou nationales, des représentants professionnels, des représentants des populations locales ou destinataires de l'action, les représentants des collectivités territoriales. À ce stade, chaque acteur essaie de tirer le maximum de profit dans le processus d'adoption de la décision publique. Les partenaires techniques et financiers exigent en outre, un processus participatif *effectif* et non seulement formel. Cette condition suppose que les participants doivent avoir une capacité réelle d'influer sur la décision finale. L'élaboration de la décision administrative devient dès lors à la portée de tout le monde : n'importe quel acteur doté d'un minimum de représentativité pouvant participer à son élaboration cherchera à influencer sur les décisions administratives, accentuant le risque d'un *lobbying* néfaste.

Ensuite au niveau de l'assistance technique à l'élaboration et la conception de politique publique, il y'a également marché et au sens propre du terme. Ici, c'est le marché du *consulting* et de l'*expertise* par voie d'appel d'offre public ou de gré à gré qui favorise le développement au niveau décisionnel, d'une « cohorte » de consultants nationaux et internationaux spécialisés et clientélisés. Il en résulte que seule la fonction administrative exécutive (la fonction agent de bureau ou de gestion courante) relève encore de la sphère de l'administrative publique ; le niveau décisionnel ou pour être plus exacte, la prise de décision est déléguée, partagée et ne relève plus du monopole de l'administration publique. Elle est presque marchandée puisque le consultant a un prix.

2. Les distorsions organisationnelles

La remise en cause de la configuration hiérarchique **(a)** caractéristique de la bureaucratie wébérienne entraîne une distorsion dans l'organisation administrative **(b)** : c'est l'effet du *fit* organisationnel.

²¹⁷ RENZIO Paolo De, « Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse, Abstract », in *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007, p. 133-159.

a. Le retournement de la configuration hiérarchique

La division du travail bureaucratique dans la théorie Wébérienne, dont l'administration Djiboutienne a hérité de la période coloniale, réserve aux politiques la prise de la décision et confie à l'agent administratif, l'exécution de celle-ci. L'appareil administratif réplique cette relation en son sein, entre l'espace de décision et l'espace d'exécution ou encore, d'un point de vue géographique, entre le centre et la périphérie. Cette relation est remise en cause par la logique participative qui s'est imposée dans la planification de l'action publique. Désormais, ce sont les réalisations qui guident et orientent les décisions stratégiques. Il ne s'agit plus d'une exécution linéaire de l'action publique, mais plutôt une rétroaction entre la phase d'exécution et celle de l'orientation-planification en vue d'adapter, ajuster, réajuster la stratégie en fonction de la performance de sa mise en œuvre rapportée par l'unité exécutive. L'instance décisionnelle décide sur la base des informations récoltées par l'unité opérationnelle. Cette remise en cause est illustrée par le cadre institutionnel du décret du 22 mars 2003 relatif à la lutte contre le Sida, le Paludisme et la Tuberculose.

Selon les dispositions de ce décret, l'instance décisionnelle et politique est de type interministériel et présidé par le Premier ministre, le ministre de la Santé étant le vice-président. Ce comité national (instance politique) est chargé d'arrêter le choix et les orientations stratégiques en matière de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Seulement, cette instance composée essentiellement de ministre est tenue informée par les rapports qui lui sont transmis par le comité technique, soit « le niveau technique de coordination nationale intersectorielle » de l'article 5 du même décret (instance de haute administration). Ce comité technique est chargé de « valider ou amender sur la base des rapports techniques et financiers présentés par le Secrétariat Exécutif, les stratégies sectorielles des départements ministériels engagés dans la lutte contre ces maladies transmissibles » (article 7). C'est ce Secrétariat qui est l'unité exécutive du programme. Il établit les rapports d'avancement sur la mise en œuvre des orientations décidées et arrêtées par le comité national ; le comité technique étant un intermédiaire, un coordinateur à mi-chemin entre le politique et l'administratif. Les rapports d'information qui orientent les discussions et délibérations du comité national sont nourris à la source, par le secrétariat technique. Il en résulte que la relation entre l'instance décisionnelle (comité national) et l'instance exécutive n'est plus descendante, mais ascendante. L'instance décisionnelle est liée aux informations transmises par le Secrétariat exécutif quoique ce dernier participe au niveau d'orientation et de coordination (comité technique).

b. Le dilemme de la coexistence

La performance recherchée dans l'action publique au moyen des instruments de mise en œuvre de programmes financés par l'aide est annihilée par le manque d'enthousiasme de ses promoteurs pour une réforme globale.

En effet, l'administration publique est traversée par des logiques multiples et contradictoires telles qu'entre l'architecture verticale des départements ministériels et l'architecture complexe des cadres d'exécution des plans et programmes à forte contribution internationale, le contraste est éloquent. Les programmes d'action, tels que la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant, l'intégration et promotion de la femme ou encore, la protection de l'environnement, etc., bénéficient de la haute technologie en matière de gestion : des cadres²¹⁸ qui associent les exigences de la nouvelle gestion publique (spécialisation, autonomisation, responsabilisation, expertise)²¹⁹ et leur correctif (coordination, gestion et prestation intégrée, coproduction)²²⁰. Dans le même temps, l'administration publique fonctionne selon la logique bureaucratique : organigramme et tutelle hiérarchique, main d'œuvre et pratique peu efficace et standardisée autant que les prestations produites.

La coexistence entre ces deux types de gestion risque d'affecter l'efficacité générale du système administratif : l'administration de projet gardant jalousement ses structures et ses techniques à côté de l'administration bureaucratique verticale qui continue de rendre des prestations uniformisées à un public tout autant uniformisé (l'administré-usager-citoyen). Il est remarquable de voir que les projets financés par l'aide publique sont reconduits après évaluation (marque de l'appropriation des techniques de gestion) et qu'en même temps, on diagnostique que « [...] la prestation de services publics est vulnérable aux risques liés à la faiblesse des procédures de passation des marchés, de la gestion financière et des systèmes de suivi et d'évaluation »²²¹. Il en résulte que l'administration reste l'éternel « projet » à réformer et soulève la question de la capacité à gouverner par les instruments, et au-delà à *réformer*, aussi, par les instruments²²² ?

B. Les effets non-désirés structurels

Structurels parce que ces effets remettent en cause, justement, le rapport État et société civile : on assiste en effet, à une étatisation du social **(1)** et une *marchéisation* du service public soit, la conversion à la logique marchande comme mode de gestion de l'offre public de service **(2)**

²¹⁸ Cf., le décret n° 0226 portant cadre institutionnel de lutte contre le Vih/Sida, le paludisme et la tuberculose et nos remarques précédentes sur ce cadre.

²¹⁹ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p.416.

²²⁰ VERHOEST Koen, BOUCKAERT Geert et PETERS B. Guy, « Les deux faces de la réorganisation : La spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980 ? 2005 », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 73, 2007, p. 357.

²²¹ Groupe de la Banque Mondiale, *Stratégie de partenariat pays : Djibouti 2014-2017*, *op. cit.*, p. 38.

²²² DARBON Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 105-106, 2003, p. 135 : " La réforme telle qu'elle est mise en œuvre sur place est ainsi ramenée à un problème de gestion et de techniques chacun cherchant à en occulter les enjeux politiques, à la consacrer comme antipolitique", in « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle".

1. Étatisation du social ou socialisation de l'État

a. Une action publique holiste

L'Initiative nationale de développement ou document de stratégie pour la réduction de la pauvreté qui décrit l'action publique remet en cause la logique fondamentale de la bureaucratie. En effet, le système administratif colonial reposait sur une légitimation de l'intervention publique par la puissance et le service public. C'est ainsi qu'à l'accession à l'indépendance, des institutions telles que le conseil du contentieux administratif étaient maintenues, ayant pour fonction principale le contrôle de la légalité de l'action publique parce qu'elle est dotée des prérogatives de puissance juridique. Le maintien de ce juge spécial par le constituant provisoire de l'indépendance (les lois constitutionnelles de 1977) et par le constituant définitif de 1992 témoigne de l'adhésion à cette conception d'administration-puissance publique. En outre, même si la Constitution de 1992 ne fait aucune référence explicite ou implicite à un domaine réservé à l'intervention publique, hormis la défense nationale, l'organisation de la justice et de l'enseignement ; la délimitation matérielle se fondait sur une idée de service public constitué sur le soupçon, que sauf circonstances de fait ou intérêt stratégique national, les activités marchandes échappent par nature à la puissance publique. C'est ainsi que les questions économiques et les questions sociales étaient traitées de manière strictement distincte et les administrations chargées de ces questions étaient parfaitement cloisonnées.

L'approche de l'action publique par la lutte contre la pauvreté va bouleverser ce schéma : l'action publique doit désormais être orientée vers l'amélioration des conditions de vie. La puissance publique trouve une habilitation à intervenir dans le domaine économique chaque fois que l'amélioration des conditions de vie l'exige ou qu'il en va de l'intérêt national. Disparaissent dès lors les frontières entre le service public économique et le service public administratif. La consécration du paradigme d'Armatya Sen a libéré l'initiative publique dans l'économie limitée, désormais, par l'unique critère de l'accroissement des dépenses publiques. Il en résulte que les critères distinctifs classiques (idéologiques) du service public, fondement de l'intervention publique, s'avèrent inadaptés.

À titre d'illustration, l'initiative nationale pour le développement social de 2006 prévoyait la mise en place d'un système de micro-finance dont le but consiste à renforcer l'autonomisation financière des « pauvres » par l'octroi de financement à un taux de remboursement dérisoire en vue de la création d'activités génératrices de revenus. Ce qui conduit à la mise en place d'institution et d'instrument financier qui ne coïncident pas du tout à la délimitation du service public. L'autonomisation financière des pauvres est à la frontière entre le social (lutte contre la pauvreté) et le financier²²³ (création de richesse).

²²³ En outre, le développement de la micro-finance ne se limite pas à une simple préoccupation d'offrir des services financiers à prix modeste à la population pauvre mais participe d'une politique plus vaste qu'est l'inclusion financière

Le fondement de l'action publique par la lutte contre la pauvreté impose une lecture holiste de l'intervention étatique qui se joue des frontières entre ce que l'État doit prendre en charge et ce qu'il doit laisser à l'initiative privée (égoïste -opérateur économique, ou collectif- société civile) avec une arrière-pensée d'une ontologie de l'action publique.

b. Les formes de l'action publique holiste

L'étiologie de cette frontière a une conséquence directe : les formes de l'intervention publique se métamorphosent.

Exemple. La micro-finance est gérée par des institutions dites caisses ou coopératives de crédit et d'épargne. Selon, l'article 5 de la loi du 07 juillet 2013, ces institutions « [...] sont des personnes morales jouissant de la pleine capacité juridique et de l'autonomie financière. Elles sont régies, pour leur constitution, leur administration, leur fonctionnement et leur dissolution, par les dispositions de la présente loi sous réserve des textes réglementaires pris pour son application et par leurs statuts qui doivent être établis en conformité avec la présente loi et ses textes d'application. Les coopératives ne peuvent acquérir que les biens meubles et immeubles nécessaires à leur objet »²²⁴. Ces institutions ne sont pas réservées à l'initiative publique. Elles peuvent être créées également par des personnes privées, en forme de société ou d'association à condition de disposer de l'agrément de la Banque centrale, autorité de régulation du secteur financier. Les coopératives, d'origine publique ou privée, sont soumises au même mode de fonctionnement et de gestion. La base législative et réglementaire est commune ainsi que les instruments financiers ; c'est dire que la puissance publique dans ce domaine opère comme un opérateur privé. L'activité de micro-finance n'est donc ni une activité publique ni une activité réservée à l'initiative privée ; elle peut être entreprise par chacune de ces deux catégories d'opérateurs tant que les conditions légales et réglementaires sont satisfaites.

Le même mouvement affecte aussi la distinction entre le secteur administratif et le service social.

C'est le cas des centres de développement communautaires du décret du 1er décembre 2011²²⁵ définit comme « plate-forme de concertation entre les populations et les pouvoirs publics (pour) concourir avec l'État, au développement économique, social, éducatif et culturel de la population, de contribuer à l'implication de celle-ci dans les actions de développement du quartier, de contribuer à la prise en charge individuelle et collective de leurs besoins grâce à des actions de

pour maximiser les retombées de l'intégration commerciale régionale dans l'espace COMESA. Il est prévu dans ce cadre une micro-finance utilisant la technologie de banque sans fil

²²⁴ Loi (n° 16/AN/13/7ème L) du 07 juillet 2013, fixant le statut général des coopératives en République de Djibouti.

²²⁵ Décret (n° 2011-0226/PR/SEJS) du 01 décembre 2011, portant Organisation et Fonctionnement des Centres de Développement Communautaire.

sensibilisation et de conscientisation »²²⁶. Cette « plateforme » est une véritable structure administrative dans les quartiers, disposant d'organe de gestion (un directeur), de délibération (conseil communautaire) et des infrastructures. Le conseil communautaire, organe délibératif du centre comprend le directeur du centre de santé communautaire du quartier, le directeur de l'école du quartier, un représentant des forces de l'ordre.

Ce schéma d'administration et de gestion de la vie communautaire répond à la logique de l'État de proximité, d'un État qui étend son emprise et sa présence par le biais social. Le maillage administratif du territoire limité au poste administratif de l'administration coloniale s'étend jusqu'au quartier et autour de pool étatique que sont les centres de développement communautaire.

2. Marchéisation du service public et administration de service

a. La marchéisation du service public

Par marchéisation²²⁷, on entend la transposition de la logique de marché dans la gestion des services public consécutive à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et transposer à l'aide de la technique de la gestion axée sur la performance et les résultats. En effet, dans un contexte de tarissement de finances publiques, la gestion des services publics recourt non pas à des techniques issues du secteur privé, mais s'imprègne de la logique marchande.

L'utilisateur n'est plus considéré comme un destinataire passif, mais doit participer à la gestion des structures publiques, à l'élaboration de l'action publique. La responsabilité n'est plus verticale et ascendante, elle est partagée quand elle n'est pas déchargée. Le financement du service public est participatif suivant en cela, la conception, l'exécution et la gestion. La logique de la performance s'est donc traduite par une marchéisation du service public, et surtout les services sociaux de base, qui sont pourtant largement soutenus par les contributions des partenaires de l'aide publique au développement. Paradoxe. Ces mêmes partenaires sont à l'origine de cette marchéisation. Le secteur de la santé constitue un exemple assez caractéristique de ce mouvement.

« Sur le plan économique, selon les prescriptions des organisations internationales et les théories qui sous-tendent, la marchéisation du système de santé doit résoudre les problèmes de financement des établissements publics de soins à Djibouti. Ces derniers qui bénéficient d'une large autonomie de gestion doivent désormais se procurer les ressources financières nécessaires auprès des usagers. Sur le plan social, la marchéisation doit améliorer l'accès aux soins de la

²²⁶ BEZES Philippe, *Réinventer l'État: les réformes de l'administration française, 1962-2008*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, « Le lien social », 2009, 519 p, p.61-77.

²²⁷ On écarte donc, l'acception étroite de ce terme qui signifierait la libéralisation du service public par le transfert de la responsabilité de gestion à l'initiative privée.

population et notamment les plus pauvres. La contribution des usagers qui accroît les ressources disponibles doit permettre de supprimer les pénuries de médicaments, et de remotiver les personnels par l'intéressement aux performances des structures publiques de soins. L'affectation de ces ressources mobilisées à l'amélioration de la qualité doit à son tour favoriser l'augmentation de la fréquentation des structures publiques de soins. »²²⁸

Ainsi c'est l'offre publique qui se plie à une logique de marché, laquelle atteint son summum lorsque l'État, pour des raisons d'intérêt général, s'érige en distributeur exclusif de médicaments et matériels essentiels.

Double paradoxe. D'abord et de manière symétrique s'impose, d'une part, la participation financière de l'utilisateur et d'autre part, l'extension de la prise en charge de l'État, notamment par l'octroi des ressources par la voie de la microfinance. Ensuite, ce système de financement est encouragé alors que les rapports d'évaluation diagnostiquent que l'amélioration de prestation de service public peut aisément se réaliser par l'amélioration de la gouvernance conjuguée avec la compression de la masse salariale. Il en résulte que la logique qui fonde actuellement l'action publique ne repose nullement sur cette distinction entre service marchand et service non marchand, mais plutôt sur une logique holiste qui justifie l'intervention publique par la performance globale évaluée sur la base d'indicateurs sociaux de réduction.

b. La consécration d'une administration de service

Ces effets conjugués marquent la transition du système administratif djiboutien d'une administration de puissance à une administration de service par le biais de ces instruments de gestion et de la logique holiste de la lutte contre la pauvreté. L'action publique est planifiée de manière participative et large, la gestion de l'autorité dans le noyau urbain qu'est le quartier est négociée, son action est circonscrite par des indicateurs de performance dont le processus contractuel accroît l'imputation des échecs et de réussite. L'administration, puissance publique, ne peut échapper désormais, à la participation d'une stratégie d'action holiste, parce que multidimensionnelle, qui la contraint à s'approcher de l'administré, des destinataires de son action, de recueillir leur adhésion et de mesurer l'impact direct de ses décisions sur leur condition de vie. L'administration décide peu de manière unilatérale, l'administration est engagée à servir des objectifs qui la dépassent²²⁹. Mais surtout, elle doit le servir non pas en restant perchée en

²²⁸ GEUDI YABE MOHAMED, *La Marchésisation du secteur public de santé à Djibouti: impacts économiques et sociaux*, Université du Littoral Côte d'Opal, 2012, (dactyl.).

²²⁹ Les mots sont porteurs de sens. L'emploi de terme "objectifs de développement du millénaire" traduit le peu de marge laissée à l'État qui ne peut que participer, contribuer à la réalisation d'objectifs qui le dépasse. Des objectifs pour le *millénaire*. Surplomb symbolique et spatio-temporel. Symbolique: le bal des nations qu'il ne faut pas rater. Surplomb spatio-temporel: l'action s'inscrit à l'échelle de la planète alors que l'action de l'État s'exerce dans les frontières de son territoire national et s'apprécie à l'échelle de mandat politique des élus. La stratégie post- objectifs du millénaire gardera le même vocabulaire, le même répertoire logique et discursive, et procédera par la même

... / ...

haut de la hiérarchie pyramidale du processus de décision, mais en déléguant, sinon en partageant l'espace de décision. L'État gestionnaire qui a émergé de la mise en œuvre de ces programmes de réduction de la pauvreté correspond à la définition du Professeur PAOLO NAPOLI. Ce dernier a parfaitement récapitulé les ambivalences entre l'administration de puissance et l'administration de gestion.

«Le service public, en tant que prestation spécifique d'une administration gestionnaire, s'affranchit de toute vision mystique de l'État. Pas de transcendance de la volonté souveraine, la force et l'autorité de l'État résultent des performances qu'il est capable d'assurer. Loin du modèle classique de la puissance et de ses prérogatives du commandement et de l'interdit, la gestion renvoie avant tout à une attitude étatique qui consiste à prendre en charge les besoins économiques...les actes de gestion gouvernent le cours ordinaire des rapports sociaux, alors que les actes de puissance relèvent essentiellement du symbolisme de l'*imperium* et donc de situations solennelles, exceptionnelles, voire violentes. [...] En revanche, les situations de gestion impliquent une forme de *negotium* entre les parties »²³⁰.

Si l'assimilation des instruments technique de gestion pour et par la performance souffre encore de contradiction et de contrainte, il n'empêche que la logique dont ils sont porteurs, a conduit à l'émergence d'une administration de service.

stratégie d'implémentation: des ODM aux ODD (objectifs de développement durable) ou l'inscription dans la durée de cette stratégie d'implémentation de système moderne de gestion.

²³⁰ BEZES Philippe, KOTT Sébastien, TALLINEAU Lucile, et al. (éd.), *L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, « Histoire économique et financière - XIXe-XXe », 2013, 580 p, p.278-280.

TITRE II.

LES INSTRUMENTS D'IMPLEMENTATION DE LA LOGIQUE MARCHANDE

L'action publique se déploie au moyen de la règle de droit et les changements qui l'affectent, généralement de nature non juridique, sont transcrits en forme juridique. Les mutations de l'action publique à Djibouti ; et ce, depuis les années 2000-2002 trouvent leurs sources dans la nouvelle de coopération de l'aide publique au développement formalisée dans un document dit, document stratégique de réduction de la pauvreté.

Ce document est un document par lequel, l'État récipiendaire de l'aide publique formalise sa stratégie de développement pour atteindre des objectifs-cibles indiqués dans la déclaration du millénaire pour le développement. C'est sur la base de ce document que les bailleurs des fonds déterminent leur stratégie de coopération avec l'État, candidat à l'aide publique. Toutefois, cette planification est mise en œuvre par les autorités nationale avec la collaboration financière et technique des la communauté internationale de l'aide au développement. Les énoncés de ce document vont enclencher une procédure de création des règles juridiques nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie (loi, règlement, contrat et marché public, etc.). Ils s'adressent donc aux autorités habilitées à créer du droit ; sont-ils alors des sources juridiques des règles dont ils ont enclenché la production? **(Chapitre II)**

Si tel n'est pas le cas, si ces énoncés ne sont pas des sources du droit, d'où tient-il cette capacité d'influencer les organes qui créent du droit parce que leur mise en œuvre est évaluée à l'aide d'indicateurs d'objectifs chiffrés ?En effet, la capacité d'influence de ces énoncés ne découle pas de leur nature juridique au sens formel et normativiste du terme, mais plutôt de leur mode de production dessiné par la stratégie de l'aide au développement axée sur la lutte contre la pauvreté **(Chapitre II)**.

CHAPITRE I.

LES ENONCES DE L'INDS, DES INSTRUMENTS DENUES DE VALEUR JURIDIQUE

Dans la coopération de l'aide au développement orientée vers la lutte contre la pauvreté des années 2000-2002, c'est aux États récipiendaires de l'aide de déterminer la stratégie de développement correspondant à leurs préoccupations et à leurs besoins locaux. Les bailleurs des fonds *doivent* aligner leurs allocations sur ces stratégies nationales. À Djibouti, cette stratégie est dessinée dans un document de planification dénommé dans une première version, Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et rebaptisé plus tard, Initiative Nationale de Développement Social (INDS). La stratégie est nationale, les bailleurs des fonds doivent seulement accompagner les autorités nationales à la réalisation des programmes opérationnels définis dans ces documents.

Cependant, vu qu'une autorité publique agit au moyen d'instrument juridique et que ces documents de planification s'adressent aux autorités habilités à créer du droit, quelle est la nature du lien entre les énoncés du document INDS et les instruments juridiques qui seront sollicités par l'autorité publique pour la mise en œuvre des orientations énoncées dans l'INDS? Autrement dit, les énoncés de l'INDS sont-ils susceptibles d'être considérés comme source juridique du droit de l'action publique (**section I**) ou seulement énoncé influençant la production d'acte formellement juridique (**section II**) ?

SECTION I. DE LA JURIDICITE DES ENONCES DE L'INDS

Si les énoncés du document dit INDS sont des sources juridiques, ils doivent répondre des critères de la juridicité ; c'est à dire avoir une valeur (§ 1), et une nature juridique (§ 2).

§ 1. APPRECIATION DE LA VALEUR JURIDIQUE DES ENONCES DE L'INDS

Un énoncé accède à l'existence juridique s'il appartient à l'ensemble des normes juridiques valides. Cette appartenance conditionne son accès à la juridicité (**A**) et partant, son invocabilité devant un juge (**B**).

A. De la validité des énoncés de l'INDS

Pour N. BOBBIO, « une norme est pleinement valide- bref, elle « existe »- si et seulement si, elle est valide à la fois d'un point de vue formel **(1)** et d'un point de vue matériel **(2)** »²³¹.

1. De la validité formelle des énoncés de l'INDS

« Une norme est formellement valide quand elle a été produite par un sujet compétent et conformément aux procédures prescrites [...] »²³². Il s'agira dès lors de vérifier si l'auteur de l'INDS est juridiquement compétent **(a)** et si ces énoncés ont été produits conformément à une procédure juridique, c'est-à-dire si la production est encadrée par l'ordre juridique **(b)**.

a. La compétence

« Si la compétence appartient bien aux procédés généraux d'habilitation ou à la procédure de création du droit [...] »²³³, celle relative à l'édition des énoncés de l'INDS est définie d'abord, par un arrêté du 05 avril 2001 qui institue « [...] au sein du comité technique de coordination et de suivi des réformes économiques (les programmes d'ajustement structurel), une équipe multidisciplinaire élargie chargée de la préparation du document de stratégie de réduction de la Pauvreté »²³⁴. Cette équipe est « [...] structurée de la manière suivante : i) une présidence chargée de la planification, de la coordination, du suivi et de la logistique ; ii) six sous-comités spécialisés correspondant aux différents domaines d'intervention » de la stratégie de réduction de la pauvreté (art.3). Un arrêté du 06 février 2007 réforme ce cadre en consacrant le déplacement de priorité d'action de la réforme exclusivement économique vers la lutte contre la pauvreté.

Désormais, les programmes de réforme économique s'insèrent dans un cadre général axé sur la lutte contre la pauvreté. L'arrêté du 06 février 2007 remplace l'équipe multidisciplinaire par « un Comité Interministériel de l'Initiative nationale de Développement social (CI-INDS) chargé de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des documents de l'INDS » (art.2)²³⁵.

La compétence d'édition des énoncés de l'INDS est donc, réglée par l'ordre juridique national. La fonction de production de ces énoncés peut ainsi être, classée grâce au critère formel de compétence dans la hiérarchie des fonctions normatives selon une approche statique du

²³¹ BOBBIO Norberto, GUERET François-Michel et GUASTINI Riccardo, *Essais de théorie du droit: recueil de textes*, Bruxelles Paris, Bruylant, LGDJ, 1998, p.11.

²³² *Ibid.*

²³³ SAUNIER Sébastien et THERON Jean-Pierre Préface Directeur de thèse, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, Aix-en-Provence, France, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, vol. 2, 1033 p, p.165.

²³⁴ Article 1^{er} de l'arrêté (n° 2001-249/PRE) du 05 avril 2001, portant création d'une équipe multidisciplinaire élargie, chargée de la préparation du DSRP- final.

²³⁵ Article 2 de l'arrêté (n° 2007-0106/PRE) du 06 février 2007, portant organisation du dispositif institutionnel de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de l'Initiative Nationale pour le Développement Social.

système juridique fondé sur le principe hiérarchique. En effet, « dans un tel système (statique), les seuls contrôles de validité auxquels les normes sont susceptibles d'être soumises portent sur le respect de leur procédure de création puisque « n'importe quel contenu peut être droit » »²³⁶. Dès lors, les énoncés de l'INDS édictés par le comité interministériel sont susceptibles de recouvrir la qualité juridique puisqu'ils satisfont au critère formel de compétence.

Cependant, il faut que leur mode de production soit juridique, c'est-à-dire conforme à une procédure énoncée par une norme valide appartenant à l'ordre juridique.

b. La procédure d'édition

Une procédure sans base juridique. Comme pour le critère de la compétence, il faut d'abord identifier la norme valide de l'ordre juridique qui définit la procédure d'édition de l'INDS pour vérifier ensuite, si les énoncés de l'INDS ont été produits conformément à cette procédure. Seulement, ni l'arrêté de 2002, ni celui de 2007 ni aucun un autre texte de l'ordre juridique ne définit la procédure d'édition de l'INDS. Les arrêtés en question organisent les structures pour l'élaboration et la formulation des énoncés de l'INDS, mais ne précisent nullement la procédure d'adoption et d'énonciation de l'INDS. Or, ce qui permet d'attribuer la qualité juridique à un énoncé d'un point de vue formel, c'est la procédure d'édition soit, le mode de production des « actes normateurs »²³⁷. « Le critère à partir duquel il est possible de distinguer ce qui est droit de ce qui ne l'est pas est purement et simplement celui du mode de sa création : il ne fait aucune référence au contenu de la norme, mais tient compte exclusivement des procédures à travers lesquelles naissent et meurent les normes »²³⁸. Lorsque le constituant du 15 septembre 1992 stipule que les lois sont adoptées au vote à la majorité simple sauf les lois organiques qui sont soumises au vote à la majorité absolue ; il règle par cette disposition la procédure d'édition des lois. Les arrêtés de 2002 et de 2007 définissent la compétence des instances chargées de l'élaboration et de la formulation de l'INDS, organisent leur calendrier de travail ; mais aucune des dispositions de ces arrêtés ne détermine un quelconque mode de production (au vote, unilatéral, participatif, contractuel). Tout se passe comme si l'ordre juridique s'est contenté seulement de structurer l'énonciation de l'INDS et a ignoré la procédure d'énonciation et de formulation.

Une procédure dont la juridicité est insuffisante et extérieure à l'ordre juridique. En réalité, la procédure d'élaboration et d'énonciation de l'INDS trouve son fondement dans des

²³⁶ PUIG Pascal, « Hiérarchie des normes: du système au principe », in *RTD.civ*, n° 4, Dalloz, 2001, « Dalloz », p. 749-795.

²³⁷ S. Saunier et J.-P.P.D. de thèse Théron, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 163.

²³⁸ BOBBIO Norberto et GUASTINI Riccardo, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, traduit par Michel Guéret et traduit par Christophe Agostini, Louvain, France, Bruylant, 1998, 286 p, p.229.

normes qui appartiennent à ce qu'il est convenu d'appeler le « droit souple »²³⁹, et à l'ordre juridique national. Il s'agit à titre principal, du document de référence pour l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté de la Banque Mondiale de 2002²⁴⁰. De manière accessoire et parce qu'ils précisent et perfectionnent les orientations retenues par la Banque Mondiale dans son document de référence de 2002, les instruments suivant : la déclaration de Rome du 25 février 2003 sur l'harmonisation de l'aide, les instruments issus de la table ronde de Marrakech sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement du 05 février 2004 (à savoir un mémorandum conjoint des présidents des Banques multilatérales de développement et le président du comité de l'aide au développement de l'Organisation de la coopération et du développement économiques), la déclaration de Paris du 02 mars 2005 sur l'efficacité de l'aide et le plan d'action d' Accra du 04 septembre 2008 sur la mise en œuvre de la déclaration de Paris. Cet ensemble d'instruments²⁴¹ règle l'élaboration des énoncés de l'INDS, structure le contenu et organise la mise en œuvre et le suivi-évaluation. Ainsi par exemple, le document de référence de la Banque Mondiale exige l'observation effective du principe participatif dans l'élaboration du document et arrête les axes stratégiques et les objectifs généraux d'action que *tout document du genre INDS doit contenir*.

Ainsi, le document dit INDS doit être produit conformément à ces principes et les institutions de Bretton Woods n'octroient de financement pour l'aide au développement (Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté pour la Banque Mondiale et Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance pour le Fonds Monétaire International) qu'à deux conditions : 1- l'État doit se doter d'un document stratégique de réduction de la pauvreté ; 2- ce document doit être produit conformément aux directives et principes du document de référence de la Banque Mondiale. Ce document de référence sert dès lors, de manuel de procédure. Cependant, sa validité ne dépend pas de sa conformité à l'ordre juridique national au sens formel et normativiste. Tout au mieux, il peut être assimilé aux instruments que l'on range habituellement dans la moule du droit souple. Or, les instruments du droit souple, bien qu'ils aient la capacité d'enclencher des actes normateurs au sens formel et contraignant du terme, ne peuvent servir en eux-mêmes, à l'évaluation de la validité juridique d'un énoncé : un énoncé ne perd pas de sa qualité juridique du fait de sa non-conformité à un énoncé du droit souple tout comme la conformité ne lui fait pas accéder à la juridicité.

²³⁹ FRANCE et CONSEIL D'ÉTAT, *Etude annuelle 2013. Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 4 juillet 2013 [vol. 2], [vol. 2]*, Paris, Documentation française, 2013, p.61.

²⁴⁰ Jeni Klugman (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies. Volume 1, Core techniques and cross-cutting issues, op. cit.*

²⁴¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT et SOURCE OECD (ONLINE SERVICE) (éd.), *Managing aid : practices of DAC member countries*, Paris, OECD, « Better aid », 2009, 194 p.

Dès lors, cette méconnaissance de l'ordre juridique du mode de production des énoncés de l'INDS empêche-t-elle aux énoncés de l'INDS d'accéder à l'ordre juridique alors qu'ils ont été produits par une autorité dûment habilitée ?

Si un énoncé ne peut accéder à l'existence juridique du seul fait qu'il soit produit par une instance habilitée par l'ordre juridique ; l'absence de base juridique à sa procédure d'édiction est insuffisante pour constituer un obstacle à sa juridicité. Les autorités habilitées à créer du droit peuvent bien décider de recourir pour la production d'un énoncé particulier (exemple, le contenu de l'INDS) à une procédure qui relève du droit souple. Le plus important consiste dans le fait que la procédure d'édiction ne soit pas contraire à une norme valide de l'ordre juridique. En l'absence de ce type de contrariété et eu égard à la satisfaction du critère de compétence ; il faudra chercher ailleurs, les motifs qui peuvent exclure les énoncés de l'INDS du monde des normes juridiques. Cet ailleurs peut résider dans la valeur juridique du *signifié* ou validité matérielle ; la validité formelle est seulement, un rapport nécessaire, mais insuffisant en soi²⁴².

2. De la validité matérielle des énoncés de l'INDS

La validité matérielle d'un énoncé repose sur la compatibilité ou la non-contradiction de son contenu aux normes valides de l'ordre juridique. Si le mode de production des énoncés de l'INDS tel que défini par les textes peut être vérifié ; le contenu- le *signifié*- des énoncés de l'INDS se prête mal à l'appréciation de la validité matérielle **(a)** parce qu'ils ne sont pas censés appartenir à l'ordre juridique **(b)**.

a. Des énoncés inadaptés à l'appréciation de la validité matérielle

Absence de signification juridique. Dans la logique Kelsénienne, la signification juridique d'un acte ou fait est contenue dans une norme appartenant à l'ordre juridique. Selon le maître autrichien,

« Leur sens proprement juridique, leur signification juridique, les faits (et les actes) le doivent à une norme qui se rapporte à elle, qui leur confère cette signification juridique, en sorte qu'ils peuvent être interprétés d'après elle. La norme joue le rôle de schéma d'interprétation. Elle-même est créée par un acte juridique, qui reçoit à son tour sa signification d'une autre norme. [...] Lorsque l'on qualifie des actes, qui ont eu lieu, de processus juridiques, on affirme seulement la validité de normes au contenu desquelles les faits réels correspondent dans une certaine mesure »²⁴³.

²⁴² N. Bobbio et R. Guastini, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, *op. cit.*

²⁴³ Kelsen Hans, « La méthode et la notion fondamentale de la théorie pure du droit », in *Revue de Métaphysique et de Morale*, n° 2, vol. 41, 1934, p. 183-204.

Ainsi, c'est de la confrontation (le rapport de validité matérielle) entre un acte ou fait au contenu d'une norme, que l'acte ou le fait reçoit sa signification juridique. Une telle opération suppose de procéder en deux temps. Il faudra d'abord identifier, la norme susceptible de contenir la signification juridique de l'énoncé soumis à l'évaluation et ensuite, confronter l'énoncé au contenu de la norme. Ainsi par exemple, lorsque le constituant du 15 septembre 1992 dispose que « les lois des finances déterminent les recettes et les dépenses de l'État » (alinéa 1er de l'article 66) ; il confère une signification précise à ce type d'acte. Ce qui va permettre de distinguer ultérieurement les lois des finances des autres types de lois et fonder la distinction de celle-ci par rapport à d'autres ; notamment les lois de règlement des lois de finances qui « contrôlent l'exécution des lois des finances [...] » (alinéa 2e de l'article 66). Les énoncés de l'INDS souffrent d'une absence de signification juridique : aucun texte appartenant à l'ordre juridique ne confère de signification juridique aux énoncés de l'INDS. Autrement dit, les énoncés de l'INDS ne sont prévus par aucun texte juridique au contenu duquel ces énoncés pourraient être confrontés.

L'ordre juridique se désintéresse de leur contenu comme de leur procédure d'élaboration. Tout au mieux, il organise l'instance habilitée à formuler ces énoncés.

Une absence assumée. En effet, les instruments internationaux qui règlent la procédure d'énonciation et de formulation des énoncés de l'INDS déterminent le contenu ou plus exactement la structure du document. Ils établissent un modèle type du contenu de l'INDS, le mode d'énonciation et de structuration du contenu du document. Et c'est le document de référence de la Banque Mondiale qui précise la signification du Document stratégique de réduction de la pauvreté, dit également INDS. Pour la Banque Mondiale, les DSRP sont (et seulement) des cadres stratégiques des politiques publiques de développement social. C'est un document programmatique, technique qui n'est pas disposé à recevoir une quelconque signification juridique ; raison pour laquelle, il n'existe pas de norme au contenu duquel on aurait pu le confronter pour en déduire sa validité ou sa contrariété et donc, son annulabilité²⁴⁴.

Les énoncés de l'INDS n'appartiennent pas dès lors à l'ordre juridique.

b. Des énoncés n'appartenant pas à l'ordre juridique

La sanction de l'invalidité d'un énoncé juridique, c'est l'annulabilité. C'est-à-dire que l'énoncé invalide, soit sur la forme soit sur le fond, peut être annulé et retiré de l'ordre juridique par une autorité habilitée²⁴⁵. Encore faut-il que l'énoncé ait intégré au moins une fois, cet ordre juridique duquel, il peut être exclu en cas de constatation de son invalidité. Ce qui n'est pas le cas des énoncés de l'INDS. Certes, l'organe de production des énoncés de l'INDS est prévu par un texte

²⁴⁴ CUVELIER Claire, « La désobéissance de l'agent public à l'ordre fondé sur une loi qu'il estime inconstitutionnelle », in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 109, 4 avril 2017, p. 49-72.

²⁴⁵ CHEVALLIER J., *Le droit en procès, 1re édition*, s.l., Presses Universitaires de France - PUF, 1992, 232 p, p.27.

qui appartient parfaitement à l'ordre juridique, à savoir les deux arrêtés de 2002 et de 2007. Mais, ces textes juridiques ne confèrent aucunement le pouvoir de créer du droit aux instances qu'ils créent²⁴⁶. Les énoncés produits par ces instances n'ont pas de valeur juridique puisqu'ils ne sont pas nés d'une activité de création juridique. Ils ne sont pas valides parce qu'ils n'ont pas à l'être. Certes d'un point formel, les énoncés de l'INDS ne peuvent être adoptés que par les instances mises en place par ces arrêtés ; ce qui informe simplement sur la forme d'adoption de l'INDS et non sur sa valeur juridique.

Les énoncés de l'INDS n'appartiennent pas à l'ordre juridique pour lequel, ils sont inexistantes. Ils ne sont rien d'autre que des énoncés produits par des instances juridiques- administratives- pour les besoins de planification de l'action publique. « [...] La caractéristique d'un ordre juridique en tant qu'ordre dynamique est celle de créer des normes qui ont pour fonction de régler la création même de ces normes. Que le droit règle sa propre création signifie en termes Kelséniens qu'un ordre juridique est un système normatif où la création des normes du système est elle-même réglée par d'autres normes du système »²⁴⁷. L'application du droit est encore, une création du droit. Ainsi, lorsque le législateur applique la norme constitutionnelle qui lui confère compétence, il crée du droit, à savoir une loi. Lorsque le Comité interministériel de l'arrêté de 2007 applique cette norme d'habilitation qui lui confie le soin d'élaborer et de formuler l'INDS, il ne crée nullement du droit. Le produit de cette application de la norme d'habilitation n'accouche pas d'une norme juridique parce que ladite norme ne lui a nullement conféré cette capacité à créer du droit, mais seulement à formuler des recommandations d'action, et à élaborer un document technique de programmation de politique publique axé sur la lutte contre la pauvreté ; un simple document de travail qui va servir de référence à l'action et à la coopération pour l'aide publique.

Cependant, est-ce que c'est le caractère technique et programmatoire de l'INDS qui fonde son exclusion du cercle de la juridicité ? Non. La loi du 20 juillet 2011²⁴⁸ promulgue un schéma directeur de la stratégie nationale du développement de la statistique, document de planification stratégique au même titre que l'INDS. L'article 2 de la loi dispose que « le schéma directeur de la statistique (objet de la loi) est un document de référence nationale en matière de mandats et de plans d'action pour le Système statistique national ». En effet et pour revenir à KELSEN, la distinction juridique entre l'INDS- document programmatoire de l'action publique de lutte contre la pauvreté- et les lois programmatoires (telle que celle du 20 juillet 2011) réside dans le fait qu'un acte est dit loi de programme parce que cette qualité est déjà attribuée par une norme valide de l'ordre juridique : alinéa 3 de l'article 66 de la constitution du 15 septembre 1992. Le document

²⁴⁶ S. Saunier et J.-P.P.D. de thèse Théron, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 161.

²⁴⁷ N. Bobbio et R. Guastini, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, *op. cit.*, p. 234.

²⁴⁸ Loi (n° 123/AN/11/6ème L) du 20 juillet 2011, portant adoption du Schéma Directeur de la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique.

INDS n'appartient pas à la nomenclature des textes juridiques arrêtés par cette constitution. Le document dit INDS est juridiquement inexistant ; aucune norme de l'ordre juridique ne lui confère une signification juridique, raison pour laquelle, il est impossible de le déférer devant un juge.

B. De l'invocabilité des énoncés de l'INDS devant un juge

Les énoncés juridiques ont cette caractéristique particulière de pouvoir être déférés devant un juge. Selon N. BOBBIO, pour KELSEN, « la fonction juridictionnelle n'a en rien un simple caractère déclaratif, comme l'indiquent les termes « juridiction » et « recherche » du droit et comme la théorie l'admet parfois, comme si le droit déjà accompli dans la loi, c'est-à-dire dans la norme générale, devait seulement être exprimé et trouvé dans l'acte d'un tribunal. La soi-disant fonction juridictionnelle est plutôt *constitutive*, elle est création de droit dans le vrai sens du mot [...]. Seul le préjugé d'après lequel tout le droit s'épuiserait dans la norme générale, seule l'identification erronée du droit à la loi a pu obscurcir cette conception »²⁴⁹. C'est le juge qui, après une opération intellectuelle de confrontation entre le contenu d'une norme et un acte ou fait, conclut à la juridicité ou non de ces derniers. Il en résulte que si les énoncés de l'INDS peuvent prétendre à la juridicité, ils devront répondre au critère posé par l'ordre juridique pour accéder à l'évaluation de leur juridicité par un juge.

Les énoncés de l'INDS, parce qu'ils servent de cadre de référence à des politiques publiques de lutte contre la pauvreté s'adressent essentiellement aux organes habilités à créer du droit, au sens formel du terme ; leur justiciabilité relève donc, *potentiellement*, du juge constitutionnel (1) et du juge administratif (2).

1. La justiciabilité des énoncés de l'INDS devant le juge constitutionnel

Selon la constitution du 15 septembre 1992, le juge constitutionnel est chargé de veiller entre autres, au contrôle de la conformité des lois à la constitution. Celui-ci peut être saisi directement (a) ou par voie d'exception chaque fois que la protection des droits fondamentaux est en jeu (b).

a. La justiciabilité au principal des énoncés de l'INDS devant le juge constitutionnel

Selon l'article 75 de la constitution du 15 septembre 1992, « le Conseil constitutionnel veille au respect des principes constitutionnels. Il contrôle la constitutionnalité des lois. Il garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques ». Et l'article 78 précise que « les lois organiques, avant leur promulgation, et le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, avant sa mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur

²⁴⁹ N. Bobbio et R. Guastini, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, op. cit., p. 233.

leur conformité à la Constitution ». Ainsi l'exercice de l'activité législative relève du contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel. Ce contrôle repose sur un critère formel : seuls les actes adoptés formellement selon la procédure législative, ordinaire ou organique, ou celle relative au règlement intérieur peuvent être déférés devant le juge constitutionnel. Or, les énoncés de l'INDS ne sont adoptés ni selon la procédure législative, ordinaire ou organique, ni selon celle du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. L'INDS est produite par une instance administrative et non par le législateur. Elle n'a pas non plus pour vocation à régir l'organisation interne de l'assemblée.

Les énoncés de l'INDS peuvent-ils servir d'éclairage pour le juge dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité d'une loi en tant que document à l'origine de son adoption ? En effet, l'INDS est un document-cadre de politique publique qui se décline en programme opérationnel concret et qui peut en cela, entraîner au minimum, l'adoption d'une loi de ratification d'une convention internationale de prêt ou de don pour son exécution. Il en est ainsi par exemple de la loi du 21 février 2010 portant ratification de « l'accord de financement d'un montant de 7 millions KWD, correspondant à environ 4,3 milliards de FDJ, entre la République de Djibouti et le Fonds Arabe pour le développement économique et social (FADES) » (article 1er)²⁵⁰. Selon les dispositions de l'article 2 de cette loi, « ce prêt est destiné à la réhabilitation des infrastructures d'eau potable de Djibouti. Il permettra de résoudre les problèmes liés au réseau de distribution de Djibouti devenu désuet et ainsi contribuera à une meilleure gestion de l'eau qui est une ressource rare [...] ». Cette convention est issue directement du plan d'action opérationnel de l'INDS de la période 2008-2011²⁵¹.

Si rien n'interdit au juge constitutionnel de se référer au contenu de l'INDS pour s'informer sur la finalité de l'opération de financement ratifiée par le législateur, ce n'est pas pour autant que ces énoncés lui serviront de motif pour déclarer une loi inconstitutionnelle. Selon l'article 75 de la constitution du 15 septembre 1992, le juge constitutionnel ne peut se référer qu'aux dispositions à valeur constitutionnelle pour apprécier la constitutionnalité des lois qui lui sont déférées. De même, les saisines parlementaires ne peuvent être fondées que sur les dispositions à valeur constitutionnelle ou organique. Ainsi, les énoncés de l'INDS peuvent tout au plus comme les procès-verbaux des débats parlementaires, informer le juge des fins poursuivies par le législateur pour la ratification de tel ou tel autre accord de prêt, mais ils ne sauront fonder les motifs de sa décision.

L'accèsion par voie d'exception à la justiciabilité du juge constitutionnel est encore plus compliquée.

²⁵⁰ Article 1er de la loi (n° 76/AN/10/6ème L) du 21 février 2010, portant ratification d'un Accord de Prêt entre la République de Djibouti et le Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social (FADES).

²⁵¹ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, Djibouti, s.n., 2010, p.62.

b. La justiciabilité par voie d'exception des énoncés de l'INDS devant le juge constitutionnel

Selon les dispositions de l'article 80 de la constitution du 15 septembre 1992, « les dispositions de la loi qui concernent les droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution peuvent être soumises au Conseil constitutionnel par voie d'exception à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction. L'exception d'inconstitutionnalité peut être soulevée par tout plaideur devant toute juridiction ». L'INDS est un document programmatique de politique publique de lutte contre la pauvreté, il n'a aucunement pour finalité d'attribuer ou d'attenter à des droits garantis par la constitution. En outre, c'est un document qui programme l'applicabilité d'un ensemble de politique publique relevant d'une stratégie dont la finalité est l'amélioration de l'accès et de la jouissance des droits primaires des individus. À supposer même l'hypothèse, certes improbable, que les énoncés de l'INDS contiennent une recommandation à la destination du législateur qui a pour finalité ou a pour effet de restreindre certains droits fondamentaux reconnus à l'individu ; c'est uniquement l'énoncé législatif qui sera déféré par voie d'exception au juge constitutionnel. De plus, la procédure du contrôle de constitutionnalité est assez verrouillée et soumise d'abord, au contrôle de la Cour suprême et ensuite, comme toutes les lois transmises au Conseil constitutionnel, aux conditions de recevabilité formelle et matérielle. L'alinéa 3 de l'article 80 de la constitution de 1992 dispose que « la juridiction saisie doit alors surseoir à statuer et transmettre l'affaire à la Cour suprême. La Cour suprême dispose d'un délai d'un mois pour écarter l'exception si celle-ci n'est pas fondée sur un moyen sérieux [...] ». Ce moyen²⁵² ne saurait être fondé sur un énoncé d'un texte à finalité programmatique, édicté par une instance administrative dans un but administratif- la planification stratégique de l'action publique.

2. La justiciabilité des énoncés de l'INDS devant le juge administratif

Pour que les énoncés de l'INDS puissent être déférés devant le juge administratif, il faut que l'INDS soit susceptible de recevoir la qualification d'acte administratif faisant grief **(a)**. À défaut, il faut au moins que l'INDS soit rattachable à une décision administrative qui est susceptible de faire grief **(b)**.

a. La justiciabilité au principal des énoncés de l'INDS devant le juge administratif

Selon l'article 8 de la loi du 19 juillet 2009²⁵³, le tribunal administratif est compétent pour connaître « [...] des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les décisions des autorités administratives nationales régionales ou locales ; des recours en interprétation et en appréciation de légalité de ces décisions ; des demandes en décharge ou en réduction présentées

²⁵² DISANT Mathieu, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité*, Editions Lamy., Rueil-Malmaison, s.n., « Collection Lamy axe droit », 2011, vol. Lamy/, 420 p.

²⁵³ Loi (n° 56/AN/09/6ème L) du 19 juillet 2009, portant création d'un tribunal Administratif.

en matière fiscale, par les contribuables, dans les conditions fixées par la réglementation financière ; du contentieux relatif à l'élection des Assemblées des collectivités territoriales ; des litiges d'ordre administratif relevés à l'occasion d'un acte passé au nom du Gouvernement ou de ceux nés de l'exécution d'un service public dépendant du Gouvernement ou des collectivités publiques ; des litiges en matière des marchés publics; d'une manière générale de tout litige qui entre dans le contentieux administratif ». Ainsi, ce tribunal est compétent pour les recours dirigés contre les décisions des autorités administratives, les élections locales, les marchés publics et les litiges nés de l'exécution d'un service public ou d'un acte d'une autorité administrative. Si l'on s'accorde sur le fait que l'INDS est un document cadre de politique publique²⁵⁴, cela exclut les cas de « marché public » et ceux relatifs aux cas d'exécution matérielle d'un service public et d'élection aux assemblées locales. Dès lors, les énoncés de l'INDS ne pourront être justiciables du juge administratif qu'à la condition de correspondre soit à une « décision d'une autorité nationale, régionale ou locale » ou un acte administratif litigieux « relevé à l'occasion d'un acte passé au nom du Gouvernement ».

Les énoncés de l'INDS, énoncés d'une décision administrative ? Il faudra d'abord définir la notion de décision administrative dans ses traits caractéristiques ; à savoir décision et administrative pour les confronter ensuite, aux caractéristiques des énoncés de l'INDS²⁵⁵. Étymologiquement, la locution décision dérive du latin *decisio* qui signifie l'« action de décider; résultat de cette action »²⁵⁶. Sur cette base, on peut exclure le contrat qui relève de l'accord et non de la décision. La décision se caractérise par l'unilatéralité ; elle est l'expression d'une et une seule volonté. Au regard des dispositions de l'arrêté du 06 février 2007 qui attribue au comité interministériel, la compétence d'élaborer et formuler les énoncés de l'INDS, ces derniers peuvent être assimilés comme la volonté de l'État exprimée au travers d'un de ces organes, le comité interministériel. Ensuite, le caractère administratif des énoncés de l'INDS peut se justifier doublement : la qualité de l'organe qui le produit et la finalité du document. En effet, le comité interministériel est, selon les dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 06 février 2007, « l'instance supérieure de pilotage de l'INDS. Il assure la conduite et la supervision du dispositif institutionnel de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques relevant de l'INDS ». Quant à sa finalité, l'INDS sert à définir une stratégie d'action publique de lutte contre la pauvreté. Il n'a vocation ni à produire une législation ni à apprécier la légalité ou l'illégalité d'un acte ou d'un fait.

²⁵⁴ JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline et BOUSSAGUET Laurie, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de Sciences Po, 2010.

²⁵⁵ TRUCHET Didier, *Droit administratif*, PUF., Paris, France, s.n., « Droit », 2017, vol. Thémis/, 542 p, p.67.

²⁵⁶ DÉCISION : Définition de DÉCISION, <http://www.cnrtl.fr/definition/d%C3%A9cision>, consulté le 2 juillet 2018.

Cependant, la qualification de l'INDS comme décision administrative ne suffit pas à fonder la justiciabilité devant le juge administratif ; encore faut-il qu'il soit le produit d'une autorité selon la volonté du législateur de 2009.

Les énoncés de l'INDS, énoncés d'une autorité administrative ? En effet, l'article 8 de la loi du 19 juillet 2009 exige que la décision émane d'une autorité administrative (nationale, régionale ou locale). Or, l'article 3 de l'arrêté du 06 février 2007 précise bien que le comité est une « [...] instance [...] de pilotage ». C'est une instance d'élaboration et de suivi d'un document-cadre de politiques publiques de lutte contre la pauvreté et non une autorité. Le propre d'une autorité, contrairement à une instance de coordination et de pilotage, réside dans la capacité de contraindre. Une autorité est l'organe qui dispose de la capacité juridique de contraindre, c'est-à-dire la capacité à produire un acte juridiquement contraignant, qui confère ou restreint l'exercice d'un droit. Or, la décision administrative que produit le comité interministériel n'a pas pour finalité de contraindre ses destinataires. D'ailleurs, le destinataire du document, c'est l'État lui-même et on imagine mal comment une personne juridique peut se contraindre elle-même. Lorsque l'autorité administrative ou judiciaire produit une décision, il vise généralement à affecter la situation juridique (état des droits et obligations) de ses destinataires. Et seules les décisions de ces autorités exprimant une telle volonté sont susceptibles d'être déférées au juge administratif. Le comité ne dispose pas d'une telle compétence. Les siennes se limitent à « la validation des rapports semestriels et annuels sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'INDS ; l'approbation des programmations pluriannuelles et des plans d'action annuels de mise en œuvre de l'INDS ; l'examen des rapports nationaux de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la formulation des recommandations susceptibles d'en garantir la réalisation » (al.2 art.3).

Il en résulte que les énoncés de l'INDS ne sont pas justiciables du juge administratif parce que, non-contraignant et ne faisant pas grief²⁵⁷. Cependant, il reste une seconde catégorie d'actes susceptibles de recours devant la juridiction administrative : les actes administratifs litigieux détachables des actes du gouvernement.

b. La justiciabilité des énoncés de l'INDS devant le juge administratif en raison de leur caractère détachable d'acte du gouvernement

L'article 8 de la loi du 19 juillet 2009 relative à la création d'un tribunal administratif, consacre la compétence du juge administratif pour connaître la légalité des actes administratifs détachables des actes du gouvernement. En outre, il circonscrit le champ des actes du gouvernement en offrant la possibilité au juge administratif d'opérer ce détachement selon une appréciation autonome : le législateur ne fixe pas une liste d'actes du gouvernement. La définition des critères

²⁵⁷ WEIL Prosper et POUYAUD Dominique, *Le droit administratif*, Paris, France, Presses Universitaires de France-Humensis, 2017, 127 p, p.41.

de la détachabilité est donc laissée à la discrétion du juge administratif²⁵⁸. La loi ne donne aucun indice ou critère définissant les actes du gouvernement. Dès lors, le juge administratif peut consacrer l'autonomie d'un acte attaché à un acte du gouvernement dans le cadre d'un recours. L'INDS étant un document-cadre des politiques publiques de lutte contre la pauvreté relève-t-elle de la catégorie des actes du gouvernement ? Sinon, peut-elle être détachée de ces derniers dans le cadre d'un litige pour être examinée par le juge administratif ? Si oui, peut-elle être déférée devant le juge dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir ?

Le document de référence de la Banque mondiale de 2002, portant nouvelle stratégie de l'aide publique constitue le *modus operandi* de la coopération pour l'aide publique au développement. Parmi les principes posés par la Banque mondiale dans ce document figure celui de l'alignement. Ce principe exige en effet, que la communauté internationale pour le développement s'aligne sur des politiques publiques arrêtées et définies par l'État destinataire de l'aide et non, comme les programmes d'ajustement structurel, financent des programmes arrêtés par les bailleurs eux-mêmes. Il en résulte que l'INDS devient le document de base pour la négociation des conventions internationales d'octroi de don et subvention d'aide au développement. L'INDS participe dès lors, du rapport entre le gouvernement et les partenaires internationaux du développement dans le cadre de la coopération par l'aide. Si on prend l'exemple des institutions de Bretton Woods, la signature de la convention de crédit est précédée d'une évaluation du document stratégique de réduction de la pauvreté ou INDS²⁵⁹ ; l'accord d'octroi des fonds est signé sur la base des résultats de cette évaluation de la viabilité des politiques énoncés dans l'INDS. Dès lors, ce document participe bel et bien au processus de négociation, il constitue même la base de la négociation pour l'attribution des fonds et scelle l'engagement des parties qui s'accordent à œuvrer à la mise en œuvre de son contenu. Son élaboration d'ailleurs, répond à cette finalité. Il en résulte que l'INDS est un acte du gouvernement tourné vers l'ordre juridique international non détachable des négociations avec les partenaires au développement pour lesquelles, ce document sert de référence. Il n'est donc pas détachable de ces négociations auxquelles il sert de cadre et partant, il est insusceptible de recours devant le juge administratif dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 77.

²⁵⁹ CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François (éd.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, France, Economica, 2003, vi+463 p, p.275: " (la) stratégie globale de lutte contre la pauvreté présentée dans un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), rédigé par les autorités locales. La préparation de ce document doit se faire dans le cadre d'une vaste consultation de la société civile locale afin d'assurer la transparence du processus et la participation de la population. Ce document étant un document du gouvernement, l'acceptation du document par les IBW n'implique pas que celles-ci soient entièrement d'accord avec le texte. Contrairement aux pratiques antérieures, les IBW effectuent une évaluation commune du document (Joint Staff Assessment), dans lequel elles consignent leurs réticences éventuelles "

Cependant, le document dit INDS n'est pas exclusivement tourné vers l'ordre international, il vise surtout l'ordre national : les recommandations et la stratégie d'action arrêtées dans ce document sont amenées à être exécutées par les autorités administratives nationales et le législateur. En outre, en raison du principe de participation étrangère dans les instances d'élaboration du document INDS, les bailleurs de fonds avec lesquels le gouvernement engagera des négociations sur la base du document INDS participent déjà à son élaboration dans le cadre des groupes techniques thématiques et dans les instances délibératives qui composent la structure nationale chargée de l'élaboration de l'INDS.

§ 2. APPRECIATION DE LA NATURE JURIDIQUE DES ENONCES DE L'INDS

En raison de la construction autopoétique et autoréférentielle de l'ordre juridique, les énoncés juridiques ont pour fondement et référence un autre énoncé appartenant au même ordre juridique. Ainsi, le propre des énoncés juridiques réside dans le fait de trouver leur fondement uniquement dans des énoncés de même nature **(A)**. En outre, les énoncés juridiques sont dotés d'une certaine force contraignante qui les distingue des préceptes moraux **(B)**.

A. L'absence de fondement juridique des énoncés de l'INDS

L'INDS est la version renouvelée de l'ancien document stratégique de réduction de la pauvreté, qui comme son nom l'indique était un document définissant une stratégie d'action et planifiant les moyens financiers, techniques et technologiques de sa réalisation. La source d'une norme juridique réside dans une autre norme en raison de la structure systémique de l'ordre juridique, soit l'ensemble des normes juridiques valides sur un territoire donné, à un moment donné. Dans cette approche systémique, une norme juridique trouve son fondement dans une autre norme juridique. Les énoncés de l'INDS ne participent pas d'une telle logique ou pour dire autrement, un document INDS ne se réfère qu'à un autre document de même nature qui l'a précédé dans le temps **(1)**. Ce caractère autoréférentiel renferme l'action publique dans un ordre d'énoncé pratique programmatore, parallèle à l'ordre juridique **(2)** qui rend l'action publique prévisible autant que le ferait la norme juridique.

1. L'INDS, un document technique autoréférentiel

a. L'INDS, un document technique

L'initiative nationale de développement sociale, document stratégique de réduction de la pauvreté de deuxième génération, est structurée en trois grandes parties qui peuvent varier selon les rédactions officielles, mais qui visent à dégager trois points essentiels : délimiter les caractéristiques et déterminants de la pauvreté à l'appui des données statistiques ; revoir et évaluer la stratégie passée, ses performances et ses échecs ; arrêter sur la base de cette évaluation et au vu des caractéristiques actualisées de la pauvreté, une stratégie et des actions opérationnelles, un plan

de financement-suivi-évaluation qui tient compte des risques d'échecs et des potentialités de réussite.

L'établissement du document repose essentiellement sur l'outil statistique et le recours aux connaissances scientifiques nécessaires pour mesurer la performance et planifier les moyens de son amélioration. S'agissant par exemple de la détermination du profil de la pauvreté à Djibouti, l'initiative nationale de développement pour la période 2008-2012 indiquait que « l'analyse de la situation de la pauvreté a été conduite principalement à partir des enquêtes EDAM-Is de 1996 et de 2002, de l'Edsf/papfam de 2002 et de l'Edam-Energie de 2004, complétée par les données administratives disponibles auprès des départements sectoriels »²⁶⁰. C'est d'ailleurs, cette méthodologie d'élaboration du document stratégique de réduction de la pauvreté qui avait motivé l'adoption d'une stratégie nationale de développement de la statistique adoptée par loi du 20 juillet 2011 instituant un Commissariat au Plan, dont le commissaire a rang de ministre.

Ces énoncés recourent à une information suffisamment détaillée sur l'action publique de lutte contre la pauvreté. Ils n'ont pas pour finalité de produire des normes juridiques, mais d'adapter les orientations stratégiques au contexte local d'application pour maximiser la performance de la stratégie. Cette technicité permet de relever la performance de l'action et de la coopération publique ; mais également, d'emporter une adhésion suffisante pour l'engagement des partenaires. On pourrait dire que l'INDS participe de « ces données légitimantes »²⁶¹ qui, pour certains auteurs²⁶², relèvent de la création juridique : la technicité de ces documents permet non seulement de préciser et fonder la stratégie d'action mais également, de justifier et de légitimer la stratégie elle-même et la production juridique formelle des instruments par lesquels l'action publique va se déployer, qu'il s'agisse des conventions internationales de financement ou des lois et des décrets nationaux de mise en œuvre.

b. Un document autoréférentiel

La structure du document dit « initiative nationale de développement social » fait que ce type de document ne se réfère qu'à lui-même ; c'est-à-dire un document de même nature qui l'a précédé. La première partie du document évalue l'action publique de la période précédente. Cette évaluation conditionne la deuxième partie du document qui énumère les objectifs du nouveau

²⁶⁰ République de Djibouti, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, *op. cit.*, p. 16.

²⁶¹ LASSERRE Valérie et TERRE François, *Le nouvel ordre juridique: le droit de la gouvernance*, Paris, France, LexisNexis, 2015, xxvii+369 p, p.24: "Au cours du XIXe siècle, l'industrialisation, la démocratisation, la sociologie, le socialisme et la société elle-même auront [...] contribué à la remise en cause du clivage strict imaginé entre le fait et le droit. [...] Cette évolution dans le sens du pluralisme juridique n'a jamais cessé jusqu'à aujourd'hui. La "pression croissante du fait sur le droit" semble même être devenue un défi majeur. [...] On peut manquer de constater que la technisation de la société a propulsé les données légitimantes- donc par nature d'essence factuelle- au centre de la création du droit" L'auteure range parmi ces données, l'expertise, les statistiques, l'évaluation, les sondages."

²⁶² V. Lasserre et F. Terré, *Le nouvel ordre juridique*, *op. cit.*

document sur la base duquel va se construire le plan d'action pour la nouvelle période de programmation.

Or, le mode d'existence des normes juridiques autant que leur mode de création réside dans l'appartenance à un ensemble des normes auquel la norme créée se réfère et avec lequel elle entretient un rapport qui conditionne sa création comme son existence, son maintien comme sa disparition. C'est en cela que « les sources du droit forment système, c'est-à-dire un ensemble cohérent ayant une logique, jouissant d'une certaine autonomie par rapport au fonctionnement de la société. [...] Le droit n'est pas produit anarchiquement. Il obéit dans sa production à des règles qui le formalisent [...] Le système de source du droit [...] renseigne tout autant sur la manière dont le droit est produit (point de vue formaliste habituel) que sur son contenu, s'il est vrai que toute forme est nécessairement formée d'un contenu »²⁶³. S'agissant des documents INDS, on pourrait formuler une observation similaire : le document INDS n'est pas produit anarchiquement, il prend ses racines dans un autre document INDS qui l'a précédé et qui nous renseigne autant sur le mode de production que sur son contenu puisque le contenu d'un document INDS reprend en premier, les échecs du document INDS qui l'a précédé.

Une approche systémique de l'ordre juridique considère une norme selon sa conformité ou sa non-contradiction à l'ensemble des normes existantes. Le document dit « initiative nationale pour le développement social » ne dépend pas pour son existence de la satisfaction d'un rapport quelconque de conformité ou de non-contradiction vis-à-vis d'une norme particulière de l'ordre juridique. Un tel document ne se réfère qu'à un document similaire qui l'a précédé. Ces documents de planification deviennent autoréférentiels et évoluent indépendamment des normes juridiques qui régissent la compétence des acteurs ; ces acteurs, dont pourtant, ils planifient et évaluent l'action comme les réalisations. C'est en cela qu'ils sont dénués de fondement juridique. Si l'ordre juridique les méconnaît, ces énoncés le prennent en compte, évaluent ses échecs et réorientent en proposant aux organes créateurs du droit, des correctifs et des réformes afin qu'il (l'ordre juridique) permette à l'action publique d'atteindre cet objectif de lutte contre la pauvreté.

2. L'INDS, un document de politique général relevant d'un ordre pratique

L'approche holiste de la formulation de l'INDS dans l'appréhension et l'orientation de l'action publique lui confère les allures d'un document de politique générale **(a)** même si, ce document relève plus d'un ordre pratique de l'action publique que d'un ordre politique **(b)**.

a. Un document de politique générale...

L'initiative nationale pour le développement social est un document de politique générale. Il évalue l'action du gouvernement dans l'amélioration « du cadre macroéconomique,

²⁶³ MIAILLE Michel, *Une Introduction critique au droit*, Paris, France, F. Maspero, 1982, 383 p, p.228.

l'investissement privé, le positionnement de Djibouti comme place régionale de référence, les autres sources de croissance, la santé, l'intégration de la femme dans le développement, l'accès à l'assainissement et à l'habitat, l'emploi et les activités génératrices de revenus, les infrastructures socioéconomiques et équipement de base, la consolidation des acquis démocratiques, la gouvernance locale et le développement participatif, la réforme de la justice, la réforme administrative, la gouvernance économique et financière »²⁶⁴. Ce document évalue non seulement la performance de l'action publique dans les domaines ci-énumérés, mais assigne également, des objectifs de réalisations chiffrés. Ainsi, dans l'INDS 2008-2012, pour la réalisation de l'objectif « Promotion de l'investissement privé », il a été conclu que « l'amélioration du cadre juridique et réglementaire des affaires passera notamment par :**(i)** l'adoption d'un nouveau code de commerce [...] »²⁶⁵. Cet objectif sera réalisé par le législateur le 1^{er} août 2012²⁶⁶.

Il ne s'agit donc pas d'un document qui établit uniquement une stratégie pour des secteurs sociaux, tel que l'accès à l'eau, à la santé et à l'éducation des pauvres ; mais c'est un document de politique générale qui définit une stratégie d'action étatique pour un développement social et non seulement économique. Selon le chef de l'État dans un discours en 2007 : « l'INDS n'est ni un projet ponctuel ni un programme conjoncturel de circonstance. C'est un chantier de *mandature*, ouvert en permanence ». « Mandature » est un néologisme signifiant mandat et la qualification de l'INDS de mandat par celui qui, selon l'article 30 de la constitution du 15 septembre 1992, « [...] détermine et conduit la politique de la nation » atteste bien de la fonction assignée à ce type de document.

L'objet du document dit « initiative nationale pour le développement social » consiste ainsi, à dessiner une stratégie d'action adaptée à un contexte (celui de la pauvreté) étudié par le recours à la statistique. La structure du document, son caractère technique et détaillé, et la généralité de l'objet du document fait que le document dit « initiative nationale pour le développement social » ne peut être considéré comme une source de la légalité de l'action publique d'autant plus qu'il ne se réfère qu'à lui-même et ne trouve sa source qu'en lui-même. Son caractère autoréférentiel renferme l'action publique dans un ordre pratique et non politique, puisqu'aucune responsabilité politique n'est attachée à son exécution ou sa non-exécution : les parlementaires ne peuvent interpellier les membres du gouvernement sur les performances de l'INDS qui n'est nullement soumis ni à leur approbation ni à leur observation.

²⁶⁴ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, Djibouti, s.n., 2010, p.30-35.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 57.

²⁶⁶ Loi (n° 134/AN/11/6ème L) du 01 août 2012, portant adoption du Code de Commerce de Djibouti.

b. ...instituant un ordre pratique négocié parallèle à l'ordre juridique

Ordre négocié. La production de ces énoncés est soumise au principe participatif. L'arrêté du 06 février 2007 relatif à l'organisation du dispositif institutionnel de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de l'Initiative Nationale pour le Développement Social institue deux instances de concertation : les comités de concertation et les groupes thématiques. Les comités de concertation sont en nombre de deux et regroupent d'une part, l'État, le secteur privé et la société civile et d'autre part, l'État et les donateurs. Le second type d'instance de concertation est constitué par les groupes techniques thématiques qui, selon l'article 18 dudit arrêté « [...] constituent des espaces de réflexion et d'échanges sur les questions transversales de l'Initiative nationale de Développement social (et qui) réunissent, dans un cadre participatif, les représentants des Administrations publiques, de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement, ainsi que des personnalités connues pour leur compétence dans le domaine économique et social ». C'est au niveau des groupes techniques et thématiques que sont arrêtées les différentes stratégies sectorielles et le document final est soumis à l'approbation du comité de concertation interne et du comité donateur et État. Il en résulte que les énoncés de l'INDS ne sont pas l'expression d'une volonté unilatérale imposée de l'État, mais bien le produit d'une volonté négociée et partagée. L'imputation du document au Comité interministériel qui est le seul organe habilité pour la formulation et l'élaboration du document INDS par l'arrêté ne doit pas masquer que la construction de son contenu est négociée (négociation avec les partenaires et la société civile).

Les énoncés de l'INDS constituent ceux d'une décision administrative négociée, partagée, non contraignante et pratique.

Un ordre pratique. Si c'est l'appartenance à l'ordre juridique qui confère à une norme sa juridicité, les énoncés de l'INDS, énoncé pratique, instituent un ordre pratique par leur production autoréférentielle. Ces documents constituant des décisions administratives non contraignants ; par ordre pratique, on entend l'ensemble formé par ces documents qui structurent l'action publique sur le temps sans être dotés d'une force juridiquement contraignante. Le caractère autoréférentiel conduit au renfermement de l'action publique ; renfermement dans le sens où l'action publique de lutte contre la pauvreté se décline depuis 2001 (date d'adoption du premier document intérimaire) jusqu'en 2014 (date d'intégration juridique de la formule) d'un document stratégique à un autre. Et c'est le principe évaluatif qui consacre ce renfermement : chaque document INDS est élaboré essentiellement sur la base des résultats d'évaluation du document qui l'a précédé.

Les énoncés de l'INDS instituent un ordre formé d'énoncés pratiques qui encadre l'action publique (de lutte contre la pauvreté) sur le temps et lui confère rationalité et prévisibilité.

B. L'absence de force contraignante

La contrainte est la caractéristique des normes juridiques et les énoncés de l'INDS en sont dépourvus (1). Mais peut-être qu'en élargissant le spectre de la contrainte, caractéristique des règles juridiques, on identifierait une *certaine* force contraignante qui réside dans les énoncés de l'INDS (2).

1. Les énoncés de l'INDS sont dénués de force contraignante

Les énoncés de l'INDS sont dénués de force contraignante pour deux raisons. Ils ne sont pas le produit des rapports sociaux (a) et vu la qualité de leurs destinataires, toute capacité contraignante attribuée à ces énoncés méconnaîtrait le principe d'indépendance et de souveraineté (b).

a. Les énoncés de l'INDS ne sont pas les produits des rapports sociaux

Selon N. BOBBIO, « est juridique tout ordre ayant pour contenu l'organisation de la force. Sont juridiques toutes les normes appartenant à un tel ordre conformément à ses propres critères de validité. Même les normes ordinaires de conduite sont donc de véritables normes juridiques, dès lors qu'elles appartiennent à un ordre juridique. Elles ont pour fonction de déterminer les conditions suffisantes pour l'usage de la force »²⁶⁷. Si les énoncés de l'INDS sont dénués de force contraignante, c'est parce qu'ils ne sont pas le produit des rapports sociaux. La règle juridique est dotée de force contraignante parce que c'est un instrument de l'ordre social, de l'ordonnement des rapports sociaux. Or, les énoncés de l'INDS ne sont pas vraiment des produits, mais l'instance de production des rapports sociaux.

Selon PIERRE NOREAU, « [...] l'ordre juridique est une expression symbolique de l'ordre social. [...] La force du droit [...] est définie par sa capacité à présenter les valeurs d'un groupe dominant pour celle de l'ensemble de la société, c'est-à-dire comme des faits « naturels ». Le droit est alors mobilisé en tant que superstructure idéologique. Il propose une reconstruction idéaliste du monde, capable de recouvrir les différentes formes de la fracture sociale. Le discours juridique qui en découle tend ainsi à se substituer à une réalité sociale conflictuelle, l'idée d'un bien commun « distinct et supérieur à nos intérêts particuliers ». Ce bien commun est incarné par la neutralité et l'universalité supposée de la normativité juridique. La force symbolique du droit résiderait ainsi dans l'efficacité avec laquelle il parvient à objectiver la réalité. Par extension, le droit sert de procédé de légitimation du pouvoir de l'État, une modalité par laquelle, ce pouvoir devient domination »²⁶⁸.

²⁶⁷ N. Bobbio et R. Guastini, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, op. cit., p. 12.

²⁶⁸ THIBIERGE Catherine (éd.), *La force normative: naissance d'un concept*, Paris, France, Belgique, LGDJ, 2009, xiii+891 p, p.143.

C'est parce que la règle de droit est chargée de cette fonction de distribution de rôle et de détermination du statut de chacun dans la société qu'elle a longtemps été caractérisée par la contrainte. Cette contrainte, c'est la contrainte sociale, celle que le corps social exerce sur la volonté des individus par la médiation neutre (neutralisante) de la règle de droit afin de rendre les comportements prévisibles. Légiférer constitue ainsi une « [...] entreprise de normalisation des comportements »²⁶⁹. Les énoncés de l'INDS ne participent pas du rapport social interne, mais d'un rapport social, externe, dont le mode de mise en forme a changé de mode de production.

b. Les énoncés de l'INDS sont les mises en forme actuelles des rapports sociaux externes

L'ordre social interne se meut dans un ordre social plus large, celle de la société internationale. Tout comme les rôles sociaux sont distribués au niveau national entre les différents groupes d'individus, l'ordre international connaît aussi son propre mode de production et de distribution des rôles et des positions entre les différents acteurs de droit international, qui la composent (sujet de droit national/sujet de droit international). Si au niveau national, l'ordre social peut être maintenu ou se maintient par l'institutionnalisation d'un ensemble harmonisé des normes qui organise un minimum de contrainte sociale ; l'ordre international est constitué par un ensemble de normes dont la juridicité dépend essentiellement de l'adhésion et de la participation de ses destinataires : ordre conventionnel. Les énoncés de l'INDS sont la mise en forme renouvelée du rapport – de vertical à horizontal- de coopération entre les membres de la communauté internationale de l'aide publique au développement. Cette horizontalité est prévue par le document de référence de 2002 de la Banque Mondiale qui institue les principes, d'alignement et de participation contrairement à la conventionalité verticale, classique qui a constitué la règle de mise en forme de la coopération par l'aide pendant les périodes précédentes.

Les énoncés de l'INDS correspondent à cette nouvelle forme négociée, participative où les bailleurs se sont mués en partenaires et participent aux instances de concertation nationales pour la formulation de ce qui va engager leur contribution financière au développement. Le rapport de coopération se veut désormais moins directif, plus participatif et plus souple, moins contraignant afin de préserver l'autonomie d'action de ses destinataires (et en même temps, l'efficacité de l'aide). Cette dernière est fondamentale au regard de la qualité des destinataires de l'INDS : des autorités habilitées à créer du droit. Il est donc compréhensible que les énoncés qui s'adressent à ces autorités et qui mettent en rapport ces dernières avec des acteurs du droit international ne puissent recourir à la contrainte classique, caractéristique de la règle juridique.

Le double argument de la qualité des destinataires (on ne peut ordonner à un législateur d'adopter telle ou telle norme) et de l'efficacité des normes négociées aux normes imposées (une

²⁶⁹ HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, et al. (éd.), *Théorie des sources du droit*, Limal, Belgique, Anthemis, 2012, 1030 p, p.700.

des leçons tirées de l'échec des programmes d'ajustement structurel) pourraient expliquer pourquoi, les énoncés de l'INDS ne sont ni contraignants ni formels et ne correspondent pas aux critères classiques de la contrainte et de la forme associée aux règles juridiques. Raison pour laquelle, il serait préférable de recourir à une appréhension graduelle de la force contraignante en fonction de l'intensité effective de ces énoncés.

2. Les énoncés de l'INDS sont dotés d'une fonction contraignante

La contrainte caractéristique des normes juridiques se décline à la fois sur la forme, mais également sur le contenu. Des énoncés ne deviennent juridiques que si elles ont été produites tel que prévu par les normes supérieures qui règlent la production des normes juridiques inférieures. Ensuite, les énoncés juridiques se distinguent des énoncés moraux par la sanction attachée à leur non-respect même si l'ordre juridique n'est pas uniquement composé des normes répressives²⁷⁰. Les énoncés de l'INDS sont produits selon des formes contraignantes **(a)** et la contrainte qui sanctionne leur non-observation est d'une nature singulière **(b)**.

a. Le caractère contraignant du mode de production formel de l'INDS

Le mode d'élaboration des énoncés de l'INDS, une procédure formelle contraignante.

À la Conférence de Monterrey de 2002, la communauté des bailleurs de fonds et leurs partenaires étaient arrivés à un consensus sur le mode d'élaboration des stratégies d'aide.

« [...] Plutôt que de remettre en cause fondamentalement le contenu de leurs politiques, les institutions de Bretton Woods (IBW) ont choisi, en lançant les DSRP lors dès leurs assemblées de l'automne 1999, de *transformer le mode d'élaboration et de mise en œuvre* de leurs politiques. De fait, il est [...] unanimement reconnu qu'une des raisons de l'échec des politiques d'ajustement structurel menées dans les pays en développement depuis les années 80 réside dans la manière dont celles-ci ont été imposées de l'extérieur, sans prise en compte des réalités locales. Une contradiction majeure de ces politiques consistait en effet à marginaliser les responsables nationaux - jugés incompetents - lors de la conception des stratégies, tout en exigeant d'eux qu'ils aient la capacité et la volonté de mettre en œuvre de manière efficace des stratégies auxquelles ils n'adhéraient pas nécessairement. [...] Afin [...] de rompre avec les pratiques antérieures, la nouvelle démarche préconisée dans le cadre des DSRP prévoit la mise en œuvre systématique d'un processus participatif pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté»²⁷¹.

²⁷⁰ BOBBIO Norberto et GUASTINI Riccardo, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, traduit par Michel Guéret et traduit par Christophe Agostini, Louvain, France, Bruylant, 1998, 286 p, p.69: " La conception répressive du droit domine encore la théorie générale du droit. Qu'elle conçoive la force comme un moyen pour obtenir le plus grand respect des normes- primaires- du système, ou comme le contenu même des normes- secondaires-, la conception dominante est certainement celle qui considère le droit comme un ordre de contrainte, et qui établit un lien nécessaire et indissoluble entre droit et contrainte."

²⁷¹ CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs□ ? », in *L'Économie politique*, n° 4, no 16, 2002, p. 32-54.

La Banque Mondiale avait précédé les autres acteurs au développement en publiant dès 2002, « un manuel de référence pour l'élaboration des stratégies de développement »²⁷². Ce manuel va servir de véritable *code de procédure* pour l'élaboration des documents stratégiques de réduction de pauvreté et la Banque Mondiale refuse son concours au partenaire qui ne le respecte pas scrupuleusement. La Banque Mondiale a ainsi rejeté le document portant cadre stratégique de lutte contre la pauvreté de 2000 du gouvernement malien pour non-respect du principe participatif²⁷³. Ce manuel de référence ne détermine pas uniquement le mode d'élaboration, mais également la structure des énoncés des documents stratégiques de réduction de la pauvreté et leurs structures qui sont tout autant contraignants pour les pays récipiendaires de l'aide que la forme participative de leur élaboration.

La structure des énoncés de l'INDS, une forme idéale typique contraignante. Le manuel de référence de la Banque Mondiale n'indique pas uniquement le mode d'élaboration du document, mais également, la structure qui doit s'articuler autour de trois pôles : le profilage de la pauvreté (les pauvres, les déterminants de la pauvreté, l'évolution de la pauvreté, les obstacles institutionnels, économiques sociaux et environnementaux à l'éradication de la pauvreté), l'établissement d'une stratégie qui se décline sur deux niveaux : une revue sectorielle de la stratégie passée et l'établissement d'une stratégie d'action par secteur²⁷⁴.

Ce mode de production contraignant confère-t-il aux énoncés de l'INDS une force contraignante vis-à-vis de ses destinataires ?

b. La force contraignante des énoncés de l'INDS ?

Selon PAUL AMSELEK, « les règles de droit sont conçues de la manière la plus générale, aussi bien dans la théorie juridique que dans l'opinion juridique, comme dotées d'un caractère obligatoire, d'une force contraignante, obligeant ceux qui en sont les destinataires à se conformer à leurs prescriptions. Il ne s'agit pas là d'exprimer simplement des vues de caractère sociologique ni des professions de moralistes. La contrainte en question est considérée comme un élément structurel du droit lui-même tel qu'il est édicté et à l'œuvre dans les sociétés humaines, comme un attribut inhérent des règles ou normes [...] dont il est composé. [...] »²⁷⁵.

Si les règles juridiques sont dotées de cette force contraignante si caractéristique, c'est parce qu'elles sont édictées dans le but d'influencer la conduite de ses destinataires. Mais, elles peuvent

²⁷² KLUGMAN Jeni (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies. Volume 1, Core techniques and cross-cutting issues*, Washington, DC, États-Unis d'Amérique, World Bank, 2002, p.2.

²⁷³ ZAGAME Paul, « Planification stratégique. Quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale », in *Revue économique*, n° 1, vol. 44, 1993, p. 13-56.

²⁷⁴ KLUGMAN Jeni (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies. Volume 1, Core techniques and cross-cutting issues*, Washington, DC, États-Unis d'Amérique, World Bank, 2002.

²⁷⁵ Catherine Thibierge (éd.), *La force normative*, *op. cit.*, p. 3.

avoir également pour objet d'accorder à l'individu des droits dont l'exercice ou le non-exercice relève de son appréciation autonome. Les règles de droit peuvent également porter sur le mode de production des règles juridiques²⁷⁶. Dans ce dernier cas, l'inobservation de ces dispositions ne fait pas courir à son auteur une sanction de type répressive, mais frappe l'acte ainsi produit, d'inexistence juridique, d'invalidité. La règle juridique hormis les règles constitutive²⁷⁷ est destinée à modeler et guider la conduite de ses destinataires. Seulement, la caractéristique distinctive d'une règle juridique des prescriptions morales réside dans la sanction (invalidité ou sanction répressive) attachée à son non-observation. Les énoncés de l'INDS ne contraignent nullement ses destinataires, à savoir les autorités habilitées à créer du droit. La contrainte étant, ici, définie comme ce pouvoir de faire faire à quelqu'un, ce qu'il n'aurait pas fait sans l'existence de cette prescription et la menace de sanction. Ainsi, si par exemple, le Conseil constitutionnel n'a pas interdit au législateur d'adopter des lois simplement déclaratives, ce législateur aurait peut-être continué de produire de telles dispositions législatives. Cependant, si le mode de production des énoncés de l'INDS se révèle contraignant à l'égard de ses rédacteurs ; cette contrainte ne réside pas dans les énoncés de l'INDS. En outre, lorsqu'un énoncé de l'INDS prévoit une action déterminée, aucune contrainte (matérielle ou formelle) n'est attachée à cet énoncé.

Ainsi, si l'INDS recommande de réformer le code du travail pour libéraliser le marché du travail, aucune contrainte n'est attachée à l'absence de réforme ou une réforme non ou insuffisamment libérale. Tout au plus, le prochain document INDS évaluera la réalisation de cette recommandation et reformulerait à nouveau, en l'inscrivant dans le programme d'action opérationnel. La contrainte qui peut s'attacher à l'INDS est de nature pratique : les recommandations seront reportées jusqu'à leur réalisation effective et tant que les partenaires sont convaincus objectivement (ou politiquement) des motifs de l'échec.

En outre, la contrainte qui caractérise le commandement juridique identifie une autorité qui commande et un sujet passif, tenu d'observer la prescription énoncée par le premier, à qui est attribuée la capacité juridique d'infliger une sanction en cas de comportement non-observant. Ce

²⁷⁶ BOBBIO Norberto et GUASTINI Riccardo, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, traduit par Michel Guéret et traduit par Christophe Agostini, Louvain, France, Bruylant, 1998, 286 p, p.60: "*Les normes qui, dans tout ordre, déterminent quels faits possèdent l'efficacité des sources du droit, sont, les normes de production juridique*".

²⁷⁷ BOBBIO Norberto et GUASTINI Riccardo, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, traduit par Michel Guéret et traduit par Christophe Agostini, Louvain, France, Bruylant, 1998, 286 p, p.129-130: "« (Les normes constitutives) sont définies comme des normes dont l'effet ne dépend pas d'un comportement susceptible de suivre ou de ne pas suivre la prescription ; cet effet est constitué- d'où le nom- directement par la norme au moment même de son entrée en vigueur. » N. Bobbio en donne l'exemple des règles de jeu d'échec: « « La règle du jeu d'échecs, au contraire, ne se limite pas à déterminer les règles du jeu mais définit certains comportements...dont l'existence dépend exclusivement de l'existence de ces règles. [...] Les règles de jeu sont dites constitutives en un sens différent de celui qui est employé...pour les normes. Ces dernières sont appelées constitutives relativement à leurs effets, dans la mesure où la modification d'un état de choses ne dépend pas d'un comportement ultérieur prévu par une norme, mais est la conséquence immédiate de la norme elle-même. Les règles sont dites constitutives au sens de Searle en raison du comportement même qui est l'objet de la règle ; c'est à la règle elle-même de créer ce comportement".

rapport d'extériorité ne peut être identifié dans le cas des énoncés de l'INDS. Il serait très difficile d'admettre qu'une même personne (l'État par le biais du comité interministériel) puisse se donner des commandements et se sanctionner en cas de non-observation. En outre, les partenaires au développement participent à l'élaboration du document à la fois au niveau des groupes thématiques et au niveau des instances délibératives. D'ailleurs, l'instance d'élaboration et de formulation des énoncés de l'INDS ne se caractérise pas par une unité qui identifierait une autorité qui commande. Au contraire, elle associe une multiplicité d'acteur qui accepte, approuve et adhère un document élaboré, discuté et négocié de manière conjointe. C'est d'ailleurs, la raison pour laquelle l'arrêté du 06 février 2007 qualifie le comité interministériel chargé de l'élaboration de l'INDS, d'instance et non d'autorité administrative. Entre cette instance d'élaboration et les autorités habilitées à créer du droit, l'imbrication est tellement forte qu'il est difficile d'identifier une autorité qui commande et un sujet passif tenu à l'observation à peine de sanction, même de nature financière.

Dès lors, si ces énoncés, non juridiques et non contraignants selon les exigences de la logique formelle et positiviste, arrivent comme même à encadrer l'action publique, d'où tiennent-ils leur force d'influence ?

SECTION II.

DE LA PORTEE NORMATIVE DES ENONCES DE L'INDS

« [...] La norme est un modèle pour l'action [...]. En tant que modèle pour l'action, « c'est [l]a vocation concrète [de la norme] à être reproduite ou celle plus abstraite à être suivie, à inspirer qui est mis en avant [...] »²⁷⁸. Les énoncés de l'INDS remplissent justement ce rôle de modèle pour l'action publique : les autorités habilitées à créer du droit prennent les énoncés de l'INDS comme modèle d'action ; l'action en question est celle consistant à produire du droit pour garantir la mise en œuvre des énoncés de l'INDS. Pour prendre la pleine mesure de la capacité de ces énoncés à influencer sur la production du droit de l'action publique (de lutte contre la pauvreté), on va s'attacher à analyser le type de discours auquel ils se rattachent (§ 1) pour déterminer leur véritable portée normative (§ 2).

§ 1. LE REPERTOIRE DIALOGIQUE DE L'INDS

Pour Norberto BOBBIO, « l'analyse du langage consiste en une distinction rigoureuse entre le discours descriptif et le discours prescriptif (ou normatif) et évaluatif. Cette distinction trouve son fondement dans l'idée (qui ne fait d'ailleurs pas l'objet d'une acceptation universelle) que les énoncés descriptifs peuvent être vrais ou faux, tandis que les énoncés prescriptifs et les jugements

²⁷⁸ Isabelle Hachez, Yves Cartuyvels, Hugues Dumont, et al. (éd.), *Théorie des sources du droit, op. cit.*, p. 430.

de valeur sont dépourvus de toute valeur de vérité. [...] La distinction entre discours descriptif et discours prescriptif constitue plus particulièrement le fondement même de [l]a théorie du droit...fondée sur l'idée simple que les normes ne sont rien d'autre que des énoncés prescriptifs »²⁷⁹. Et Madame la Professeure Véronique CHAMPEIL-DESPLATS de préciser que, « [...] les énoncés prescriptifs ont souvent *pour préalable* des énoncés évaluatifs, c'est-à-dire émettant un jugement sur une norme ou un ensemble des normes juridiques »²⁸⁰.

Les énoncés de l'INDS procèdent d'un discours évaluatif **(A)** dont l'objet est d'indiquer un modèle de conduite aux organes habilités formellement à créer du droit**(B)**.

A. L'INDS, un énoncé produit d'un discours évaluatif ?

Les énoncés évaluatifs ne reposent pas uniquement sur des jugements de valeur morale, politique ou idéologique **(1)**, ils peuvent également être techniques **(2)**.

1. L'aspect idéologique du discours évaluatif des énoncés de l'INDS

Une appréciation fondée sur l'« idéologie (correspond à) une certaine prise de position en face d'une réalité donnée : une telle prise de position est fondée sur un système plus ou moins conscient de valeurs »²⁸¹. Dans le cas des énoncés de l'INDS, ses valeurs sont constituées de la bonne gouvernance **(a)** et de la consolidation des acquis démocratiques et des droits humains **(b)**.

a. La bonne gouvernance, critère évaluatif du droit de l'action publique

La bonne gouvernance est en soi un concept polysémique. « En soulignant la polysémie de cette notion, Monsieur Marcou distingue l'approche normative de l'approche analytique. [...] Cette distinction ne réduit pas, ainsi que le souligne le professeur, l'élasticité de la notion de gouvernance. [...] L'imprécision de la gouvernance s'étend, avec plus d'ampleur, au « credo » de la bonne gouvernance »²⁸².

De cette élasticité et imprécision le concept en tire un double avantage. D'abord, il gagne en nombre de critères indicatifs. Ainsi, le Document stratégique de réduction de la pauvreté de 2004-2006 retenait comme critères d'évaluation de la réalisation de l'objectif « promouvoir la

²⁷⁹ N. Bobbio et R. Guastini, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, op. cit., p. 2.

²⁸⁰ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, France, Dalloz, 2016, xiv+440 p, p.282.

²⁸¹ N. Bobbio et R. Guastini, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, op. cit., p. 27.

²⁸² BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, Harmattan, « Logiques juridiques », 2010, 566 p, p.225-226.

bonne gouvernance » : « [...] le renforcement de la démocratie, la décentralisation, la gestion transparente des ressources publiques et l'amélioration de leur efficacité »²⁸³.

Ensuite, il trouve sa justification en lui-même, nul besoin d'une justification externe de « sa valeur ». Cette justification lui est intrinsèque : elle réside dans le qualificatif *bon* pour désigner un modèle type de gouvernance qui sous-tend une conduite précise pour sa réalisation. Ce qui permet de ne pas à avoir à procéder à une évaluation technique et empirique pour décréter que, dans un État limité à une superficie de 20 mille Km² et où 80 % de la population vit dans la capitale, la décentralisation soit un critère d'évaluation de la qualité (bonne ou mauvaise) de la gouvernance de cet État. « Ainsi que le souligne Madame LASSALLE, « la question de la “bonne gouvernance” se pose en termes idéologiques [...] » »²⁸⁴.

Enfin, le concept de bonne gouvernance concerne indistinctement le champ gouvernemental et le champ administratif. Vecteur puissant de la conception holistique de la stratégie de l'aide publique au développement orientée vers la lutte contre la pauvreté, l'usage de ce concept comme critère d'évaluation permet d'englober indistinctement la législation, l'administration et la juridiction et les soumettre à l'évaluation participative de l'ensemble des acteurs, à savoir la société civile et surtout les partenaires techniques et financiers. « [...] La bonne gouvernance concerne en substance, la définition des objectifs (politiques ou économique) du gouvernement et ses résultats. Monsieur CABANNES associe implicitement la gouvernance à un centrage des résultats en l'inscrivant dans un courant managérial »²⁸⁵. L'ensemble des fonctions étatiques devient par ce seul critère justiciable de l'évaluation des partenaires civils et internationaux (les partenaires techniques et financiers).

Il en est, cependant, un autre critère qui participe de cette fonction évaluative des énoncés de l'INDS, documents de planification, mais qui en réalité dépasse la seule élaboration d'un plan d'action opérationnel.

b. La consolidation des acquis démocratiques et la protection des droits humains

Il faut remarquer d'emblée, la forte connotation idéologique et culturelle, des termes tels que « démocratie », « droits humains », qui rendent l'appréciation du contenu assez délicate. Selon NORBERTO BOBBIO, « sont idéologiques, les concepts de droit subjectif et de droits objectifs, la distinction classique entre droits réels et obligations, entre droit privé et droit public, et le dualisme de l'État et du droit. Que le juge ne crée pas, mais déclare le droit est une idéologie-celles qui désire maintenir l'illusion d'une certitude juridique ; est aussi idéologique, et non une

²⁸³ Ministère de l'économie, des finances, du plan chargé de la privatisation, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, *op. cit.*, p. 27.

²⁸⁴ R. Bousta, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, *op. cit.*, p. 228.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 230.

théorie, l'affirmation qu'il existe des lacunes dans le droit- c'est l'idéologie qui permet au législateur de limiter, à l'aide de la règle ad hoc, la liberté du juge »²⁸⁶.

Dans le texte du document dit « initiative nationale de développement social », la question de « la démocratie et la protection des droits humains » opère telle la notion de bonne gouvernance comme un critère évaluatif des fonctions étatiques (de législation, d'administration et de juridiction) par rapport à des normes idéales typiques de référence. Il s'ensuit une fois l'objectif fixé, de déterminer les vecteurs par lesquels cet objectif sera atteint et qui seront traduits sous forme d'actions opérationnelles auxquelles, il faut allouer des moyens financiers et des indicateurs de performance chiffrée. Ces actions trouvent ainsi, leur justification dans l'objectif « démocratie et droit humain » et cette justification ne s'embrasse pas de lien de causalité ou d'analyse socioéconomique comme les autres objectifs du document INDS. C'est ainsi que le DSRP de 2004-2006 retenait comme objectif à réaliser en ce domaine : « la mise en place d'un code de la famille qui consacre les droits fondamentaux de la femme Djiboutienne et la protège ; la mise en place d'un quota minimum de 10 % des listes électorales ainsi que des hauts postes de l'administration pour les femmes ; la ratification par Djibouti des conventions internationales relatives aux droits civils et politiques [...] »²⁸⁷.

Ces objectifs, critères évaluatifs de la production et de la qualité de la production des normes juridiques sont de nature idéologique à partir du moment où ils échappent à l'évaluation analytique et s'auto-justifient en dehors de toute réfutabilité. Comment justifier autrement, que d'établir par un document programmatique et planificateur que l'adoption d'un code de la famille garantirait ces droits mieux que la constitution qui interdit toute discrimination fondée sur le sexe ; si ce n'est que consacrer l'identification de la famille à la femme.

2. L'aspect technique du discours évaluatif des énoncés de l'INDS

Il faut garder à l'esprit que le système de valeur ou idéologie qui a accouché des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (ou dans leur version seconde génération « initiative nationale de développement social ») est l'idéologie managériale dont l'un des ambassadeurs accrédités est justement l'auteur du *code de procédure* de ce document de planification à savoir la Banque Mondiale. Les concepts clés de ce système de valeur sont la bonne gouvernance et la performance. Il en résulte que ce type de discours ne peut se limiter à la diffusion de valeur sans

²⁸⁶ N. Bobbio et R. Guastini, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, op. cit., p. 216.

²⁸⁷ MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES, DU PLAN CHARGE DE LA PRIVATISATION, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, s.l., s.n., 2004, p.102. Que l'adhésion par Djibouti aux conventions internationales relatives aux droits civils et politiques favoriserait la protection des droits humains peut se vérifier; il n'est pas sûr par contre, que l'élaboration d'un code de la famille contribuera *ipso facto* à améliorer les droits humains de la femme : le code de la famille a pour objet la protection de la famille (une institution) et non l'individu (la femme) en tant qu'humain, titulaire des droits fondamentaux. Pourtant, la protection des droits humains va servir de motif pour l'élaboration d'un code de la famille.

une traduction technique par des concepts pratiques ; traduction qui permet d'objectiver et de conférer au discours, une neutralité axiologique fondée sur l'efficacité **(a)** à coup de renfort d'expert et de l'institution de l'expertise comme préalable à toute prise de décision publique, adjuvant indispensable désormais, à la production formelle des instruments juridiques **(b)**.

a. L'efficacité, critère évaluatif du droit de l'action publique

Selon Madame la Professeure Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « les énoncés évaluatifs peuvent également avoir pour fondement des jugements techniques en termes d'utilité, d'efficacité, de productivité compte tenu d'une certaine connaissance experte d'un domaine particulier [...] »²⁸⁸.

Le critère évaluatif de l'efficacité technique est un critère central, voir structurant de l'INDS. Qu'il s'agisse de la gestion des deniers publics, de la gestion des ressources humaines, de l'amélioration de la décision publique par la communication, l'information, la participation, la consultation, l'accès au service public de santé et d'éducation, etc. ; l'action publique est évaluée sous l'angle du critère de l'efficacité. La règle juridique au sens formel, instrument par lequel, la puissance publique agit est soumise par voie de conséquence à l'évaluation de son efficacité : évaluer l'efficacité de l'action publique revient à évaluer l'instrument par lequel cette action se concrétise, à savoir la règle de droit. L'efficacité placée au centre de la stratégie INDS a même renforcé le caractère instrumental de l'outil juridique.

Cette efficacité ne se justifie pas par une référence juridique, mais par le recours à la statistique, l'établissement d'enquête, le recours aux savoirs techniques dans des domaines tels que l'économie, l'énergie, la gestion des infrastructures et des risques environnementaux, etc. À titre d'illustration : « les efforts de promotion [de l'investissement privé] ont commencé à porter leurs fruits, puisque principal moteur de la croissance économique de ces dernières années, l'investissement privé a connu une ampleur considérable. Ainsi, la part de l'investissement privé dans le PIB, notamment impulsé par les investissements directs étrangers (IDE), de 9,5 % seulement en 2005, de 22 % avant d'atteindre 42 % du PIB en 2007. [...] Malgré les efforts accomplis et les résultats obtenus, des obstacles continuent à entraver l'effort de promotion de l'investissement privé à Djibouti. D'une manière générale, *l'arsenal juridique et institutionnel des affaires souffre d'insuffisances et, parfois, de manque de cohérence* »²⁸⁹.

On évalue ainsi, les normes juridiques valides selon leur capacité à promouvoir ou à constituer un obstacle à l'efficacité économique et commerciale. Cette évaluation est confiée à un champ d'acteur particulier : les experts des institutions internationales et les experts consultants privés.

²⁸⁸ V. Champeil-Desplats, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 284.

²⁸⁹ République de Djibouti, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, op. cit., p. 30.

b. Consécration de l'expertise et des experts

L'INDS, comme décrit, ci-dessus est un document hautement technique et les énoncés qu'il contient sont produits à partir d'un profilage statistique de la performance publique dans tel ou tel domaine accouplé de la connaissance scientifique pour indiquer, après mesure de la performance actuelle de l'action publique, la stratégie à adopter pour l'améliorer. Il ne s'agit plus de ces lois programmatrices qui décrivaient la volonté de la puissance publique à tendre à la réalisation de certains objectifs. Produit de la volonté politique des autorités habilitées à créer du droit, ces lois pouvaient et peuvent être enthousiastes et peu ou pas adaptées à la réalité et au contexte. Ce risque disparaît avec la méthodologie d'élaboration des énoncés de l'INDS. Avec la nouvelle stratégie, il ne s'agit plus de projeter une volonté dans le temps, mais d'étudier et d'évaluer d'abord le contexte, pour faire ensuite des projections de volonté. Alors que les lois d'orientation et de programmation résultaient de la volonté des élites politiques, très habituées à la fabrication des lois et des textes réglementaires ; l'INDS est la chose d'un cercle restreint de hauts fonctionnaires, nationaux et internationaux.

L'élaboration, le suivi-évaluation, la rédaction du contenu de l'INDS nécessite la maîtrise d'une procédure particulière, un langage-expert qui n'a rien de commun avec celui des décrets, loi et autre forme des sources classiques du droit.

Madame Valérie LASSERRE remarquait que « des auteurs soulignent que « la science a partie liée avec la décision publique en lui apportant à la fois la légitimité de son objet et celle de ses moyens » et que « le savoir expert est devenu consubstantiel à la chose publique ». Le fait que « le discours scientifique est une source inépuisable de légitimation » entraîne naturellement le risque de subordination des décideurs politiques aux sachants »²⁹⁰. C'est la société du risque²⁹¹ d'Ulrich Beck²⁹² qui conduit, selon elle, et dans le contexte qu'elle étudiait, à cette subordination des premiers aux seconds. Subordination dans le sens que les décideurs publics ne peuvent produire des normes qui n'auraient pas reçu l'aval ou le consentement des scientifiques. Ce qui peut se résoudre par la considération selon laquelle tenir compte du consentement de « scientifique », de « sachant » revient en somme à tenir compte du consentement d'une partie et d'un genre de contribuable avec la nuance de leur statut privilégié de scientifique. En revanche, il s'agit ici, non pas d'un savoir expert qui viendrait légitimer la décision publique, mais c'est la décision publique elle-même qui a glissé aux mains des experts. Le décideur a peu d'emprise sur ces statistiques et ces connaissances économiques, économétrique, financière, etc., qui dictent la démarche à

²⁹⁰ V. Lasserre et F. Terré, *Le nouvel ordre juridique, op. cit.*, p. 72.

²⁹¹ LASCOUMES Pierre (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, « Collection académique », 2004, 370 p, p.135.

²⁹² BECK Ulrich, *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2002.

adopter, le continuum de la décision publique, le continuum de la règle de droit qui va conférer la coloration juridique à cette décision pour qu'elle puisse avoir prise et effet dans le réel.

Il en résulte qu'après évaluation du droit de l'action publique (du droit tout court) à l'aune de la performance chiffrée, l'INDS prescrit la conduite à adopter exactement telle que précisait Madame VERONIQUE CHAMPEIL-DESPLAT : « les énoncés prescriptifs ont souvent pour préalable des énoncés évaluatifs [...] »²⁹³. Évaluer d'abord, pour prescrire ensuite, un standard des droits (du commerce, du travail, des finances publiques, des marchés publics, du droit de la décentralisation....etc.) aux motifs de la performance de l'action publique de lutte contre la pauvreté ?

B. L'INDS, un énoncé prescriptif ?

Si « les énoncés prescriptifs (dit aussi normatifs) expriment un devoir être »²⁹⁴, les énoncés de l'INDS indiquent aux autorités habilitées à créer du droit au sens formel, la conduite à adopter. Ils sont prescriptifs par leur objet **(2)** et par le mode d'expression et de formulation **(1)**.

1. Le mode d'expression des énoncés de l'INDS

Le discours prescriptif indique une certaine conduite et pour cette raison, il se caractérise par l'emploi de la formule directive **(a)**. Dans le cas de l'INDS, cette formulation directive bien que présente, est relativisée en raison de la qualité particulière des destinataires**(b)**.

a. Les énoncés de l'INDS, des formules prescriptives ?

« Les énoncés prescriptifs expriment que quelque chose (un fait, un comportement, une conduite) doit être ou doit se produire. Ils répondent à la question « que faut-il faire ? » ou « qu'est-il bon de faire bien ? ». [...] On distingue classiquement trois principales formes déontiques : les obligations, les interdictions et les permissions ». [...] Les obligations s'expriment par des verbes du type : « devoir, ordonner, ne pas pouvoir, obliger, exiger, prescrire », falloir, incomber »²⁹⁵.

La première partie de l'INDS évalue les réalisations de la période écoulée, la seconde partie prescrit clairement les actions à entreprendre pour la période suivante. Le document regorge à ce niveau de formules déontiques, directives prescrivant clairement l'action à entreprendre. À titre d'illustration, l'INDS pour la période 2008-2012 indique que « [...] le système électoral pour les élections législatives *devra être révisé* pour permettre une plus grande présence de députés de

²⁹³ V. Champeil-Desplats, *Méthodologies du droit et des sciences du droit, op. cit.*, p. 284.

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 282.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 258.

l'opposition républicaine au sein de l'Assemblée nationale [...] »²⁹⁶. La norme de conduite contenue dans cet énoncé peut être formulée ainsi: le gouvernement a l'obligation de réformer le système électoral pour les élections législatives. Un tel type d'énoncé se distingue bien d'un simple énoncé planifiant une action publique qu'il serait souhaitable de réaliser comme lorsqu'il est énoncé que « le programme d'infrastructures à haute intensité de main d'œuvre [...] *devrait être intensifié* dans la perspective des investissements massifs prévus en soutien à la croissance et à l'expansion des services de base [...] »²⁹⁷.

La fonction directive est plus forte dans le premier énoncé que dans le second qui correspond plus à la tonalité prévisionnelle. Le premier énoncé dispose ce qu'il faut faire (réformer le système électoral), le second ce qui serait souhaitable de faire (le programme [...] devait être intensifié...). Le premier prescrit une obligation de conduite qui peut recevoir une réponse positive (le système électoral est réformé) ou une réponse négative (le système électoral n'est pas réformé). Les rédacteurs de l'INDS entendent bien dans cet énoncé influencer sur la conduite des autorités habilitées à créer du droit par l'emploi de l'indicatif (devra être); l'emploi du futur découle de la finalité programmatique du document. Dans le second, il constate de manière empirique au moyen de l'évaluation d'impact, la performance d'un programme sur laquelle il formule un souhait (et donc planifie une action) par l'emploi du conditionnel (devrait). Dès lors, l'ensemble des énoncés contenus dans l'INDS n'ont pas la même force directive, parce qu'ils n'ont pas tous le même objet mais comporte bien des énoncés prescriptifs.

b. Le contenu indicatif des énoncés de l'INDS

Les énoncés de l'INDS s'adressent aux autorités formellement habilitées à créer du droit. Le mandat de ces autorités, destinataires des énoncés de l'INDS est fondé sur la gestion de la chose publique dont l'INDS établit une stratégie pour la performer. Lorsque l'INDS prévoit que le système électoral doit être réformé ou qu'un code de commerce libéral doit être adopté, les rédacteurs entendent bien influencer sur les organes habilités à produire du droit. Le produit²⁹⁸ peut relever du droit électoral, du droit commercial, du droit de l'investissement, du droit des marchés publics, etc. ; mais c'est dans les énoncés de l'INDS que ces règles formelles trouvent leur source, leur affluent.

En outre, les énoncés de l'INDS dessinent, dès fois, le contenu ou les grands traits caractéristiques que doit revêtir la norme formellement produite. Tel était le cas de l'exemple de

²⁹⁶ République de Djibouti, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, *op. cit.*, p. 74.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 59.

²⁹⁸ NICOD Marc (éd.), *Les rythmes de production du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Actes de colloques de l'IFR », 2018, 295 p, p.25 : "Comment étudier la "production du droit", sans envisager ses "producteurs" ? *Ces modes de production du droit, tels qu'ils peuvent être nommés, ..., regroupent l'ensemble de ces phénomènes normatifs qui contribuent, chacun pour leur part, à former le Droit*".

la réforme du code électoral, où il était indiqué que la réforme doit prévoir un dosage proportionnel (10 %) dans le scrutin majoritaire pour « [...] permettre une plus grande présence de députés de l'opposition républicaine au sein de l'Assemblée nationale [...] »²⁹⁹. Et la réalisation de cet objectif participe de l'amélioration de la performance publique. La réforme du code électoral sert ainsi, la logique managériale de performance de la gestion publique qui nécessite « (des) conditions d'un débat contradictoire, bénéfique pour la pérennité des institutions »³⁰⁰.

L'objet des énoncés de l'INDS ne consiste pas à établir juridiquement des règles au sens formel du terme, mais à modeler la fabrique du droit dans un sens qui permet la réalisation de certains objectifs ; c'est en cela qu'ils sont des sources de normes. Les énoncés de l'INDS n'ont pas expressément pour objet de lier la conduite des producteurs des règles juridiques à des conséquences juridiques ; mais de régler, modeler la fabrique des règles juridiques qui elles, auront des conséquences juridiques explicites. C'est en remontant aux énoncés de l'INDS qu'on pourra peut-être comprendre pourquoi, la loi fiscale augmente tel type d'impôt, etc., ou pourquoi 10 % de siège à l'assemblée nationale est réservée à l'opposition républicaine.

Cependant, le mode d'expression des énoncés de l'INDS se distingue des expressions déontiques caractéristiques des règles juridiques en raison notamment de la qualité de ses destinataires. Ce qui explique le style recommandatoire employé dans la rédaction des énoncés de l'INDS, sans que ce style ne contrecarre en rien la finalité assignée à ces énoncés, à savoir celle de modeler la création du droit des organes habilités pour favoriser la performance de l'action publique.

2. Les énoncés de l'INDS, produits d'un style recommandatoire

Les énoncés de l'INDS s'adressent à ses destinataires sous forme recommandatoire **(a)**, mais ce sont des recommandations un peu particulières **(b)**.

a. Les énoncés de l'INDS, des recommandations ?

Selon Paul AMSELEK, « [...] les normes juridiques...appartiennent à la catégorie des règles éthiques ou règle de conduite en général : lesquelles, en effet, se définissent- et se donnent à notre conscience- comme des outils mentaux visant à diriger la conduite de ceux à qui elles sont adressées, à encadrer leur volonté dans ses réalisations et accomplissements »³⁰¹. L'auteur distingue toutefois, deux types de règles éthiques ou « de l'art de diriger la conduite humaine »³⁰². « Le premier s'exprime à travers des commandements, c'est-à-dire des normes qui sont chargées,

²⁹⁹ République de Djibouti, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, *op. cit.*, p. 74.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ Catherine Thibierge (éd.), *La force normative*, *op. cit.*, p. 4.

³⁰² *Ibid.*, p. 7.

par ceux qui les émettent, de la vocation instrumentale particulière d'être à suivre, à observer obligatoirement par leurs destinataires...ces normes correspondent à une technique de l'éthique que j'ai proposé d'appeler technique de la direction dure ou rigide des conduites. [...] Cette technique se différencie de la technique de la direction souple ou molle des conduites, qui opère par le canal des recommandations : les recommandations, en effet, ont une vocation directive moins contraignante puisqu'elles fixent seulement, à l'intention des dirigés, des marges de manœuvre à tâcher de respecter...Re-commander, c'est littéralement diriger par-dessus le propre pouvoir de direction que les intéressés conservent sur eux-mêmes. [...] Les recommandations participent bien d'une fonction directive, à la différence des avis qui relèvent d'une fonction de conseil [...] »³⁰³.

Les énoncés de l'INDS établissent d'abord, un constat sur les résultats de l'action publique et formulent ensuite, des recommandations d'action. Les rédacteurs de l'INDS n'ont pas autorité sur les producteurs formels du droit ; les énoncés qu'ils formulent n'ont pas pour objet de commander, mais d'orienter et d'influer sur la production du droit. Lorsque l'INDS indique qu'il faut réformer telle ou telle législation (exemple le code de commerce ou la gestion des établissements ou entreprises publiques) ou à mettre en place telle ou telle institution (conseil national de micro-finance), l'énoncé est formulé au futur de l'indicatif. Il s'agit de recommander aux autorités une certaine conduite pour atteindre un objectif. Dès lors, l'énoncé de l'INDS, tout en préservant l'autonomie de volonté des producteurs formels du droit, leur indique la conduite à adopter, le code à réformer ou l'institution à mettre en place ; lequel code ou institution n'aurait pas vu le jour (probablement) si ce n'était pas énoncé dans l'INDS. Ainsi, les énoncés de l'INDS, lorsqu'elles indiquent la conduite à adopter, influent sur la volonté des producteurs des règles de droit, à condition d'être effectif, et jouent le même rôle que les recommandations, « direction souple ou molle des conduites »³⁰⁴.

Cependant, si les énoncés de l'INDS, par leur formulation (indicative) et leur finalité (directive) sont assimilables aux recommandations, elles ne peuvent être classées dans la catégorie juridique des recommandations.

b. Les énoncés de l'INDS, des recommandations singulières ?

Selon PAUL AMSELEK, « en vérité, dans les normes juridiques édictées, l'élément de contrainte le plus déterminant [...] se situe non pas intrinsèquement au niveau des normes elles-mêmes, mais au niveau précisément de leur édicition ou position. [...] Les actes d'édiction des normes juridiques (sont des) actes d'autorité, émanant d'autorités ou dirigeants publics et consistant à

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ THIBIERGE Catherine (éd.), *La force normative: naissance d'un concept*, Paris, France, Belgique, LGDJ, 2009, xiii+891 p. La formule est du Professeur PAULAMSELEK..

mettre en vigueur des règles de conduite [...] »³⁰⁵. Ainsi, c'est dans les formes d'édiction des normes juridiques (l'autorité) que l'auteur place ainsi l'essence des normes juridiques ; ce qui lui permet d'effacer la distinction entre recommandation et commandement par le recours à l'étymologie. « Commander et recommander dérivent du verbe latin *mandare*, contraction de *manum dare*. Exercer une fonction d'autorité, en effet, c'est donner à ceux dont on veut diriger la conduite...des commandements ou des recommandations pour qu'ils s'en servent, qu'ils en fassent application : cet acte autoritaire de mise en main revient bien à rendre ces commandements ou recommandations d'office applicables à l'agir des adressataires- il revient à leur forcer la main »³⁰⁶.

Dès lors, en raison de l'absence de ce critère (encore) formel, les énoncés de l'INDS ne sauraient être assimilés à des recommandations : les rédacteurs de l'INDS n'ont pas autorité à formuler des énoncés recommandatoires à l'adresse des autorités habilitées à édicter les règles juridiques. La notion d'autorité en droit peut s'appréhender à la fois de manière positive, comme une qualité (être une autorité) et comme une capacité (avoir autorité) ; ou de manière négative comme un qualificatif (autoritaire).

Selon une acception positive de la notion d'autorité, celle-ci peut être définie comme un organe institué par une règle de droit formel et doté de la capacité de contrainte. Cette capacité de contrainte, dans notre approche, peut être dure (commandement doté de coercition) ou molle (recommandation). Dans l'un ou l'autre cas et dans la logique d'un État de droit, le pouvoir de commander ou de recommander ne peut s'exercer sans une règle de droit instituée et appartenant à l'ordre juridique : l'autorité en droit ne se présume pas.

À ce titre, il faudra distinguer s'agissant des énoncés de l'INDS deux périodes : avant et après 2007. Avant 2007 (à l'époque Document stratégique de réduction de la pauvreté- DSRP), l'élaboration de ce document c'est-à-dire le moment de formulation des énoncés du DSRP ne se distinguait pas de mesures de politique d'ajustement structurel. En effet, les programmes d'ajustement structurel marqués par la verticalité et le DSRP qui revendiquait une logique horizontale et participative relevaient des mêmes instances. En effet, l'arrêté du 05 avril 2001 crée « [...] au sein du Comité technique de Coordination et de Suivi des Réformes économiques, une équipe multidisciplinaire élargie chargée de la préparation du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté » (art.1er). Il s'agit d'une équipe dans un cadre institutionnel chargé du suivi de l'exécution des programmes d'ajustement structurel. Dans cette période, l'action publique est gouvernée d'une part, par les engagements de la République de Djibouti pour l'exécution des

³⁰⁵ THIBIERGE Catherine (éd.), *La force normative: naissance d'un concept*, Paris, France, Belgique, LGDJ, 2009, xiii+891 p, p.9.

³⁰⁶ THIBIERGE Catherine (éd.), *La force normative: naissance d'un concept*, Paris, France, Belgique, LGDJ, 2009, xiii+891 p, p.10.

programmes d'ajustement structurel et d'autres part, par les documents stratégiques de réduction de la pauvreté même si la priorité est accordée au premier. Le document stratégique proposé par les sous-comités techniques qui composent cette équipe multidisciplinaire est validé en atelier associant le gouvernement, les partenaires au développement et la société civile. Il est ainsi, difficile d'identifier une autorité qui, par la production d'un document (le DSRP), recommande une action à adopter aux organes habilités à créer le droit. Le pouvoir recommandatoire dont peuvent revendiquer les rédacteurs des énoncés du DSRP est dilué, voire dispersé entre les parties prenantes à l'atelier de validation.

Le DSRP étant soumis à l'obligation de concertation et d'élaboration participative, laquelle élaboration associe des représentants de la société civile et des partenaires au développement, il est validé par un forum élargi qui n'est pas institué par le décret. Dès lors, l'instance de validation du DSRP est informelle. Or, le propre du système de l'État de droit est d'identifier un rapport d'imputation entre les normes (de type commandement ou recommandation) et ceux qui les adoptent. Ce rapport est établi et prévu par les textes en vigueur dans l'ordre juridique. Le cadre institutionnel est donc insuffisant pour identifier un rapport d'imputation entre l'autorité établie et le DSRP final adopté.

Un arrêté du 06 février 2007 va remédier à ce défaut d'imputation. L'article 2 de cet arrêté institue « [...] un Comité interministériel de l'Initiative nationale de Développement social (CI-INDS) chargé de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des documents de l'INDS ». Désormais, c'est le comité interministériel de l'INDS qui est chargé de « [...] la validation des rapports semestriels et annuels sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'INDS, l'approbation des programmations pluriannuelles et des plans d'action annuels de mise en œuvre de l'INDS, l'examen des Rapports nationaux de suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la formulation des recommandations susceptibles d'en garantir la réalisation ». Ainsi, les énoncés recommandatoires de l'INDS peuvent être imputés à ce comité interministériel et les instances de concertations qui le composent. C'est dès lors, l'autorité établie par cet arrêté qui valide les dispositions recommandatoires de l'INDS à l'adresse des autorités habilitées à créer du droit. On peut ainsi dire que le document final est produit par une instance créée formellement même si le document ainsi produit ne revêt aucune des formes classiques des sources du droit (loi ou règlement).

C'est d'ailleurs cette formulation recommandatoire et non directement contraignante, le dispositif de suivi-évaluation et l'élaboration par des instances de type horizontal et participatif qui accroît l'effectivité et la réception de ces énoncés par leurs destinataires.

§ 2. LE DEGRE D'EFFECTIVITE ET DE RECEPTION DES ENONCES DE L'INDS

Les énoncés recommandatoires et programmatoires de l'INDS bénéficient d'une réception effective interne **(A)** et externe **(B)**.

A. La réception interne des énoncés de l'INDS

L'INDS dessine une stratégie d'action, arrête des programmes opérationnels et enclenche la production de normes juridiques formelles nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie(1). En outre, il sert de fondement à la conclusion de certains accords internationaux (2).

1. Les énoncés de l'INDS déclenchent la production de normes nationales

Les énoncés de l'INDS ne déclenchent pas seulement la fabrique de règle de droit, au sens formel et positiviste du terme (a) ; ils s'accompagnent également, d'instrument de nature à garantir leur mise en œuvre effective(b).

a. La force normative des énoncés de l'INDS

« [...] En droit, la norme serait nécessairement commandement. Confortée par la polysémie du mot ordre, à la fois ordonnancement renvoyant au système juridique et commandement exprimé par chaque norme composant ce système, cette conception impérativiste du droit est profondément enracinée »³⁰⁷. Elle tend à limiter les sources du droit par les critères d'une juridicité restreinte à la seule forme de production des normes. Ainsi, les théories formalistes positivistes du droit font primer les considérations de forme sur celui du contenu ou des effets des énoncés.

Cependant, il est démontré aujourd'hui que certaines règles formellement valides (compétence, procédure, hiérarchie, validité, etc.) sont sanctionnées par le juge comme n'ayant pas de « portée normative » et donc exclues du cercle de la juridicité. C'est ainsi, qu'« après s'être un temps accommodé de dispositions dépourvues de « contenu », d'« effet », de « caractère » normatif en considérant que les auteurs de saisine ne sauraient utilement arguer de leur inconstitutionnalité, le Conseil constitutionnel (français) a fini par affirmer, au début des années 2000, que, « sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution », « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative »³⁰⁸. D'où une distinction entre la forme et le contenu des énoncés. Désormais, une disposition juridique adoptée même dans les formes prescrites doit être dotée d'une certaine « force normative ». Mais, la force normative ne se confond pas à la force contraignante matérialisée par la sanction et l'ordre juridique n'est pas constitué uniquement de normes répressives³⁰⁹.

³⁰⁷ THIBIERGE Catherine (éd.), *La force normative: naissance d'un concept*, Paris, France, Belgique, LGDJ, 2009, xiii+891 p, p.201.

³⁰⁸ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, France, Dalloz, 2016, xiv+440 p, p.265.

³⁰⁹ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, France, Dalloz, 2016, xiv+440 p, p.200.

« Une autre conception de la norme juridique tend [...] à s'affirmer, qui se fonde sur la notion de modèle. "L'idée mystérieuse du "devoir-être" [ne serait] rien d'autre qu'une façon d'exprimer la structure même de norme, de modèle, d'instrument d'évaluation." »³¹⁰.

Ainsi, le concept de « force normative » permet de prendre la mesure de source des règles juridiques ; le terme source doit être pris dans son sens métaphorique comme les sources d'un fleuve. « La difficulté de la notion de source du droit vient de ce qu'elle est naturelle. [...] Le donné naturel ne s'accomplit pas dès le départ. Il se forme et se conquiert dans le temps. Les sources du droit ne sont pas plus une donnée intangible que les sources d'un fleuve »³¹¹ qui remonte aux sources de la rivière, des ruisseaux aux ruisselets. Ainsi, les dispositions du code des marchés publics ne se comprendraient pas sans retourner à l'étude détaillée et aux justifications techniques des énoncés de l'INDS qui recommandent son adoption ; de même que les mesures de rationalisation du processus budgétaire ne se comprendraient pas sans référence à l'évaluation de la performance de la gestion publique contenue dans la partie évaluative de l'INDS. Le concept de « force normative » permet de lire les énoncés de l'INDS comme des affluents des dispositions formelles puisque « [...] la force normative s'exerce non seulement sur les sujets de droit eux-mêmes, mais plus largement sur les acteurs du droit (législateur [...], administration, autorités nationales, institutions, etc.) [...] La force normative de l'éthique peut en effet « guider les praticiens » en tant que « force d'aide à la décision » et « inspirer le législateur » en tant que « force de proposition ou d'inspiration de la norme générale à venir »³¹². Tel est la fonction des énoncés de l'INDS, « des forces de proposition ou d'inspiration de la norme générale à venir »³¹³ et dont la survenance est planifiée avec un faisceau d'indicateur d'objectif.

b. La garantie de l'effectivité des énoncés de l'INDS

Madame la Professeure Catherine THIBIERGE identifie trois pôles de la force normative, « [...] la valeur normative, la portée normative et la garantie normative. 'En lien avec la source de la norme', le premier pôle de la force normative, dénommée « valeur normative », s'identifie à la force conférée à la norme par son émetteur »³¹⁴. Dans le cas des énoncés recommandatoires de l'INDS, ce premier pôle de la force normative est faible : les énoncés sont autoréférentiels et ne trouvent leur fondement dans aucun texte formel de l'ordre juridique (constitution, loi, règlement). Les auteurs du texte ont une place subalterne dans l'ordre juridique : forum participatif informel pour la validation et l'adoption avant 2007³¹⁵ et instances réglementaires mis

³¹⁰ Catherine Thibierge (éd.), *La force normative, op. cit.*, p. 200.

³¹¹ BATIFFOL Henri, *Problèmes de base de philosophie du droit*, s.l., FeniXX réédition numérique, 1979, 1035 p, p.19.

³¹² Catherine Thibierge (éd.), *La force normative, op. cit.*, p. 756.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Isabelle Hachez, Yves Cartuyvels, Hugues Dumont, et al. (éd.), *Théorie des sources du droit, op. cit.*, p. 435.

³¹⁵ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, Djibouti, s.n., 2004, p.45: "Pour la discussion et l'approbation définitive du DSRP, un atelier national a été organisé en juillet 2003. Ces assises, véritables

en place par voie d'arrêté à partir de 2007. Leur formulation satisfait faiblement à la logique déontique et leur légitimité résulte moins de leur contenu que de leur mode d'élaboration.

« Le deuxième pôle de la force normative (identifié par Madame THIBIERGE), celui de la portée normative, a quant à lui partie liée "avec les effets de la norme". Illustrant « "son effectivité" sur le terrain" », il incarne la force perçue par les destinataires de la norme, "et plus largement par les acteurs sociaux et les acteurs du droit [...] »³¹⁶. Cette effectivité "sur le terrain" des énoncés de l'INDS se réalise par deux moyens : l'applicabilité et l'évaluation.

D'abord, le mode d'élaboration participatif renforce l'acceptation, la légitimité des énoncés de l'INDS. Le caractère technique, le recours à la statistique, la prévision des divers scénarios d'échec ou de réussite, l'identification des obstacles et des leviers de performance consacre une applicabilité assez remarquable : les énoncés de l'INDS prévoient la mesure de leur applicabilité, ce qui facilite leur réception par leurs destinataires, notamment les acteurs sociaux et les acteurs, producteurs du droit formel. En outre, l'INDS prévoit en son sein les mesures nécessaires pour l'application des énoncés qu'il formule et adresse aux autorités habilitées à créer du droit. En effet, l'INDS est corrélée pour sa mise en œuvre à des programmes d'investissement qui prévoient les conditions de mise en œuvre.

Ensuite, l'évaluation périodique de la mise en œuvre des énoncés contenus dans l'INDS consacre définitivement leur effectivité « sur le terrain ». Cependant, il faut garder à l'esprit que « le terrain » en question est celui de la production des normes juridiques. Lorsque l'INDS recommande que pour améliorer la situation commerciale, il faut élaborer et promulguer un code de commerce libéral ou dont les dispositions doivent permettre la réalisation de tel ou tel autre objectif, l'évaluation vérifiera si l'énoncé (la rédaction de code de commerce qui devait répondre à tel ou tel objectif) a effectivement eu lieu et si, ces dispositions répondent aux indications prévues. Les destinataires de l'INDS sont les *acteurs formels du droit et ce qui est évalué, c'est leur activité de création du droit et sa contribution* à la réalisation des objectifs arrêtés dans l'INDS.

Et c'est en ce sens que les énoncés de l'INDS peuvent servir des références directes ou indirectes à des sources formelles du droit.

2. Les énoncés de l'INDS, références directes et indirectes à des normes nationales

Les énoncés de l'INDS servent de références directes **(a)** et indirectes **(b)** à des sources formelles du droit.

Assemblée Générale de lutte contre la pauvreté, regroupaient des représentants du gouvernement, du parlement, de l'administration, des ONG, des syndicats, des partenaires au développement ainsi que des personnes connues pour leur engagement dans la lutte contre la pauvreté". C'est d'ailleurs, ce cadre d'adoption du document final et des orientations qu'il définit qui accroisse sa réceptivité".

³¹⁶ Isabelle Hachez, Yves Cartuyvels, Hugues Dumont, et al. (éd.), *Théorie des sources du droit, op. cit.*, p. 436-437.

a. En tant que référence directe

Selon, le professeur Jean Louis VUILLIERME, « partout, nous recherchons le fondement, c'est-à-dire le « ce-sur-quoi » une volonté libre bâtit un édifice intégralement déterminé par elle. Et c'est de ce fondement que par une étrange pudeur nous nommons quand nous parlons des « sources du droit » »³¹⁷. Les fondements sont donc les sources de la règle de droit et ces fondements, d'un point de vue pratique, sont identifiables dans les références, les visas d'un texte de loi, de règlement, d'une décision de justice, etc. Les énoncés de l'INDS remplissent cette fonction. Il en est ainsi de l'arrêté présidentiel du 06 février 2007 portant organisation du dispositif institutionnel de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de l'Initiative nationale pour le Développement social qui porte dans ses visas la mention suivante : « vu l'Initiative nationale pour le Développement Social (INDS) lancée par le Président de la République lors de la réunion du Conseil des ministres du mardi 09 janvier 2007 ». Le cadre institutionnel mis en place par cet arrêté était prévu dans le DSRP de 2004-2006.

b. En tant que référence indirecte

Il s'agit ici moins d'une référence indirecte que d'une validation formelle d'un énoncé n'appartenant pas au cercle restreint de la juridicité ou pour dire autrement, l'habillage juridiquement formel d'un énoncé qui en était dépourvu. Les énoncés de l'INDS indiquent des fois avec précision, ce qui doit être mis en place, ce qui doit être édicté par les autorités habilitées à créer du droit. Le DSRP de 2004-2006 indique que « la décentralisation de la santé et la participation des collectivités locales et des communautés sont des facteurs importants pour l'amélioration du fonctionnement du secteur (de la santé) et pour l'équité dans l'accès aux soins »³¹⁸. Il prévoit sur cette base « la décentralisation du processus de décision avec la mise en place de districts sanitaires, unités opérationnelles de coordination, de programmation et de gestion de l'ensemble des activités de santé dans la région »³¹⁹. La mise en forme de ce mode de gestion de la santé va être instituée par décret du 20 juin 2007³²⁰ portant mise en place d'un cadre institutionnel de promotion de la santé et de la participation de la population pour la réduction de la pauvreté. Ce décret organise la décentralisation de la gestion et du processus de décision ainsi que la participation de la population locale en matière de santé en mettant en place un comité régional du développement local et de la santé, une unité régionale des besoins essentiels de développement (unité opérationnelle), un comité de développement du village et une commission de santé locale.

³¹⁷ BATIFFOL Henri, « Sources » du droit, Paris, France, Sirey, 1982, viii+536 p, p.11-12.

³¹⁸ Ministère de l'économie, des finances, du plan chargé de la privatisation, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, *op. cit.*

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ Décret (n° 2007-0139/PR/MS) du 20 juin 2007, portant mise en place d'un cadre institutionnel de Promotion de la Santé et de la participation de la Population pour la réduction de la pauvreté.

Ainsi, les énoncés de l'INDS servent de référence, directe et indirecte, aux sources formelles du droit alors que leur production, leur fabrique est réglée par des sources souples et molles du droit.

B. La réception externe des énoncés de l'INDS

Les énoncés de l'INDS n'engagent pas que la fabrique du droit national, mais également, celles de convention et traité internationaux entre l'État récipiendaire et les partenaires au développement **(1)**. La portée de la réception des énoncés de l'INDS dépend toutefois, de la qualité d'énonciation et de formulation ; les destinataires se réfèrent à ces énoncés en fonction de la marge de manœuvre et d'interprétation que leur laisse les énoncés de l'INDS **(2)**.

1. Les énoncés de l'INDS déclenchent la production des sources du droit international

Les énoncés de l'INDS servent de sources directe et indirecte à des conventions internationales **(a)** et fournissent des cadres référentiels pour la mise en œuvre des accords internationaux, tel que les accords entre l'Union européenne et les pays Afrique, Caraïbes et Pacifique **(b)**.

a. Source directe de convention internationale

L'INDS, après évaluation, établissement d'une stratégie pour la réalisation de certains objectifs, arrête un plan d'action opérationnel (programme d'investissement public) et un plan de financement de ces actions en déterminant le coût de l'action (programme), le type de financement (don ou prêt) et le bailleur qui prendra en charge ce financement. La prise en charge est réalisée par la conclusion d'une convention internationale soumise à la ratification par le législateur sur le fondement de l'alinéa 1er de l'article 37 de la constitution du 15 septembre 1992 selon lequel « le président de la République négocie et approuve les traités et les conventions internationales qui sont soumis à la ratification de l'Assemblée nationale ». C'est ainsi que la loi du 03 janvier 2011 ratifie un accord de don additionnel intervenu entre la République de Djibouti et l'Agence Internationale de Développement « [...] destiné à accroître l'accès **(i)** aux infrastructures économiques et sociales de base et **(ii)** aux opportunités de développement communautaire au sein du Quartier 7 de la ville de Djibouti (axes 1 et 2 de l'Initiative nationale de Développement social, INDS) ». C'est également le cas des conventions d'assistance technique conclues avec les partenaires techniques et financiers pour accompagner les autorités nationales dans la mise en œuvre d'un programme prévu au titre des actions opérationnelles de l'INDS. On peut citer à titre d'illustration les programmes de renforcement des capacités institutionnelles (formation, mis à disposition d'expert financé par les bailleurs, etc.).

b. Source indirecte de convention internationale

Source indirecte, car les énoncés de l'INDS servent de référence pour la mise en œuvre de dispositions de droit international. C'est le cas de l'aide européenne pour le développement. En effet, « si le traité et l'accord de Cotonou constituent la base juridique de la coopération de la CE avec les pays ACP, le consensus européen sur le développement récemment adopté définit le cadre général de la politique au niveau de l'UE. L'objectif général et principal de la politique de développement de l'UE est la réduction de la pauvreté dans le cadre du développement durable, conformément aux ambitions internationales et en tenant dûment compte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) »³²¹. Sur ce motif, « la stratégie de coopération communautaire s'appuie sur le cadre général fourni par le DSRP 2004, en phase de revue et d'actualisation, ainsi que sur l'INDS »³²².

Seulement, contrairement à l'INDS, le document stratégie pays de la Communauté devenue l'Union européenne est un acte de droit international. En effet, ce document stratégie pays, ainsi que le programme indicatif pays sont des annexes à un accord international qui trouve son fondement direct dans l'accord Cotonou du 1^{er} avril 2003, révisé le 25 juin 2005 à Luxembourg. Le document stratégie pays est structuré de la manière suivante : un énoncé des clauses générales définissant le montant de l'aide, la destination des fonds, les différentes enveloppes ; deux annexes constituées du document stratégie pays qui définit la stratégie d'action, les objectifs à atteindre, etc., et le programme indicatif national qui se décompose entre un cadre qui délimite les secteurs d'interventions et un plan d'allocation indicative par programme. Le DSP sert comme un cahier de charges ; l'accord international entre l'Union européenne représentée par la Commission et la République de Djibouti, représentée par un membre du gouvernement est scellé dans la première partie du document qui fixe les clauses générales de la convention. L'accord de volonté étant matérialisé, par l'apposition de la signature datée des deux parties. La mention « le gouvernement de la République et la Commission européenne conviennent ce qui suit [...] » précède d'ailleurs l'énumération de ces clauses générales, qui se réfèrent constamment à l'accord de Cotonou dans sa version révisée en 2005 pour définir les obligations de l'un et de l'autre des parties, notamment les articles 2, 3.2, 3.5 4, 4.1.d, 5, 5.7, 15.4 et 72.6 pour la conclusion de l'accord de coopération pour la période 2008-2013 dit 10^e fonds européen pour le développement. Le Document stratégique pays, bien qu'il constitue une annexe, n'est pas détachable de la convention de financement ; il revêt dès lors, la même autorité que la convention et les énoncés de l'INDS lui servent de référence.

³²¹ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI- COMMISSION EUROPEENNE, *Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013*, Lisbonne, s.n., 2007, p.5.

³²² REPUBLIQUE DE DJIBOUTI- COMMISSION EUROPEENNE, *Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013*, Lisbonne, s.n., 2007, p.3.

2. La portée de la réception externe des énoncés de l'INDS

a. L'effectivité de la réception

Cette effectivité peut s'apprécier à travers la relation entre les conventions et accords internationaux et les énoncés de l'INDS. À ce titre, le principe d'alignement promu par la Banque Mondiale dans son document de référence de 2002 et l'adhésion des principaux partenaires aux instruments relatif à l'efficacité de l'aide (déclaration de Rome de 2003³²³, déclaration de Paris de 2005, etc.) garantit la mise en application des énoncés de l'INDS par les parties. En outre, ces partenaires participent non seulement, à l'élaboration de l'INDS au travers des groupes techniques thématiques de l'arrêté du 06 février 2007, mais également à l'approbation du document final au travers de l'instance de concertation du même arrêté, qu'est le comité de concertation État-Bailleurs des fonds³²⁴. Si l'on se fonde « [...] sur l'idée élémentaire que ce qui est voulu est mieux vécu et mieux suivi que ce qui est imposé, cette réception apparaît presque comme postulée »³²⁵.

Cependant, par quel mécanisme les énoncés de l'INDS influencent les partenaires de l'aide publique au développement. En effet, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et la Commission européenne, pour ne citer que cela élaborent des documents stratégiques de coopération avec les différents États-clients. Ces documents produits de manière autonome et selon des procédures internes, prennent pour référence les énoncés INDS comme base de leur stratégie de coopération avec l'État-client et comme source de la convention internationale qui va matérialiser cette coopération. Les énoncés du document INDS servent de référence à l'élaboration du document stratégie pays (des institutions de Bretton Woods et de la Commission européenne) et ce, doublement.

D'abord, le contenu du document INDS et des documents stratégie pays des partenaires s'alignent sur les mêmes priorités tout en définissant des stratégies particulières selon des

³²³ ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité: document sur les bonnes pratiques : une référence du CAD*, Paris, France, OCDE, 2003, 140 p, p.12 : "Nous, responsables des institutions multilatérales et bilatérales de développement, représentants du Fonds monétaire international (FMI), des autres institutions financières multilatérales, et des pays partenaires réunis à Rome, en Italie, du 24 au 25 février 2003 [...] Nous sommes déterminés à exécuter les activités suivantes pour renforcer l'harmonisation : - veiller à ce que l'aide au développement soit fournie conformément aux priorités des pays partenaires, dont notamment les stratégies de réduction de la pauvreté et les autres initiatives comparables, et que les efforts d'harmonisation soient adaptés au contexte des pays [...]".

³²⁴ COMMISSION EUROPEENNE, *Évaluation de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti. Évaluation de niveau national*, Bruxelles, Commission européenne, 2012, p.17. Ce rapport indiquait que " l'objectif opérationnel (était) de tenir des réunions formelles trimestrielles avec les bailleurs de fonds. Ce mécanisme ne fonctionne plus comme prévu à la fin de la période d'évaluation. Par contre, des coordinations sectorielles existent avec une efficacité relative. Par exemple, le groupe des partenaires pour l'éducation crée en 2004 était plus actif que "le Groupe de Coordination du secteur de l'eau et de l'assainissement" présidé par le ministre de l'agriculture et auquel la commission européenne participe activement".

³²⁵ Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française (éd.), *Le droit souple, op. cit.*, p. 94.

procédures autonomes. Le document INDS est produit par les instances de l'arrêté du 06 février 2007 et le document stratégie d'action (de coopération) des partenaires est élaboré, certes en discussion avec le gouvernement et les acteurs non étatiques ; mais selon des procédures internes aux partenaires. Dès lors, au regard du contenu de l'INDS et des divers documents de coopération élaborés par les différents partenaires avec l'État-client, l'INDS devient un document cadre de référence globale et les différents documents stratégie de coopération, des documents sectoriels de mise en œuvre de la stratégie globale de l'INDS. Le premier engage l'ensemble des partenaires, les seconds engagent l'État et chacun des partenaires en fonction de leur « secteur de concentration » dont la détermination n'est nullement figée et peut varier entre les différentes périodes de programmation³²⁶. Le secteur de concentration est celui dans lequel le partenaire au développement dispose d'un net avantage comparatif par rapport aux autres partenaires présents localement. Le secteur de concentration permet d'éviter les doublons et déperditions financières. Il en résulte que le document de l'INDS devient un instrument de régulation des interventions des partenaires en distribuant dans le cadre du plan de financement indicatif qui lui est joint, l'intervention financière des différents partenaires.

Les partenaires disposent toutefois, d'une marge d'appréciation non négligeable dans la mise en œuvre de l'engagement financier souscrit au moment d'élaboration du document INDS.

b. La marge d'appréciation et de liberté des partenaires

Qu'il s'agisse de la Commission européenne ou de la Banque Mondiale, les documents dits INDS et équivalents (ex-DSRP) servent de référence pour l'élaboration de leur propre stratégie d'aide. De la précision des énoncés de l'INDS dépend la qualité de la réception par les partenaires de l'aide publique au développement qui dans le cas échéant, tout en essayant de s'aligner au mieux, établissent des stratégies propres dans leur domaine de concentration. Ainsi, s'agissant par exemple, du premier DSRP de 2001-02 correspondant à la période de couverture du 8e fonds européen pour le développement, le document stratégique de coopération de l'Union européenne (DSC) « [...] indiqu[ait] qu'il n'exist[ait] pas [...] de vision globale et que les objectifs restent très généraux. Ils se limitent souvent à l'identification de secteurs prioritaires et ne sont pas soutenus par des stratégies et plans d'action précis et chiffrés. [...] Dans (ce) contexte, l'Union européenne (n'a pas pu) « aligner » ses objectifs spécifiques sur ceux du Gouvernement, les priorités de ce dernier n'étant pas clairement définies. Néanmoins, les secteurs de concentration choisis par l'Union européenne dans le 8e FED et 9e FED ne peuvent qu'être interprétés comme des

³²⁶ COMMISSION EUROPEENNE, *Évaluation de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti. Évaluation de niveau national*, Bruxelles, Commission européenne, 2012, p.11. Ce rapport d'évaluation indiquait par exemple que "l'Union Européenne s'est alignée sur les priorités (en matière d') appui macro-économique comme un secteur de concentration, même si celui-ci a été retiré plus tard" dans le cadre du 9e fond européen de développement".

réponses stratégiques aux objectifs « globaux » du Gouvernement. »³²⁷ L'imprécision des énoncés de l'INDS laisse de la marge à l'Union européenne, pour définir par elle-même, la stratégie de coopération qu'elle estime *correspondre* au mieux aux objectifs généraux du gouvernement.

En revanche, lorsque les énoncés de l'INDS définissent une stratégie précise, accompagnée des objectifs chiffrés de performance, la marge d'appréciation des partenaires se réduisent, leur imposant un respect conforme, fidèle aux énoncés du document stratégique du gouvernement. Il en est ainsi par exemple, du DSRP de 2004 et la stratégie d'action du gouvernement en matière de décentralisation où, « (les) institutions locales de l'Union européenne dans le 9e FED indiquent un alignement sur les priorités décrites dans cet axe »³²⁸.

Toutefois, il faut garder à l'esprit cette distinction entre contenant et contenu. Les énoncés de l'INDS doivent leur efficacité référentielle et d'influence à leur mode de production.

³²⁷ Commission européenne, *Évaluation de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti. Évaluation de niveau national*, *op. cit.*

³²⁸ *Ibid.*

CHAPITRE II.

LES ENONCES DE L'INDS, DES INSTRUMENTS DOTES DE CAPACITE NORMATIVE DE TRANSPOSITION DE MODELE

On a vu que les énoncés des documents dits, d'abord document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) et ensuite, initiative nationale pour le développement social (INDS), étaient dénués de force contraignante et de valeur juridique. On a vu également qu'ils influençaient très largement les organes habilités à créer du droit. Ces derniers, législateur et pouvoir réglementaire, mettent en œuvre, généralement et largement, les énoncés contenus dans ces documents. Ces énoncés bénéficient donc, d'un pouvoir d'influence non négligeable dans la mesure où ils disent « le droit...avant le droit ». Il suffit de se référer à leur contenu pour anticiper raisonnablement l'état de la législation et de la réglementation dans un futur proche. Si l'on considère que, « du point de vue de la norme, toute norme, quelle que soit par ailleurs sa nature, son auteur, sa force normative propre en droit positif, qui détermine son effet dans son champ d'application, constitue par ailleurs potentiellement une « solution-modèle » offerte à l'acceptation »³²⁹ ; les énoncés de l'INDS remplissent bien cette fonction en offrant des « solutions-modèle » d'action aux autorités habilitées à créer du droit. En fait, les énoncés de l'INDS tiennent leur force d'influence de leur mode de production, *formule* destinée à la transposition de modèle de gestion (**section I**). Cette capacité des énoncés à véhiculer de modèles de gestion réside dans le fait que ces énoncés sont le *produit d'un espace normatif*, constitué d'une communauté de sujets-acteurs ; lequel espace participe lui-même d'un espace de diffusion de principe et valeurs dont la formule INDS (ou DSRP) sert de vecteur de communication et de transposition (**section II**).

SECTION I.

LE MODE DE PRODUCTION DES ENONCES DE L'INDS

Le mode de production (§ 1) des énoncés de l'INDS explique leur degré élevé de réceptivité par les destinataires (§ 2).

§ 1. UN MODE DE PRODUCTION REGLE, PARTENARIAL ET PLURIEL

Le document INDS, produit de la stratégie de coopération de l'aide orientée vers la lutte contre la pauvreté, est élaboré selon un *code de procédure* de droit souple (**A**) et une forme de

³²⁹ Catherine Thibierge (éd.), *La force normative, op. cit.*, p. 169.

construction dialogique, partenariale et plurielle **(B)** contrairement, à la stratégie de la coopération de l'ajustement structurel marquée par la conditionnalité prescriptive et la verticalité des rapports.

A. Un mode de production réglé par des normes de droit souple

1. Le code de procédure assez particulier l'INDS

Le code de procédure qui régit la production et la mise en œuvre des énoncés de l'INDS recouvre cette particularité d'être constitué de dispositions de droit souple **(a)** mais encadre la production de l'INDS dans un formalisme qui n'a rien à envier aux code de procédure : la validité des énoncés de l'INDS pour la communauté de l'aide au développement dépend de sa conformité à ce code de procédure. On peut toutefois remarquer une hiérarchie entre les principes qui régissent ce code et notamment, le principe participatif, la structure formelle du document et les objectifs cibles principaux**(b)**.

a. Des dispositions de droit souple

Code de procédure de droit souple. Sont qualifiés de droit souple, par opposition au droit contraignant, « [...] des actes à statut juridique et à dénominations variables, tels que mémorandum, communication, rapport, programme, programme d'action, document de travail, livre blanc, livre vert..., qui définissent les objectifs et les moyens des actions à entreprendre [...] »³³⁰. Les instruments qui règlent la production des énoncés de l'INDS forment un bloc homogène, une sorte de *code de procédure* définissant la méthodologie d'élaboration, de planification, de structuration du contenu du document INDS ainsi que des mécanismes de suivi-évaluation. Ce code de procédure est constitué, actuellement, des instruments suivants : le document de référence de la Banque Mondiale de 2002, la déclaration de Rome sur l'Harmonisation de l'aide de 2003, les instruments de Marrakech (à savoir, le mémorandum des Présidents de Banque Multilatérales de développement et le Président du Comité de l'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques), la déclaration de Paris de 2005, le programme d'action d'Accra de 2008 et la déclaration de Busan sur un développement efficace de 2011. Cet ensemble d'instruments forme *la réglementation souple de l'action publique internationale de l'aide au développement*.

Code de procédure caractérisé par l'adhésion. L'ensemble de ces instruments ont fait l'objet d'une adhésion formelle ou informelle par les partenaires de l'aide publique au développement. Adhésion formelle, la République de Djibouti a signé, par exemple, en 2008 la déclaration de Paris et intègre depuis, les indicateurs de performance de cette déclaration dans l'élaboration du document INDS. Adhésion informelle, ou plus exactement adhésion pratique ou

³³⁰ ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (éd.), *Le droit souple: Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, 178 p, p.178.

administrative s'agissant des documents produits par la Banque Mondiale (2002) et par les banques multilatérales au développement tel que le mémorandum de 2004 de Marrakech relatifs à une gestion de l'aide axée sur les résultats. Adhésion pratique, car ces documents sont internes à ces institutions et ne nécessitent pas une ratification ou une adhésion formelle de la part des États. Ces derniers y'adhèrent au moment où ils sollicitent l'institution en question pour l'obtention d'un financement. Mais, une fois adopté par l'institution, le document s'impose dans la communauté de l'aide au développement. Dans les deux cas, il s'agit d'une adhésion à un document qui n'a aucune force contraignante et qui ne correspond pas à la nomenclature des actes juridiques de droit international ; d'où la dispense d'adoption de loi de ratification contrairement à la mise en œuvre des accords de stand-by arrangement de l'ajustement structurel. Ce code de procédure et les instruments qui le composent se caractérisent ainsi, par une *identité d'adhésion entre émetteurs et destinataires des normes souples* de gestion de l'aide. On est passé d'une logique de bailleurs et récipiendaire à celle de communauté de l'aide au développement. Les récipiendaires participent aux forums dans lesquels sont élaborés les instruments qui régissent les principes d'allocation des fonds et d'élaboration des stratégies de développement.

Cependant, quoique souple et bénéficiant de l'adhésion des membres de la communauté de l'aide au développement, le code de procédure reste avant tout un code de procédure.

b. Un formalisme procédural

Parler de formalisme à l'endroit d'une procédure qualifiée tout justement de souple paraît saugrenue. Pourtant, la formule INDS (ou DSRP) est très précise et les divers documents cadre de planification élaborés par les États doivent scrupuleusement respectés et, la forme de présentation et, les principes relatifs à l'élaboration notamment, le principe participatif. « Même si le contenu des DSRP doit dépendre du contexte en vigueur dans chaque pays, son élaboration est guidée par un certain nombre de principes de base. Selon le document de référence de la Banque mondiale ..., *la définition d'une politique de lutte contre la pauvreté requiert plusieurs passages obligés [...]* »³³¹. La force obligatoire de ces conditions de forme est telle qu'il existe une structure type des DSRP (appelés également dans notre cas d'étude INDS selon l'appellation officielle). *Tous les États aidés* doivent présenter un document de planification répondant à cette structure-type ci-dessous.

Structure type et contenu global des DSRP existants³³²

Le principe d'appropriation des politiques implique que les DSRP doivent être spécifiques à chaque pays. Toutefois, si le *sourcebook* se garde de proposer un plan-type, les orientations proposées et les éléments

³³¹ Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (éd.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, op. cit., p. 202.

³³² *Ibid.*, p. 205.

soulignés comme essentiels dans ce document source ainsi que dans les documents d'évaluation (*Joint Staff Assessments*) conduisent de fait à une uniformisation du contenu des DSRP.

L'agencement des chapitres, ainsi que l'accent mis sur des mesures spécifiques ou sur des secteurs particuliers, varie suivant les pays. Mais globalement, on retrouve dans la majorité des DSRP finaux (et intermédiaires) les mêmes axes stratégiques. Ainsi, les documents ont le plus souvent la structure suivante:

I. État des lieux : Contexte économique et social; rappel des politiques passées et en cours (avec dans certains cas un bilan de ces dernières: Bolivie, Honduras, Mozambique, Nicaragua,); profil de la pauvreté (caractéristiques et déterminants) ;

II. Description du processus participatif (essentiellement les modalités d'organisation, avec un résumé des recommandations qui en ont été tirées dans certains cas: Bolivie, Honduras, Nicaragua, Tanzanie).

III. Objectifs et axes stratégiques pour réduire la pauvreté. Les différents axes proposés sont généralement:

- instauration d'un cadre macroéconomique adéquat pour favoriser la croissance (stabilité macroéconomique, compétitivité de l'économie et en particulier des secteurs clefs, incitation des investissements privés) ; développement des services sociaux de base (éducation, santé, accès à l'eau, etc.) ;
- accroître les opportunités d'emploi et de revenus des pauvres (développement rural, promotion des micros et petites entreprises, extension des systèmes de microcrédit, développement des infrastructures de transport et de communication) ;
- protection et sécurité des plus démunis (notamment développement des filets de sécurité, mais aussi gestion des ressources naturelles et de l'environnement) ;
- renforcement institutionnel et bonne gouvernance (efficacité et transparence de l'administration, l'accent étant mis sur l'amélioration de la gestion des ressources publiques, la lutte anticorruption, la réforme du système judiciaire et la décentralisation).

IV. Évaluation des coûts et allocation des ressources: définition précise des actions et mesures envisagées accompagnées d'une évaluation des ressources nécessaires; allocation des ressources procurées par l'allègement de la dette. Malgré les efforts réalisés en la matière, l'évaluation des coûts reste le plus souvent très générale et inaboutie.

V. Suivi/Évaluation. En théorie, ce volet comprend: la construction d'un jeu d'indicateurs; la détermination d'objectifs chiffrés et du calendrier pour les atteindre; la définition d'un dispositif de suivi/évaluation adéquat (moyens à mettre en œuvre, institutions ou organismes responsables, résultats attendus). Il faut souligner que ce volet est le plus faible et le moins structuré dans la grande majorité des DSRP. Il se limite le plus souvent à l'énumération d'enquêtes et d'indicateurs, en l'absence d'une véritable prise de conscience de l'intérêt d'un dispositif solide et cohérent de suivi et d'évaluation.

Il en résulte que la formule de l'INDS constitue la mise en forme actuelle de la coopération de l'aide au développement ; ses caractéristiques (adhésion et souplesse) sont les caractéristiques actuelles de cette coopération.

2. La portée du code de procédure souple

C'est la conformité des énoncés INDS au code de procédure qui leur confèrent une réciprocité d'effet à l'égard des destinataires (communauté d'aide au développement). Ces énoncés n'emportent aucun effet par eux-mêmes **(b)**. Mais, des énoncés INDS produits en contradiction avec le contenu du code de procédure ne lient pas la communauté d'aide au développement **(a)**.

a. La réciprocité d'effet des énoncés de l'INDS

Le principe d'alignement promu par la Banque Mondiale dans son document de référence pour l'élaboration de stratégie de lutte contre la pauvreté de 2002³³³, et étayé par les instruments techniques relatifs à l'efficacité de l'aide, garantit aux énoncés de l'INDS une réciprocité effective. En outre et contrairement à ce document interne à la Banque Mondiale, les déclarations de Rome de 2003 et celle de Paris de 2005 reprennent ce principe comme un des engagements des acteurs de la coopération de l'aide au développement. Les énoncés de l'INDS lient, dès lors, l'autorité nationale pour laquelle, il constituera dès sa validation, un document de planification stratégique et un référentiel pour l'évaluation de l'action publique pour la période de planification. Ils engagent également, les partenaires au développement qui doivent orienter leur concours financier sur la stratégie et les actions retenues dans le document dit INDS.

b. Réciprocité d'effet externe aux énoncés du document INDS

La réciprocité d'effet n'est donc pas interne aux énoncés de l'INDS pour une double raison : l'unilatéralité et l'extériorité. Il faut remarquer d'abord, que le destinataire du document INDS est unique ; or, la réciprocité implique deux volontés juridiquement distinctes. Le document adopté après concertation et participation de tous les acteurs concernés est imputé à une seule personne juridique : l'État. C'est pour le compte de celui-ci que le comité technique interministériel de l'arrêté du 06 février 2007, organe non doté d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État, a élaboré le document dit INDS en conformité avec les dispositions et principes directeurs du code de procédure. C'est d'ailleurs, la raison pour laquelle aucune signature n'est apposée au document alors que le plan opérationnel de financement annexé, identifie des volontés juridiques distinctes de l'État que sont, les divers bailleurs des fonds. Ce qui peut s'interpréter juridiquement, comme une prévision de l'État d'obtenir (ou de solliciter) par les voies classiques (convention de prêt ou de don), le financement d'un plan d'action opérationnel élaboré par l'un

³³³ KLUGMAN Jeni (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies. Volume 1, Core techniques and cross-cutting issues*, Washington, DC, Etats-Unis d'Amérique, World Bank, 2002.

de ses organes internes. Or, la réalité est que cette prévision est arrêtée dans le document final, seulement après l'obtention de l'engagement des bailleurs de fonds dans le cadre du comité de concertation État-donateur, une instance du comité interministériel. Il ne s'agit donc, pas d'une prévision classique et unilatérale de l'État comme dans le cadre du budget annuel. Mais l'engagement des bailleurs à ce stade est uniquement un engagement de principe qui peut être considéré comme faisant partie des actes de préparation à la signature ultérieure de convention de prêt ou de don, convention véritable de droit international. En tout état de cause, le document produit et arrêté conjointement avec les bailleurs des fonds par le Comité interministériel chargé de l'élaboration de l'INDS reste un document né de la volonté d'une seule personne juridique, l'État ; et donc, un document unilatéral. Dès lors, la réciprocité est externe au contenu du document de l'INDS : les énoncés produisent des réactions (conclusion d'accord international ou adoption d'une loi portant réforme de la carte sanitaire, etc.) et n'induisent pas, par eux-mêmes, des effets à l'instar des clauses d'un contrat ou d'un accord international. Il s'agit d'une adhésion conventionnelle à un mode opératoire pour l'allocation des fonds d'aide publique : c'est la *formule de fabrique* de l'INDS qui produit cette réciprocité d'effet dans le sens où seul, le document INDS produit conjointement par les bailleurs des fonds, la société civile et l'État dans le cadre d'instance de concertation *en conformité avec le code de procédure de gestion de l'aide* de la nouvelle stratégie de coopération produira réciprocité d'effet à l'égard de tous les parties prenantes, membre de la communauté de l'aide au développement.

Ensuite, lorsque les partenaires techniques et financiers mettent en œuvre dans leur procédure interne, les énoncés de l'INDS ; ce n'est pas parce que ces énoncés les contraignent par eux-mêmes à l'instar de clauses contractuelles, mais c'est en raison, de l'engagement souscrit dans le cadre des déclarations de Rome de 2003 et de Paris de 2005, c'est-à-dire en conformité avec le *code de procédure souple de gestion de l'aide*. En mettant en œuvre les énoncés de l'INDS dans leurs procédures internes, les bailleurs de fonds ne font que respecter leurs engagements souscrits dans le cadre de ces déclarations internationales, instruments souple certes, mais qui régissent désormais leur relation dans ce champ d'action qu'est l'aide publique au développement.

B. Un mode de production dialogique, partenarial et pluriel

Ce mode de production des énoncés de l'INDS inscrit l'action publique de lutte contre la pauvreté dans une procéduralisation continue qui se passe du formalisme juridique **(1)**. Cette procéduralisation accroît l'intensité de la réciprocité d'effet des énoncés de l'INDS **(2)**.

1. La construction dialogique des énoncés INDS

La logique qui préside à la production des énoncés INDS est révélatrice d'une transformation de la coopération au développement **(a)** ; transformation que traduisent les nouveaux instruments informels et non contraignants par lesquels elle se réalise **(b)**.

a. Transformation de la négociation-participation

La substitution de la négociation « adversariale » à la négociation partenariale. La forme classique de la coopération internationale pour l'aide au développement reposait sur la distinction entre deux acteurs entamant des négociations régies par un cadre juridique formel. À prendre l'exemple de la coopération entre la Commission européenne et les Pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifique ; les accords de Lomé servaient jusqu'en 2000, de cadre aux négociations entre les partenaires. Cette logique de la coopération répondait à la logique classique de la négociation « adversariale » caractéristique des négociations de droit international où le point de convergence d'intérêt réside dans l'argument le plus fort. « [...] Les partenaires, ayant des ensembles de préférences en conflit, ont un intérêt commun à collaborer, mais ont un choix optimalisable entre plusieurs formules de collaboration. [...] La règle du jeu est fixée de façon définitive et détermine le cadre contraignant de la négociation. Mais, bien sûr, dans un tel cadre apparaît immédiatement la possibilité d'une asymétrie entre les parties en présence. »³³⁴L'asymétrie des préférences entre les bailleurs de fonds et les États aidés pouvait être si forte que la convergence débouchait sur « l'argument du plus fort » ; qui généralement correspondait à celui du premier groupe d'acteurs. La conflictualité de ce rapport de force explique au fond l'échec de cette stratégie de coopération.

La logique de production et de mise en œuvre des énoncés de l'INDS substitue à cette logique « adversariale » une logique dite « partenariale » qui fait disparaître la rationalité bipartite (il n'y a plus de groupe d'État, mais une communauté), et l'asymétrie des préférences d'action se dilue dans une convergence discursive : la lutte contre la pauvreté focalise désormais la préférence d'action des partenaires. C'est le renversement de la logique de négociation qui explique la construction participative du mode de production des énoncés de l'INDS.

Négociation partenariale ? « Une négociation suppose « une offre » et « une contre-offre » et des préférences d'action divergentes, un conflit engageant des rapports des forces, et surtout « aucune négociation.....dans un cadre d'équivalence intangible [...] La négociation doit par principe ouvrir la possibilité d'une pluralité des descriptions possibles d'une situation »³³⁵. Tel n'est strictement pas le cas dans le cadre duquel est issu le mode de production des énoncés de l'INDS. Au contraire, c'est l'inverse. Il n'y a pas divergence, mais convergence des préférences dans l'orientation de l'action et des fonds publics. Dès lors, si négociation partenariale il ya, il s'agit uniquement dans les secteurs et modalités de mise en œuvre de la stratégie d'action et non pas un partenariat pour régler une divergence des préférences (entre aide alimentaire, aide commerciale, aide militaire, etc). L'adversalité cède au partenariat à partir du moment, où il y'a

³³⁴ GERARD Philippe (éd.), *Droit négocié, droit imposé?*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, « Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis 1, Collection générale Droit », 1996, 703 p, p.187.

³³⁵ *Ibid.*, p. 189.

convergence des préférences sur la stratégie : lutte contre la pauvreté et pour la croissance. Cette convergence des préférences qui dissipe l'adversalité est réglée par les principes d'« alignement » et d'« harmonisation » qui constituent le nouveau credo de la coopération au développement.

b. La procéduralisation de l'élaboration des énoncés de l'INDS

La logique procédurale. La nouvelle logique de coopération en dissipant l'adversalité et la conflictualité, laquelle est toujours présente dans tous les rapports sociaux³³⁶ permet de maximiser la rationalité de l'action. En effet, sur un modèle type (structure-type des DSRP) qui définit des points focaux de discussion, les partenaires entament une campagne de concertation et de négociation sur les moyens de mise en œuvre. « La volonté de dépasser le caractère trop « adversarial » de la procédure [...] classique débouche là sur une mutation profonde. On passe à un constructivisme très radical puisqu'il s'agit, dans un problème, de construire *dialogiquement* non seulement la solution, mais aussi les préférences »³³⁷. En effet, le cadre de production de la réglementation (souple) de l'aide publique ainsi que les instruments de mise en œuvre (les énoncés de l'INDS) sont *coconstruits*. Le principe de la participation étrangère dans la construction locale de l'action publique (les bailleurs de fonds participent aux groupes thématiques qui composent l'instance d'élaboration des énoncés de l'INDS), et l'élaboration participative des instruments de réglementation de la gestion de l'aide publique (ex : déclaration de Rome de 2003 ou de Paris de 2005) traduit cette nouvelle logique « [...] qui vise à se construire comme un *learning process* [...] et pas seulement comme une technique d'équilibrage de préférences données »³³⁸.

Une logique procédurale non formaliste. « La procédure est, depuis ses origines, une des composantes essentielles du droit moderne. En un certain sens, l'État [...] lui-même témoigne d'une certaine « procéduralisation » du droit »³³⁹. L'originalité de la nouvelle logique ne réside pas dans la procéduralisation au sens de la réglementation prédéterminée de l'action, mais dans la transformation de la nature de la procédure : on est passé d'un encadrement formel et contraignant de la coopération à un encadrement souple, non formaliste. À l'inverse de l'ancien mode de coopération internationale entre État aidé et État et institution bailleurs des fonds, le cadre qui régit la coopération est caractérisé par l'absence de formalisme et se compose, d'un ensemble d'instrument qui ne répond pas à la nomenclature juridique formelle (exemple,

³³⁶ Les institutions sont le lieu des conflits sociaux, le social étant entendu ici au sens bourdieusien du terme et dans une approche qui dépasse la seule structuration hiérarchique du champ social. **Cf. Infra.**

³³⁷ Philippe Gérard (éd.), *Droit négocié, droit imposé?*, *op. cit.*, p. 182.

³³⁸ GERARD Philippe (éd.), *Droit négocié, droit imposé?*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, « Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis 1, Collection générale Droit », 1996, 703 p, p.182.

³³⁹ Philippe Gérard (éd.), *Droit négocié, droit imposé?*, *op. cit.*, p. 181.

déclaration de Rome de 2003, de Paris de 2005). C'est cette logique partenariale et la souplesse (déformalisation) du cadre de réglementation et de mise en œuvre de la coopération de l'aide au développement qui confère aux énoncés de l'INDS cette capacité d'adhésion réciproque des destinataires.

2. Énoncés co-construit et non contractuels

Les énoncés, avant de servir de base de négociation, font l'objet d'une négociation entre les différents partenaires sur les stratégies et priorités d'action **(b)**. Toutefois, l'INDS n'est ni un contrat ni une convention au sens juridique des termes **(a)**.

a. L'INDS, un acte unilatéral, mais pluriel

Si c'est l'accord entre deux volontés juridiquement distinctes qui caractérise un acte contractuel ; l'INDS n'en est pas un. En effet, le document final issu des négociations et consultations des intéressés (autorités nationales et locales, société civile et bailleurs des fonds) portera la mention d'une seule personne juridique à laquelle il sera attribué : l'État récipiendaire. Peu importe la forme de la production et le processus de préparation du document, le centre d'imputation est la personne « État ». Toutefois, la forme de production des DSRP va connaître une évolution en trois temps.

D'abord, le premier document stratégique intérimaire est adopté par le gouvernement de la République de Djibouti en 2001 dans une démarche collaborative entre bailleurs des fonds et les autorités gouvernementales. Il s'agit de la première mise en œuvre de la nouvelle stratégie de l'aide publique au développement qui confie aux États récipiendaires la responsabilité de définir une stratégie et des priorités d'action sur des objectifs arrêtés communément. Mais le processus d'élaboration est très peu ouvert, très peu participatif et très peu représentatif pour ne pas dire démocratique. Les acteurs étant largement des acteurs de droit formel : c'est l'acteur administratif (autorité de droit interne) et le bailleur des fonds (acteur du droit international) de l'action publique de lutte contre la pauvreté qui président à son élaboration.

Ensuite, le cercle d'acteur s'élargit en incluant les destinataires de l'action publique et les membres de la société civile, nationale comme internationale. En effet, le document final portant stratégie de réduction de la pauvreté adoptée en 2002 est issu d'un séminaire organisé par le gouvernement, intitulé « séminaire de réflexion sur les actions gouvernementales qui a réuni, autour du Président de la République et des membres du gouvernement, les représentants de la société civile, du secteur privé et de l'administration »³⁴⁰. Ce séminaire va servir d'instance de consultation pour l'élaboration de la stratégie d'action de l'État qui sera contenu dans le DSRP. À la négociation avec les partenaires au développement, s'ajoute une étape de consultation et de

³⁴⁰ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Document stratégie pays, Djibouti (2016-2020)*, Djibouti, s.n., 2016, p.43.

concertation, mais il ne s'agit pas d'un document type négocié. Il s'agit de consulter les représentants de la société civile sans que ces derniers ne disposent d'une quelconque influence sur la stratégie dessinée dans le document de planification.

La troisième étape est décisive. En effet, par arrêté du 06 avril 2007, le gouvernement met en place une instance d'élaboration, de formulation et de suivi-évaluation de l'initiative nationale pour le développement social. La structuration de cette instance répond au principe de la représentativité de sorte que l'acte final peut être considéré comme le produit de la volonté commune des autorités nationales, des membres de la société civile et des partenaires au développement. La phase de concertation dans l'élaboration de la stratégie, jusque-là non institutionnelle, accède au statut juridique. Selon l'article 8 de l'arrêté du 06 février 2007, le cadre institutionnel comprend deux plateformes de concertation: « le comité de concertation interne entre l'État, le secteur privé et la société civile sur l'INDS (CCI) ; (et) le comité de concertation État - Donateurs sur l'INDS (CCED) ». L'institutionnalisation de cette instance permet subsumer dans une forme instituée, par voie unilatérale (un arrêté) une procédure d'élaboration et de conduite de l'action publique horizontale, participative, négociée. C'est une fabrique de l'action publique plus souple, plus ascendante et plus partenariale qui se met en place. En outre, l'institutionnalisation fait transcender cette nouvelle manière de produire l'action publique du champ de simple pratique administrative (le séminaire participatif de 2002) pour faire accéder au champ de la procédure administrative d'élaboration du document INDS. Si cette institutionnalisation marque le document ainsi produit, du sceau de l'unilatéralité, il n'enlève rien au fait qu'il recèle la volonté de plusieurs acteurs.

b. Un acte pluriel, fruit de négociation entre divers acteurs

La négociation peut être définie comme le processus dans lequel « [...] deux ou plusieurs parties ou leurs représentants se font face autour d'une table ou dans un espace ouvert. Ils échangent arguments et discussions et proposent tôt ou tard des offres et des contre-offres de solutions [...] »³⁴¹.

Cet échange d'arguments et d'offre de solution est réalisé par le principe participatif qui structure les instances de l'arrêté du 06 février 2007, et ce, à un double niveau. Au niveau de l'élaboration d'abord. Il s'agit des groupes techniques thématiques qui, selon l'article 18 de l'arrêté du 06 février 2007 « [...] constituent des espaces de réflexion et d'échanges sur les questions transversales de l'Initiative nationale de Développement social (qui) réunissent, dans un cadre participatif, les représentants des Administrations publiques, de la société civile, du secteur privé et des partenaires au développement, ainsi que des personnalités connues pour leur compétence

³⁴¹ GERARD Philippe (éd.), *Droit négocié, droit imposé?*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, « Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis 1, Collection générale Droit », 1996, 703 p, p.277-278.

dans le domaine économique et social.» C'est à ce niveau que sont arrêtées les différentes stratégies sectorielles qui vont composer le document final, dont l'approbation relève du comité de concertation interne et du comité donateur et État.

Il en résulte que les énoncés de l'INDS ne sont pas l'expression d'une volonté unilatérale imposée, mais bien, le produit d'une négociation institutionnalisée. L'imputation du document au Comité technique interministériel qui est le seul organe habilité pour la formulation et l'élaboration du document ne doit donc pas masquer le caractère négocié de celui-ci. Selon C. EISENMANN, cité par RICHARD DEAU, « c'est l'analyse du negotium qui montrera que l'on a affaire à une convention; il faudra le considérer comme un acte conventionnel, même si les clauses doivent être enregistrées dans un instrumentum – qui est établi exclusivement par une autorité administrative. L'instrumentum est alors un acte purement unilatéral; mais si les clauses n'entrent en vigueur qu'avec le consentement d'un administré, le negotium est une convention »³⁴². À se fier à cette définition, on pourrait classer les énoncés de l'INDS dans la catégorie des actes administratifs unilatéraux négociés, au vu de la procédure d'élaboration dans laquelle interviennent des acteurs non étatiques et des autorités administratives centrales.

§ 2. UNE RECEPTION EFFECTIVE DES ENONCES DE L'INDS, STIMULANT UNE TRANSPOSITION DOUCE DE MODELE

Il serait étonnant de parler de réception juridique des énoncés de l'INDS, lorsque l'on a insisté sur leur inexistence juridique. Mais, on a également démontré qu'ils servaient de référence à des normes internationales formelles présentant ainsi « [...] le droit avant le droit »³⁴³. En outre, les instruments du droit souple sont dotés d'une réception effective vis-à-vis de ses destinataires. Les énoncés de l'INDS peuvent répondre de cette potentialité à condition maintenant, de démontrer leur réception effective par les destinataires (A). Il ne faut toutefois pas entendre la réception dans le sens de « ce qui produit effet », mais au sens premier, au sens propre de « recevoir quelque chose »(B).

A. Une réception effective des énoncés de l'INDS...

« [...] Le terme de réception a reçu une acception...particulière sous la plume des historiens et des comparatistes. À leurs yeux, la réception désigne la pénétration, l'infiltration, l'influence d'un droit, « dépass[ant] les rivages qui l'ont vu naître, rayonn[ant] au loin et s'impos[ant] dans des pays pour lesquels [il] n'avait pas été fait »³⁴⁴. La question étant donc de mesurer le niveau d'influence

³⁴² DEAU Richard, *Les actes administratifs unilatéraux négociés*, Thèse de doctorat, Université d'Angers, 2006, 595 p, p.37, (dactyl).

³⁴³ Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française (éd.), *Le droit souple, op. cit.*, p. 81.

³⁴⁴ ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (éd.), *Le droit souple: Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, 178 p, p.97.

et de pénétration des énoncés de l'INDS dans les instruments juridiques d'action publique des partenaires au développement **(1)** et des organes nationaux habilités à créer du droit **(2)**.

1. La réception des énoncés de l'INDS par les partenaires au développement

Pour les partenaires au développement, cette réception n'est pas directe **(a)** et laisse à ces acteurs, une marge d'action propre telle que les énoncés de l'INDS n'auraient pour effet en fin de compte, que de constituer une référence d'appréciation par rapport à un engagement **(b)**.

a. Les énoncés de l'INDS, relais souple entre ordres juridiques

L'INDS et anciennement, document stratégique de réduction de la pauvreté, fait disparaître ainsi le rapport classique qu'entretenaient l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne. En effet, le rapport classique entre ces deux ordres était régi par l'intégration d'une source de droit international dans l'ordre juridique national, par l'adoption d'une loi de ratification : rapport d'extranéité. On arrivait ainsi à distinguer un niveau international d'élaboration de la norme et un niveau national de réception, d'intégration et de ratification.

Les énoncés de l'INDS sont validés par des forums nationaux avant 2007, comprenant des autorités nationales, des experts de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International, des représentants des autres partenaires au développement. Cette instance d'élaboration du document est nationale, les partenaires au développement qui y participent, formulent des avis techniques dans leur domaine de compétence respectif. Le document qui en ressort n'est pas un document de droit international conclu entre deux sujets de droit international mais un document national coproduit. L'arrêté du 06 février 2007 institutionnalise ce forum d'élaboration et de validation des énoncés de l'INDS : le document reste donc un document produit par une instance nationale même si, elle est structurée de manière à faire participer les acteurs de la société civile et les partenaires internationaux. Ce document va régir ensuite le rapport (une coopération) entre des sujets de droit international, à savoir l'État de la République de Djibouti et l'ensemble de ses partenaires, sans qu'à aucun moment le document en question ne puisse recevoir la qualité formelle de source de droit international dont il provoque la création.

Cette formule de la production normative de l'action publique va être intégrée dans l'ordre juridique interne à la veille de l'expiration du terme de la déclaration du millénaire.

b. L'intégration dans l'ordre juridique de la formule INDS

On a démontré que les énoncés de l'INDS s'adressent aux autorités habilitées à créer du droit (national ou international) dans une forme recommandatoire et visant la prévisibilité de l'action des acteurs, la légitimité par le mode d'élaboration, l'applicabilité et l'effectivité par le biais du recours à la statistique. Les énoncés de l'INDS visent ainsi, à modeler la fabrique des normes par les autorités habilitées à créer du droit afin d'améliorer la performance de l'action publique. Cette forme de production du droit va être intégrée dans l'ordre juridique interne par la loi du 06

décembre 2014, portant adoption de la “Vision Djibouti 2035” et ses plans d’action opérationnels. Selon l’article 1^{er} de cette loi, « la Vision dénommée “Djibouti 2035” définit le cadre d’orientation de la politique nationale de développement de long terme et son cadre de planification ». Elle repose tout comme l’ex-INDS sur un certain nombre d’objectifs stratégiques : « paix et unité nationale, bonne gouvernance, économie diversifiée et compétitive avec comme moteur le secteur privé, consolidation du capital humain, l’intégration régionale »³⁴⁵. « La coordination et le suivi des actions de mise en œuvre de la Vision et de ses plans quinquennaux sont assurés par le Conseil Supérieur de Planification dont les modalités d’organisation et de fonctionnement seront précisées par décret. Présidé par le Président de la République, le Conseil Supérieur assure le leadership de la Vision, des transformations politiques, économiques et sociales et décide des arbitrages sur les différends qui pourraient survenir dans leur mise en œuvre. Il examine le rapport annuel de mise en œuvre de la Vision » (art.2). La gestion de l’exécution de l’INDS, notamment à travers les programmes opérationnels, les cadres stratégiques qui l’affinent sont désormais budgétisés et par voie de conséquence, soumis au débat, à la discussion, au contrôle des parlementaires au moment de l’adoption des lois des finances. Ce qui n’était pas le cas sous l’ère INDS : le document relevait pour son élaboration des experts mandatés par les bailleurs des fonds, des hauts fonctionnaires de l’administration publique ; les parlementaires étant sollicités seulement au moment de l’adoption de la loi portant ratification de l’accord de financement pour l’exécution d’un des programmes prévus l’INDS. Or, on a vu qu’en raison de l’approche holiste, tous les secteurs de l’action publique relevaient de l’INDS : les parlementaires n’avaient presque aucune possibilité de regard sur l’action publique qui se déployait entre un document technique et une multitude de conventions internationales de prêt et de don.

Cette intégration de la forme de production de l’INDS dans l’ordre juridique interne permet de renforcer doublement le caractère démocratique : d’abord la budgétisation de l’exécution, du suivi-évaluation, mais également, le fait que cette budgétisation accroîtra la part de l’aide budgétaire dans les flux de l’aide publique et par voie de conséquent réconforter, le droit de regard de la représentation nationale sur la gestion et la gouvernance publique.

En somme, cette intégration marque que l’objectif d’appropriation poursuivi par les partenaires au développement a été atteint. Cette intégration nous renseigne également, sur la fonction initiale et originelle de la formule INDS : celui de constituer un vecteur de transposition de modèle de gestion. On comprend dès lors, le caractère peu contraignant de l’INDS : les énoncés n’avaient pas pour objet de contraindre les acteurs du droit à adopter telle ou telle

³⁴⁵ Alinéa 1^{er} de l’article 2 de la loi (n° 58/AN/14/7ème L) du 06 décembre 2014, portant adoption de la “Vision Djibouti 2035” et ses Plans d’actions opérationnels.

conduite (notamment mettre en œuvre une politique économique précise), mais de manière conciliante, faire adopter un modèle de fabrication et de gestion de l'action publique.

Ces énoncés sont réceptionnés pareillement par les organes nationaux habilités à créer du droit.

2. La réception des énoncés de l'INDS par les organes nationaux habilités à créer du droit

L'INDS est un document-cadre stratégique de politique publique de lutte contre la pauvreté. À ce titre, il est amené à se traduire par des actions opérationnelles et à déclencher la production normative nécessaire à sa mise en œuvre **(a)**. Mais, tout comme les instruments juridiques des partenaires, l'INDS impulse et modèle la création du droit, mais ne fait pas l'objet d'une traduction en énoncé juridique **(b)**.

a. Les énoncés de l'INDS enclenchent la production normative

« [...] les instruments.....regroupés sous l'appellation « droit souple » tireraient sinon leur existence du moins leur légitimité de leur succès pratique, de leur réception effective par les sujets de droit, »³⁴⁶ les énoncés de l'INDS jouissent à l'égard des organes nationaux habilités à créer du droit d'une effectivité sans conteste. Pour s'en convaincre, il suffit à cet égard d'énumérer quelques produits juridiques qui trouvent leur origine, orientation et caractéristique dans les énoncés de l'INDS.

Ainsi, l'INDS de 2008-2012 prévoyait pour l'amélioration du développement du secteur privé la mise en place d'institutions de soutien (cadre de gestion intégrée renforcée, office de la propriété industrielle et commerciale) ; des réformes institutionnelles importantes (mise en place d'un dispositif d'accompagnement des PME, de la stratégie nationale de développement du commerce et de celle de l'artisanat ainsi que l'adoption du code de commerce) ; le renforcement des lignes de crédits mises à la disposition des porteurs de projet de création d'entreprises (Fonds de développement économique de Djibouti, FDED)³⁴⁷, etc. Respectivement, un décret (n° 1843) du 09 juillet 2014 va créer un office de protection des droits d'auteur et des droits voisins, établissement public autonome ; une loi (n° 72) du 21 février 2010 va mettre en place la stratégie nationale de développement du commerce et le fonds de développement économique en question est réorganisé par décret (n° 0064) du 04 mars 2008.

Ainsi, législateur et pouvoir réglementaire exécutent en toute conformité les énoncés de l'INDS en exerçant leur habilitation juridique à produire du droit. Cette effectivité résulte de la fonction programmatoire des énoncés de l'INDS. L'absence de mise en forme juridique

³⁴⁶ Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française (éd.), *Le droit souple*, *op. cit.*, p. 93.

³⁴⁷ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, Djibouti, s.n., 2010, p.53.

n'empêche pas à ces énoncés de présenter « [...] le droit avant le droit »³⁴⁸ ; et mérite en cela la qualification d'instrument souple de source souple du droit de l'action publique.

b. Les énoncés de l'INDS, élément de source souple du droit

La doctrine, européenne au demeurant, est aujourd'hui unanimement acquise à l'idée de l'existence d'une catégorie d'« [...] actes unilatéraux hors nomenclature, dits aussi atypiques, *sui generis*, innommés, non prévus ou informels, une catégorie ouverte au contenu variable qui n'a cessé de s'amplifier et de se diversifier. Comme l'explique un auteur, les actes informels des institutions « sont nés de la pratique des institutions et ont été baptisés sous des noms extrêmement divers : certaines dénominations renvoient à une fonction programmatrice [...] d'autre à une fonction déclaratoire....d'autre enfin empruntent à une terminologie utilisée par les traités pour désigner des actes d'une nature différente »³⁴⁹. Ces actes unilatéraux informels hors nomenclature sont regroupés sous l'appellation d'instrument de droit souple ; les énoncés de l'INDS, parce qu'ils recourent les caractéristiques attribuées à ces instruments peuvent être classées dans cette famille.

En effet, les DSRP initialement et les INDS ultérieurement, trouvent leur origine dans la pratique de la Banque Mondiale. C'est la Banque Mondiale qui les a construits et imposés comme instruments essentiels de sa nouvelle stratégie d'aide publique au développement³⁵⁰. Ensuite, le document n'a aucune force juridiquement contraignante, dans le sens formel de ce terme et n'est pas non plus invocable à l'appui d'un recours devant un juge. En outre, le document ne se rattache pas à la nomenclature formelle des actes unilatéraux (loi, règlement, décision de justice ou décision individuelle), et pourtant il encadre l'action publique de lutte contre la pauvreté, jouit d'une effectivité sans conteste, possède sa propre procédure de formulation et de construction. À l'image des livres blancs de la Commission européenne par lesquelles, cette dernière « [...] établit un ensemble officiel de propositions (et qui) constitue l'instrument de leur mise au point »³⁵¹, l'INDS établit des propositions d'action, des programmes et stratégie tout en constituant l'instrument et, de la mise en œuvre de ces orientations et de la mesure de leur évaluation. Les énoncés de l'INDS participent donc bien de cette « expression d'un droit d'orientation, droit cadre, non prescriptif, d'un droit programmatrice, mouvant [...] »³⁵².

³⁴⁸ ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (éd.), *Le droit souple: Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, 178 p, p.81.

³⁴⁹ ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (éd.), *Le droit souple: Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, 178 p, p.78.

³⁵⁰ KLUGMAN Jeni (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies. Volume 1, Core techniques and cross-cutting issues*, Washington, DC, Etats-Unis d'Amérique, World Bank, 2002.

³⁵¹ ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (éd.), *Le droit souple: Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, 178 p, p.76.

³⁵² ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (éd.), *Le droit souple: Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, 178 p, p.77.

C'est en cette qualité de mesures d'orientation souple de la production du droit que les énoncés de l'INDS sont reçus par l'ordre juridique et qu'ils accomplissent ainsi leur fonction normative.

Les énoncés de l'INDS prescrivent une certaine conduite dans la gestion de l'action publique. Les orientations arrêtées dans l'INDS se matérialisent par deux voies : soit par des opérations matérielles soit par des opérations intellectuelles de transposition ou d'adoption de modèle de gestion. Ces dernières se réalisent soit par l'adoption soit par l'adoption-apprentissage-appropriation par le biais de programmes spécifiques dit de renforcement des capacités institutionnelles. Dans les deux cas, la transposition de modèle s'inscrit dans la mise en œuvre directe des énoncés de l'INDS.

B. [...] favorisant une transposition douce de modèle.

Cette transposition de modèle par le biais d'énoncé à la normativité molle peut être directe **(1)** ou indirecte **(2)** ; mais il s'agit toujours, d'une adoption d'instrument de droit international ou exogène non contraignant.

1. L'adoption directe de modèle par la mise en œuvre des énoncés de l'INDS

a. Les formes d'adoption directe

L'adoption formelle : c'est lorsque le législateur ou le pouvoir réglementaire introduit dans l'ordre juridique, par voie de texte formel, un modèle ou une norme standard de gestion. Il en est ainsi par exemple, de l'adoption par voie de décret du 12 novembre 2012 du manuel des statistiques des finances publiques du Fonds Monétaire international comme mode de production de l'information financière des comptes publics. Le degré d'adoption de cette norme de production de l'information financière se mesure à la lecture de l'article 2 du décret qui dispose que « la nouvelle nomenclature définit les imputations des recettes et des dépenses selon une classification conforme au manuel des Statistiques des finances publiques SFP 2001 du Fonds Monétaire International précisée ci-après. » Il s'agit donc d'une transposition fidèle, une *copie conforme d'une norme-standard* produite par une institution de droit international. Le pouvoir réglementaire n'apporte que des précisions justifiées par le contexte local d'application. En général, le recours à la transposition formelle se justifie par l'impact du modèle transposé. En effet, dans notre cas d'exemple, l'État ne pouvait modifier la nomenclature budgétaire que par l'adoption d'un texte contraignant à l'égard des producteurs des comptes publics.

L'adoption informelle : c'est lorsque l'adoption d'un modèle intervient par un changement de pratique administrative et sans l'intermédiation d'instrument juridique formel. Il en est ainsi par exemple, lorsqu'un partenaire fournit dans le cadre d'une mission d'assistance technique un programme informatique produit selon une norme-standard internationale. Il ne s'agit pas ici de la fourniture d'instrument de bureau par le biais de l'assistance, mais plutôt, la fourniture d'un

modèle de gestion produit selon des normes technique-standard de niveau international. Il ne s'agit pas d'adopter une norme standard, tel dans le cas de l'adoption formelle, mais seulement un instrument technique de gestion. La différence entre les deux cas réside dans le degré de malléabilité. En effet, si l'adoption de la nomenclature budgétaire ne nécessite qu'une simple précision contextualisée, l'adoption de ces modèles de gestion est adaptée au contexte ; c'est-à-dire au cadre juridique formel de gestion. Dans le premier, il s'agit d'une standardisation normative ; dans le second, une normalisation de la gestion pratique.

Il en est ainsi des instruments informatiques élaboré par la Conférence des Nations-Unies pour le Développement du Commerce (CNUCED) que sont le système de gestion et d'analyse de la dette (SYGADE)³⁵³ et le système de gestion automatisé des douanes (SYDONIA). Il ne s'agit pas ici des simples instruments informatiques, mais de modes de gestion de la dette et des douanes. *En adoptant ces outils informatiques, le gouvernement djiboutien adopte une norme standard de gestion de la dette et des douanes* dont la conséquence est la normalisation, soit la mise en conformité de sa gestion de la dette et des douanes au standard de gestion des institutions de droit international qui l'ont produit, à savoir les Nations Unies (recommandations de l'assemblée générale sur la gestion de la dette produite par le CNUCED) la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire. Le logiciel SYDONIA est par exemple, produit en conformité aux normes de l'organisation internationale de standardisation (ISO), de l'organisation mondiale des douanes (OMD) ainsi que celles des Nations-Unies. Quant au logiciel SYGADE, il répond au modèle de viabilité de la dette pour pays à faible revenu mis en place conjointement en 2005, par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire international. Il en résulte qu'en adoptant le logiciel, SYGADE, le gouvernement djiboutien met en conformité sa gestion de la dette au modèle-cadre de gestion de ces institutions de droit international.

b. Le lien entre les énoncés de l'INDS et les normes-standard internationales de gestion

Ce lien est nécessaire pour prouver que les énoncés de l'INDS servent de *vecteur d'implémentation* de ces modèles de gestion, soit par la voie formelle soit par une réforme de la pratique.

Dans le cas de l'adoption formelle. Lorsque le pouvoir législatif ou le pouvoir réglementaire adopte par le biais d'instruments juridiques formels un modèle de gestion, c'est en raison d'un engagement auprès de ces partenaires au développement quant à l'adoption d'un modèle de gestion précis et que les énoncés de l'INDS ont servi de base à cet engagement. S'agissant par exemple, de l'adoption par décret de la nomenclature budgétaire du Fond Monétaire International ; c'est dans le cadre de l'accord triennal du Fond pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) que le gouvernement s'est engagé auprès du Fonds monétaire international

³⁵³ BANQUE MONDIALE, *Évaluation de la performance de la gestion de la dette*, s.l., s.n., 2011.

en ces termes :« nous réviserons (avant la fin d’août 2009) la nomenclature budgétaire, et nous démarrerons, avec l’assistance technique du FMI, avant la fin d’août 2009 [...] »³⁵⁴. Quel est lien entre cet engagement pour l’obtention d’un fond et les énoncés de l’INDS ? En effet, la procédure d’allocation du fond pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance repose sur une sollicitation du gouvernement client formalisée dans un document dit “lettre d’intention”. Ce document liminaire est accompagné d’un mémorandum détaillé sur les orientations nationales de politique économique et financière. Le Fond examine ce mémorandum et engage son accord dans un document dit “protocole technique d’accord”. Le lien entre le mémorandum et le document INDS est précisé dès le début de la lettre d’intention en ce sens « le gouvernement de Djibouti a adopté un programme triennal d’ajustement économique et structurel qui se fonde sur l’Initiative nationale pour le développement social (INDS) lancée par le gouvernement en janvier 2007, considéré comme le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les principaux éléments du programme sont décrits dans le texte [...] du Mémorandum de politiques économiques et financière (MPEF) pour la période 2008–2011 »³⁵⁵. Le mémorandum de politique économique et financière est donc, un détaillé des énoncés de l’INDS relatif à la politique macroéconomique et budgétaire, domaine de concentration de la coopération avec le Fond Monétaire International. Le décret d’adoption de 2012 trouve sa source dans le document de planification DSRP de 2007 dont les énoncés engagent le FMI (origine de l’allocation du FRPC) et l’État (lettre d’intention présenté au FMI). L’adoption est certes venue tardivement (le temps administratif), mais elle a bien eu lieu conformément à l’engagement du gouvernement dans le cadre de cet accord et sur la base de l’INDS.

Dans le cas de l’adoption informelle. Le document stratégique de réduction de la pauvreté de 2004-2006 prévoyait que « la période de 2004-06 se focaliserait sur la consolidation des réformes fiscales entamées depuis 2002, et en particulier, la mise en place des mesures de renforcement institutionnel (la réorganisation administrative et le renforcement des capacités des services de recettes, du contrôle fiscal et des douanes, l’informatisation des services fiscaux) [...] »³⁵⁶. C’est dans ce cadre que le gouvernement de Djibouti a reçu du CNUCED en 2011 le programme SYDONIA dans le cadre d’un programme de renforcement des capacités.

Dans l’un et l’autre des cas, l’adoption résulte d’un engagement pris par le gouvernement d’exécuter les orientations arrêtées conjointement avec les partenaires au développement. La seule distinction est la forme d’adoption du modèle. Cette adoption procédera par voie formelle

³⁵⁴ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Accord pour la conclusion de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance*, Washington, D.C, s.n., 2016, p.10.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 2.

³⁵⁶ Ministère de l’économie, des finances, du plan chargé de la privatisation, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, *op. cit.*, p. 52.

quand le modèle apporte une modification substantielle à l'ordre juridique ; elle passera par la pratique quand le modèle peut s'adapter à la réglementation juridique.

2. L'adoption indirecte de modèle

À la différence du premier mode de transposition par les textes ou par la pratique, l'adoption indirecte recouvre le cas de transposition par l'apprentissage ; laquelle est prise en charge par les bailleurs des fonds dans le cadre de programme dit, d'appui au renforcement des capacités institutionnelles. Il s'agit de transmettre un *package* de connaissances, de valeurs et des techniques de gestion par l'apprentissage et la formation. Le processus de transposition s'effectue sur le temps d'un programme pluriannuel (2 à 3 ans) **(a)** et la réussite de l'implémentation du modèle est aussi incertaine que son contenu **(b)**.

a. Les programmes de renforcement des capacités institutionnelles

Les programmes de renforcement des capacités institutionnelles sont des programmes opérationnels d'action, mais à la différence des programmes classiques d'assistance par la fourniture d'une équipe de coopération ou le recrutement d'un expert aux fins de fournir une prestation donnée ; il s'agit ici, d'un transfert de technique par l'apprentissage et la formation. Elle peut prendre la forme d'un voyage d'études dans une école nationale d'administration publique de réputation internationale ou la fourniture sur place et sur financement des bailleurs d'une formation en vue de transfert-appropriation de techniques de gestion.

Ainsi, l'école nationale d'administration publique du Québec a transposé par la formation des cadres de l'administration publique le modèle L. PINTO pour l'étude de l'environnement institutionnel (EEI), préalable indispensable à l'élaboration d'une réforme administrative. « L'EEI de Djibouti, dans le cadre d'un projet d'assistance technique financé par la Banque mondiale, est une adaptation de l'EEI originale élaborée par Pinto. [...] Le programme de formation conçu par l'ENAP (de Québec) pour soutenir les réformes administratives a été adapté pour habilitier les membres du comité de pilotage à diriger l'EEI à Djibouti. Comme le programme original (modèle Pinto), le programme élaboré pour Djibouti prévoyait la tenue de deux sessions à Québec, l'EEI se déroulant à Djibouti entre les deux sessions »³⁵⁷ dans un processus de formation (première session), mise en œuvre (intersession) et vérification de l'appropriation (deuxième session de fin de formation).

³⁵⁷ DIDACTHEQUE INTERNATIONALE EN MANAGEMENT PUBLIC, (DIR.), *Enseigner le Management Public: Expériences Internationales*, s.l., PUQ, 2002, 547 p, p.456.

b. L'efficacité de la transposition

Ce *modus operandi* qui repose sur la souplesse et la formation-appropriation permet de rompre définitivement à l'obstacle culturel, obstacle majeur à la transférabilité des modèles et techniques de gestion.

L'échec des programmes d'ajustement structurel et du modèle de gestion libéral sous-jacent ainsi que la gamme d'instruments de rationalisation, compression et viabilisation de la gestion publique avait justement échoué en raison de leur mode opératoire, formelle, conditionnelle et unilatérale. La participation et la formation des acteurs chargés au niveau national de mettre en place les réformes souhaitées permettent de résoudre les chocs de culture et la frustration des acteurs à être les sujets passifs dont l'intervention est limitée au rôle de consommateur d'un produit prêt-à-porter.

En outre, l'ensemble des instruments qui véhiculent les modèles de gestion sont des instruments souples dont l'adhésion est médiatisée par l'élaboration nationale des énoncés de l'INDS : la transposition n'intervient que pour garantir la mise en œuvre de la stratégie arrêtée par les autorités nationales. Elle ne les dépossède pas. D'où une redistribution des rôles favorables à l'adoption de modèle de gestion par les autorités nationales qui gardent la sphère de décision stratégique, les bailleurs devenant un partenaire technique (pourvoyeur de technique de gestion) et financier (pourvoyeur de fonds). Le caractère souple de la rédaction des énoncés de l'INDS et le processus participatif servent ainsi à faciliter l'acceptation et l'adhésion des parties et ainsi à maximiser leur réception effective : c'est là que réside la capacité des énoncés de l'INDS à servir de modèle d'action. L'INDS est un instrument permettant de *modeler la fabrique du droit des acteurs habilités à créer du droit*. Gouverner par-dessus leur pouvoir souverain de gouvernement.

Cependant, c'est encore une fois à leur mode de production que les énoncés de l'INDS doivent leur capacité à servir de tremplins, des vases communicants entre les espaces juridiques.

SECTION II.

UN MODE DE PRODUCTION, SOURCE DE MEDIATION ENTRE ESPACES NORMATIFS

L'approche de l'espace normatif adoptée dans ce qui suit, est celle forgée par le groupe mixte de recherche de droit comparé dirigé par les Professeurs, RUIZ FABRI et LORENZO GRADONI³⁵⁸. Ces auteurs considèrent d'abord, le système normatif comme un système théorique structuré par une double relation statique et dynamique d'engendrement des normes. Ensuite et dans une approche institutionnaliste, ils identifient un système juridique par sa base sociale. « En

³⁵⁸ RUIZ FABRI Hélène et GRADONI Lorenzo (éd.), *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, France, Société de législation comparée, DL 2009, 2009, 575 p.

combinant (ces) deux modes d'identification des systèmes juridiques (les auteurs construisent) un concept unifié de système juridique en tant *qu'espace de relations*. Ce système-espace [...] se subdivise en sept dimensions ou couches concentriques »³⁵⁹. Avec une telle construction théorique, ces auteurs élargissent le spectre des relations entre normes au-delà du seul rapport hiérarchique d'engendrement hérité du normativisme Kelsénien. En s'appuyant sur cette appréhension de l'ordre normatif comme espace structuré par des relations dont l'engendrement constitue une forme parmi d'autres (certes, la plus poussée de relation d'appartenance et de structuration des systèmes) ; on soutient l'idée que le mode de production des énoncés de l'INDS constitue la mise en forme des relations qu'entretiennent les membres d'un espace normatif, l'espace de la coopération de l'aide au développement (§ 1). Cet espace entretient des relations étroites avec un espace-système plus vaste ; celui de la gouvernance mondiale. Il en résulte que l'espace normatif de la coopération de l'aide au développement est un sous-espace de l'espace normatif global. Un sous-espace n'est pas constitué exclusivement par une relation hiérarchique d'engendrement (situation où toutes les normes d'un espace sont engendrées par les normes d'un autre système). Un sous-espace peut s'identifier également par des mécanismes d'harmonisation, d'incorporation, ou encore de référence (pour comprendre la signification d'une norme interne, les acteurs du droit doivent faire référence à une source externe). L'espace normatif de la coopération pour le développement est un sous-espace de la gouvernance mondiale, un domaine spécialisé dans la gouvernance de l'aide au développement, une politique publique globale (§ 2).

§ 1. UN MODE DE PRODUCTION, FORME DE STRUCTURATION D'UN ESPACE NORMATIF

En fait, le mode de production de l'INDS relève d'un espace normatif autonome (A) dont la fonction principale consiste en la gestion de la coopération de l'aide au développement (B).

A. L'Espace normatif de la coopération pour le développement

Avec la stratégie du millénaire pour le développement, la coopération de l'aide au développement soit la relation entre États-aidés et États et institutions bailleurs des fonds est passée d'une relation verticale à une relation horizontale (1). Cette horizontalité de rapports conduit à la constitution d'une base sociale, une *communauté*, et un espace normatif autonome. Les normes et formats institutionnels secrétés dans cet espace circulent avec ou sans procédés formelles de transplantation et de ratification juridique entre les membres de la communauté de l'aide au développement, base sociale de l'espace normatif. La circularité des modèles et formats institutionnels est garantie par des "techniques de prise en compte"(2).

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 36.

1. La structure de l'espace normatif de coopération au développement

La structure de l'espace normatif de la coopération au développement est déterminée par la relation entre les espaces normatifs interne et international qui enveloppe l'action de chacun des membres de la communauté de l'aide au développement **(a)**. La structure de cet espace est verticale si un rapport hiérarchique de subordination est identifié ou est identifiable entre ces sous-espaces ; elle est horizontale dans le cas contraire et le rapport entre les deux espaces normatifs, un rapport de coexistence et d'interrelation**(b)**.

a. Identification des espaces normatifs

L'espace international de réglementation de la production des énoncés de l'INDS. Il s'agit d'abord du document de référence de la Banque de 2001 qui sert de guide pour l'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (INDS de première génération). Ce guide établit une structure type de formulation et pose des principes relatifs à l'élaboration (participation effective) et au suivi-évaluation (indicateur d'objectif chiffré). Il s'agit ensuite, de la déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide de 2003, les instruments de Marrakech (le mémorandum des Présidents de Banque Multilatérales), la déclaration des Paris de 2005 et le programme d'action d'Accra de 2008. Cet ensemble de normes non contraignantes règle la production des énoncés de l'INDS. En effet, si à un ordre normatif correspond une communauté, base sociale de cet ordre ; cet ensemble des documents forme l'ensemble des normes qui règlent la coopération pour l'aide publique au développement, soit la relation entre les membres de la communauté internationale de l'aide au développement, base sociale du système. Ainsi par exemple, c'est par application du principe d'alignement que la Commission européenne règle sa stratégie d'aide sur les énoncés de l'INDS. Ou encore, c'est en raison de l'application du principe d'harmonisation de la déclaration de Rome de 2003, que chaque partenaire est tenu d'identifier un secteur de financement prioritaire en collaboration avec les auteurs bailleurs intervenant sur le même territoire géographique.

L'espace national de réglementation de la production des énoncés de l'INDS. En effet, le respect de cet ensemble de normes souples dans l'ordre juridique national est assuré par le Comité interministériel de l'Initiative Nationale de Développement Social (CI-INDS) de l'arrêté du 06 février 2007, qui est l'organe chargé d'élaborer, de suivre l'exécution et l'évaluation de la mise en œuvre de l'INDS. Cependant, lorsque ce comité exerce ces missions ; ils les exercent en conformité avec les principes du document de la Banque Mondiale, de la déclaration de Paris, de la déclaration de Rome, etc. ; bref, du *code de procédure souple de réglementation de l'aide*. En s'acquittant de ces missions, il applique par exemple, le document interne de la Banque Mondiale qui exige une forme précise de présentation du document INDS. De même, il met en œuvre, la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide en prévoyant les indicateurs de performance prévu par cette déclaration, etc. En appliquant les dispositions de l'arrêté de 2007, le Comité met en œuvre ces dispositions secrétées par l'espace international de l'aide au développement pour

produire un document INDS conforme au code de procédure de réglementation de l'aide. Seul le document INDS produit conformément à ce code de procédure va enclencher la production de divers actes de droit national ou international (loi ou décret pour réformer tel secteur ou instituer tel établissement public social, convention internationale de financement ou d'assistance technique). Ainsi, l'application des dispositions souples de l'espace international au niveau interne déclenche la création d'acte juridique formel et non-formel, de droit national ou de niveau international. Mais ce rapport de conformité entre le document national (document INDS) et le code de réglementation souple de niveau international n'est pas un rapport hiérarchique-vertical mais résulte d'une relation horizontale entre les deux espaces.

L'espace international et national de mise en œuvre des énoncés de l'INDS. Après la validation du document final dit INDS, et en application des principes d'alignement et d'harmonisation du cadre pour l'efficacité de l'aide (déclaration de Paris de 2005), les énoncés de l'INDS vont servir de référence à des clauses de négociations pour les conventions internationales de prêt ou de don, de cadre pour l'adoption de loi ou des règlements, des clauses des cahiers de charge de marché public, etc. Chaque acteur va recourir à l'instrument à sa disposition pour transposer (mettre en mouvement) les énoncés de l'INDS dans l'espace normatif de sa juridiction. L'horizontalité, propre à la gouvernance des problèmes publics, réside dans l'absence de frontière formelle entre les énoncés de l'INDS et les instruments adoptés pour leur mise en œuvre.

b. Configuration et nature de la relation entre les deux espaces

La relation horizontale entre les deux espaces normatifs. Un rapport hiérarchique implique une relation d'extériorité entre un supérieur qui commande et un subalterne qui obéit. Tel n'est pas le cas dans la relation entre les deux espaces, interne et international, de production des énoncés de l'INDS qui entretiennent toutefois, un certain rapport de conformité : seuls les documents INDS produit en conformité avec les dispositions essentielles du *code souple de procédure* engagent la communauté de l'aide au développement. Cependant, la mise en œuvre de cette réglementation relève des mêmes autorités qui ont participé à l'élaboration de ces instruments : les membres de la communauté (État-aidé et États et institutions, bailleurs des fonds) sont à la fois auteurs et destinataires des dispositions du *code de procédure souple*. Les dispositions de ce dernier sont le fruit des forums de haut niveau politique (les membres des gouvernements récipiendaires et ceux des pays allocataires de l'aide sans oublier les institutions de finance internationale...) et technique (les hauts fonctionnaires des gouvernements et des institutions spécialisées dans l'aide publique au développement tels que le comité de l'aide au développement qui associe des fonctionnaires en provenance des États récipiendaires et allocataire de l'aide) dont les participants ne sont autres que les membres de la communauté de l'aide au développement, la base sociale du système normatif. La relation entre les deux espaces est, dans *la nouvelle coopération de l'aide au développement*, une relation horizontale.

Force référentiel résultant de la mise en forme dans l'INDS, des rapports entre les membres de cet espace social de la coopération au développement. La formule INDS (ou originellement DSRP) constitue la mise en forme des rapports entre État-aidé, États-bailleurs des fonds, institutions de finance internationale spécialisées dans l'aide au développement. Cette forme de rapport résulte d'un compromis, d'une entente, d'une adhésion des membres de la communauté d'aide au développement, engagés à régler leur relation de coopération selon cette forme et les principes sous-jacents, contenus dans le *manuel de procédure souple de gestion de l'aide*. Les deux espaces interne et international constituent dès lors, des sous-espaces à un système-espace global, celui de la gestion de la coopération au développement dont l'INDS (ou anciennement DSRP) constitue l'instrument de médiation ; un instrument de *soft law* produit selon un code de procédure souple formé d'un ensemble de déclaration, de documents internes, des normes-pratiques (du Comité d'aide au développement de l'Organisation de la Coopération et du développement économiques). Il faut garder à l'esprit, toutefois, que cette forme de règlement des rapports de coopération entre les membres de la base sociale de ce système-espace est le produit de la représentation de certains auquel, les autres adhèrent. Il n'empêche en tout cas, que cette verticalité dans les représentations (principes et valeurs qui régissent le système-espace de gestion de l'aide) est neutralisée par l'horizontalité des rapports et l'alignement sur les mêmes principes, valeurs et stratégie pour constituer *une Communauté* et non des bailleurs d'un côté et des bénéficiaires de l'autre. L'horizontalité n'est donc pas synonyme d'absence de conflit mais, seulement, alignement des préférences permettant de diluer le conflit et l'adversalité dans l'adhésion à un minimum de valeur et principe, dont l'engagement est constamment renouvelé entre membre de la base sociale du système normatif. Les forums s'entretiennent à échéance de temps régulier comme pour maintenir vivace (la vitalité sociale de l'idée d'œuvre d'HAURIOU *et les manifestations de communion*) l'adhésion aux principes et valeur structurant cet espace ; entretien nécessaire au maintien de ce mode de règlement des conflits dans ce système-espace. Cette horizontalité entre les sous-espaces interne et internationale du système-espace de la coopération de l'aide au développement permet aux instruments, normes, institutions, techniques de gestion de circuler entre les sous-espaces qui les composent, sans que la forme juridico-formelle ou *soft* n'en soit un obstacle.

Cette circularité est assurée par deux mécanismes institutionnels que sont l'incorporation et l'harmonisation.

2. Les techniques de prise en compte des normes

« Les liens qui définissent (le) système-espace et qui en même temps le relient aux autres normes et systèmes internationaux se nouent grâce à la mise en œuvre d'un nombre de techniques de prise en compte. [...] Dans le cadre de cette recherche, on entend par « technique de prise en compte » (TPC) les différentes façons dont le créateur de la norme ou son interprète, situés dans un système juridique donné, tiennent compte des valeurs et intérêts [...] ou des

normes [...] »³⁶⁰ issues d'un autre système juridique. Les deux sous-systèmes (celui étatique et celui interne à la communauté de l'aide au développement) sont liés grâce à deux techniques particulières de prise en compte : l'incorporation **(a)** et l'harmonisation **(b)**.³⁶¹

a. L'incorporation

« L'incorporation peut entraîner une réécriture de la norme à l'intérieur du système (par exemple, la traduction de la norme dans les langues officielles du système), mais aussi, sur le plan de la validité, une autonomisation de la norme incorporée par rapport à la norme externe qui lui a servi de modèle : la première peut survivre à l'extinction de la seconde »³⁶².

Du niveau interne au niveau externe. Deux illustrations de ce que les énoncés de l'INDS, produits au niveau interne (national) par le comité interministériel d'élaboration de l'INDS de l'arrêté du 06 février 2007, sont incorporés dans des instruments de droit international relevant du niveau externe. D'abord, les conventions d'octroi des fonds par les institutions de Bretton Woods s'établissent sur la base d'un mémorandum de politique économique et financière qui incorpore les énoncés de l'INDS. Le gouvernement dans la formulation des demandes de fonds rédige un mémorandum qui reprend les énoncés de l'INDS relative à la politique économique et financière. Ce mémorandum scelle le contenu du protocole d'accord technique, objet de l'engagement des parties et la signature d'une convention réciproque de droit international. Ensuite, dans le cadre de l'évaluation de l'action des partenaires au développement, les énoncés de l'INDS servent de grille d'évaluation de leurs réalisations. Ainsi par exemple, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) indiquait dans le rapport d'évaluation de ses interventions à Djibouti sur la période 2008-2012 :

« dans le premier DSRP (2004-2006) comme dans l'INDS, le Gouvernement a axé sa politique de lutte contre la pauvreté autour du développement de la microfinance avec pour corollaire le développement des activités génératrices de revenus et la promotion de l'entrepreneuriat féminin au profit des couches les plus vulnérables. [...] Le soutien du PNUD s'est considérablement renforcé dans son programme (2008 à 2012). Avec l'appui d'experts internationaux recrutés à cet effet, les capacités institutionnelles et techniques des structures de micro finance ont été renforcées. Plusieurs caisses populaires d'épargne et de crédits ont été créées à Djibouti et dans les

³⁶⁰ *Ibid.*, p. 41-42.

³⁶¹ *Ibid.*, 42. Les auteurs retiennent dans leurs recherches, onze techniques de prise en compte : « [...] a-exception, b-harmonisation, c- renvoi, d- incorporation, e- interprétation conforme, f- subsumption, g- interprétation hypertextuelle « obligatoire », h- référence à des sources externes pour établir le sens d'une norme interne, i- contremesure « chevauchantes », j- régulation de l'ampleur de la compétence juridictionnelle, k- application des principes réglant les conflits des normes ». Seul deux de ces techniques permettent de rendre compte dans notre cas d'étude, des liens d'imbrication entre les deux sous-systèmes pour donner cohérence, consistance et ordonnancement au système-espace qui produit les énoncés de l'INDS.

³⁶² *Ibid.*, p. 47.

régions d'Ali Sabieh et de Tadjourab. Des outils de gestion (manuels de procédures, de traitement comptable, plan d'affaires) ont été mis en place »³⁶³.

Du niveau externe au niveau interne. Il s'agit ici, des énoncés trouvant leur origine au niveau international et qui sont incorporés dans l'élaboration de l'INDS. À ce titre, la relation de conformité pure et simple entre le document source de la Banque Mondiale et la structure du document INDS illustre assez bien cette relation. Le document INDS est structuré dans la forme indiqué par le document interne de la Banque Mondiale. Il s'agit même d'une incorporation-appropriation qui fait disparaître définitivement l'extériorité de la norme incorporée (l'énoncé du document de référence de la Banque). L'organe chargé de l'élaboration de l'INDS s'approprie des énoncés du guide de la banque mondiale en produisant un document national. De même pour la déclaration de Paris de 2005, instrument du sous-espace international du système-espace dans lequel sont produits les énoncés de l'INDS, fournit directement les indicateurs d'objectifs chiffrés pour l'élaboration et le suivi-évaluation des énoncés de l'INDS.

Ainsi, en l'absence de tout lien de subordination hiérarchique, les normes appartenant à ces deux sous-champs du même système-espace sont prises en compte et produisent des effets dans chacun de ces sous-espaces. Les organes créateurs des normes appartenant à ces sous-champs font référence aux énoncés de l'un ou l'autre sphère pour l'édiction d'un acte (source d'action) ou pour l'évaluation des performances d'une action propre à un espace particulier. Que ces deux sous-champs participent et composent un seul système-espace, il suffit de recourir à l'approche institutionnaliste qui permet d'identifier un système par une base sociale, c'est-à-dire les « sujets constitutifs d'une communauté déterminée »³⁶⁴ tel qu'un système pourrait être défini comme un ensemble « [...] plus ou moins complexe de normes et d'institutions destinées à s'appliquer effectivement »³⁶⁵. Ce système-espace est celui de l'aide publique au développement dont la réglementation recourt à un ensemble d'instruments et techniques bien déterminés qui s'impose aux sujets³⁶⁶ constitutifs de la communauté internationale de l'aide publique au développement.

b. L'harmonisation

« Par définition « créative », l'harmonisation permet de relier la couche des normes engendrées à toutes les autres régions de l'espace juridique : au lieu de chercher des solutions nouvelles, le

³⁶³ BUREAU D'ÉVALUATION DU PNUD, *Évaluation des résultats des activités de développement*, Etats Unis, UNDAF, 2012, p.35.

³⁶⁴ Hélène Ruiz Fabri et Lorenzo Gradoni (éd.), *La circulation des concepts juridiques*, op. cit., p. 35.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ Au terme sujet, l'on préfère celui d'acteur puisque ces sujets ne sont pas passifs et ne subissent dans une relation verticale les normes à adopter mais participent à l'élaboration même de ces normes dont l'effectivité ne dépendent que de l'engagement et l'adhésion volontaire de leur part. L'ensemble des instruments qui forgent la réglementation du système de gestion (d'administration) de l'aide publique au développement se caractérisent d'ailleurs par l'absence de contrainte formelle.

législateur du système peut s'inspirer de modèles normatifs déjà testés ailleurs »³⁶⁷. L'harmonisation dans le système-espace de gestion et d'administration de l'aide publique au développement est un principe central qui constitue même le point d'intersection entre les deux sous-champs internes et externes du système-espace. Ce principe a été entériné comme principe structurant la gestion de l'aide publique au développement dans le cadre de la déclaration de Rome de février 2003 qui a réuni « des ministres, des responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires représentant 28 pays bénéficiaires de l'aide et plus de 40 institutions multilatérales et bilatérales œuvrant au développement [...] »³⁶⁸. L'harmonisation concerne à la fois les pratiques, mais également les procédures des donneurs.

Harmonisation des pratiques. Il s'agit d'abord, d'une harmonisation des pratiques de l'ensemble de la communauté de l'aide publique au développement afin d'orienter leur stratégie d'intervention sur des priorités identiques. En outre, il s'agit d'adopter les mêmes objectifs cibles et indicateurs de mesures de performance. Cela implique que la définition de l'action publique et de la coopération publique pour l'aide au développement est *uniformisée*. Ce qui permet au comité chargé de l'aide au développement de l'OCDE de constituer un cadre de référence des bonnes pratiques, véritable guide (de réglementation) du système de gestion de l'aide publique au développement.

Harmonisation des procédures. Le principe d'harmonisation implique également, l'harmonisation des procédures d'octroi et des décaissements de l'aide d'une part et d'autre part, l'harmonisation des procédures de gestion nationale. Ce principe constitue ainsi, un puissant vecteur de circulation de modèle entre les sujets-acteurs de cette communauté qui tend à l'institution d'un ensemble de procédures et pratique commune de gestion (et de réglementation) de l'aide. En outre, tous les instruments ultérieurs qui seront adoptés par cette communauté prennent appui sur cette déclaration de Rome de 2003 et les instruments qui l'ont précédée. C'est ainsi que les partenaires-acteurs-sujets de la communauté de l'aide publique au développement reconduisaient leur engagement quant au respect du principe de l'harmonisation à l'alinéa 3 de la déclaration de Paris de 2005 : « nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'ouvrir à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. [...] »³⁶⁹.

³⁶⁷ Hélène Ruiz Fabri et Lorenzo Gradoni (éd.), *La circulation des concepts juridiques, op. cit.*, p. 35.

³⁶⁸ COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT (PARIS), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité: une référence du CAD.*, Paris, OCDE, 2003, p.10.

³⁶⁹ « Annexe 5: Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », in *Revue de l'OCDE sur le développement*, n° 4, no 6, 1 mars 2006, p. 165-179.

B. Les fonctions de cet espace normatif

Cet espace normatif remplit une double fonction : une fonction de réglementation et d'administration de l'aide publique (1) et une fonction de normalisation des modalités de gestion de l'action publique (2).

1. La fonction administrative

L'ensemble des instruments adoptés et la participation même à cet espace répondent de cette unique fonction d'administration de l'allocation de l'aide publique (a). L'accomplissement de cette fonction constitue le facteur structurant de cet espace (b).

a. L'objet de la fonction administrative

Cet espace normatif permet à la fois d'administrer l'aide publique, mais également de réglementer l'administration de l'aide.

La fonction administration de l'aide. Si gérer est administrer, l'ensemble des acteurs composant la base sociale de cet espace normatif accomplissent cette fonction précise d'administrer l'aide publique au développement. Les deux sous-espaces de cet espace normatif sont chargés de mettre en œuvre la planification de la coopération de l'aide et sa mise en œuvre. Au niveau national, l'État et les partenaires au développement planifient l'allocation de l'aide par l'élaboration et l'adoption d'un document stratégique de planification pour la réduction de la pauvreté.

Administrer est pris ici dans une approche fonctionnelle et matérielle, tel que la réalisation de cette activité est communément partagée par l'ensemble des acteurs qui ne répondent pas tous des caractéristiques organiques de l'administration. Certains des acteurs de la base sociale de cet espace normatif peuvent être des organisations non gouvernementales ou encore des institutions bancaires qui seraient exclues de cet espace normatif dans une approche organique de l'administration. Or, l'approche fonctionnelle de l'administration permet de prendre en considération l'ensemble des acteurs dans la mesure où l'activité d'administration peut être décelée même dans les structures classiques de droit privé telles les entreprises. Ainsi, cette activité se décompose, dans une approche fayolienne de la division du travail en cinq activités élémentaires : prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler³⁷⁰.

³⁷⁰ Pierre Musso, *La religion industrielle: monastère, manufacture, usine : une généalogie de l'entreprise* (Paris, France: Fayard, 2017): "Fayol livre les cinq piliers du dogme managérial: "administrer, c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler [...] [...] Organiser une entreprise, c'est la munir de tout ce qui est utile à son fonctionnement Commander, c'est faire fonctionner le corps social constitué, c'est actionner, diriger et régler la marche de l'entreprise organisée. Coordonner, c'est "mettre de l'harmonie entre tous les actes d'une entreprise de manière à en faciliter le fonctionnement et le succès". Contrôler, c'est "vérifier si tout se passe conformément au programme adopté, aux ordres donnés et aux principes admis".

Ces activités sont partagées entre les membres de la communauté et, les instruments par lesquels ils se réalisent, se déploient sur les deux espaces selon un rapport de circularité horizontale. Ainsi par exemple, le DSRP correspond à l'activité fayolienne de planification et d'organisation de l'allocation de l'aide. Les conventions d'allocation des fonds ordonnent l'allocation de l'aide en déterminant les modalités d'octroi (exemple des documents de coopération Pays de la communauté européenne qui détermine les modalités de décaissement de l'aide et les secteurs de concentration de l'aide européenne en fonction des énoncés du DSRP). Ainsi, l'exercice de ces fonctions élémentaires s'exerce dans cet espace normatif afin d'administrer l'aide publique au développement.

La fonction de réglementation de l'aide. Ici, la fonction "administrer" est prise dans un sens normatif, par opposition à la législation et la juridiction. La communauté de l'aide publique au développement produit la réglementation à laquelle elle se soumet dans la réalisation de ses interventions. Et c'est cet espace d'entrelacement de sphères interne et international qui sert à la production de cette réglementation. Cette réglementation est donc interne à « la base sociale ». Elle n'a pas de valeur juridique et ne trouve pas son fondement dans une convention ou traité international dans une acception formelle du droit. C'est un espace autonome de réglementation constitué de sous-espace. Pourtant, cette réglementation constitue un corpus cohérent d'énoncés qui règle la planification, la coordination, l'exécution et le contrôle de l'allocation de l'aide publique.

L'accomplissement de cette fonction administrative permet de structurer cet espace et lui confère sa raison d'être.

b. L'effet structurant de l'exercice de la fonction administrative

La fonction administrative structure cet espace normatif de sorte que l'on peut distinguer un dedans et un dehors (clôture). Elle permet également une ouverture sur les espaces ne relevant pas strictement de l'aide publique mais qui remplissent des fonctions similaires d'administration et de réglementation.

Le rôle de clôture. L'administration de l'aide publique et la réglementation de l'aide publique permettent de structurer cet espace normatif dans lequel évolue cette communauté d'acteur en excluant tous les instruments ne se rapportant pas expressément à l'administration ou à la réglementation de l'administration de l'aide publique au développement. Il en est ainsi de l'ensemble des instruments normatifs qui atteignent les droits et obligations des individus même si les énoncés de l'INDS peuvent prévoir l'adhésion d'un État à telle ou telle convention qui améliore les droits et libertés des individus. L'adhésion à cette convention procéderait par une voie autonome de ratification législative et non par le biais des instruments classiques de cet espace normatif.

Le rôle d'ouverture. En sens inverse, cette fonction permettra d'inclure dans cet espace normatif, les instruments participant à l'amélioration du système d'administration de l'aide. Il en est ainsi par exemple des recommandations du Comité de Bâle qui sont, « [...] en ce qui concerne les pays en développement, plus que de simples procédures de préavis et de commentaire [...] étant donné que les normes de Bâle ont un impact particulièrement important sur ces pays en tant que la conformité avec eux est souvent une exigence de prêt par les institutions financières internationales »³⁷¹. Cette fonction administrative permet ainsi, à cet espace normatif d'être ouvert aux principes, techniques et valeurs qui participent de l'amélioration de l'exercice de la fonction administrative. Le cas des recommandations de Bâle est assez illustratif de ce rôle d'ouverture de la fonction administrative puisque ces recommandations vont participer à la mise à niveau de la réglementation bancaire de l'État récipiendaire de l'aide au moment de l'évaluation de sa politique économique et financière telle que décrite dans le mémorandum de politique économique et financière jointe à la lettre d'intention adressée au Banque Multilatéral de développement ; lequel mémorandum reprend la parties des énoncés de l'INDS relatives au secteur économique et financier. L'évaluation du mémorandum, opération qui participe de la mise en œuvre de l'INDS (ou DSRP) constitue ainsi, l'occasion de mettre à niveau la réglementation de l'État aux recommandations du Comité de Bâle. Ou encore, l'adoption des normes IPSAS³⁷² par l'État récipiendaire de l'aide alors que ces normes sont extérieures au système-espace normatif de l'aide va être transposée dans l'État dans la mise en œuvre des énoncés de l'INDS ; parce que ces normes ont trait directement à la gestion financière et à la bonne gouvernance (identité d'objectif). Ainsi, la fonction administrative permet à cet espace normatif d'être *réceptif* aux techniques de gestion administrative et de constituer en cela, un *foyer de normalisation* des pratiques administratives des membres de la communauté qui forment sa base sociale.

2. Une fonction normalisante

La structure en forme de système-espace (ensemble de relation entre différents sous-systèmes) permet à cet espace de normaliser le comportement des acteurs, membre de la base sociale tel que cet espace devient un espace de diffusion et de production d'un ensemble de valeurs et de technique de gestion de l'action publique **(a)** dans certains domaines de l'action publique **(b)**.

³⁷¹ Nico Krisch, Benedict Kingsbury, « Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order », *The European Journal of International Law* 17, n° 1 (2006): 6 : " as regards developing countries, more than mere notice-and-comment procedures might be called for, especially given that Basel standards have a particularly strong impact on these countries as compliance with them is often a requirement for lending by the international financial institutions".

³⁷² BRUSCA Isabel et MARTINEZ Juan Carlos, « L'adoption des IPSAS : un défi pour la modernisation et l'harmonisation de la comptabilité du secteur public, Adopting International Public Sector Accounting Standards : a challenge for modernizing and harmonizing public sector accounting », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 82, 14 décembre 2016, p. 761-781. Les normes IPSAS sont des normes comptables internationales standard élaborées par des comptables pour améliorer la performance de la comptabilité publique des Etats ainsi.

a. Le facteur de la normalisation

Les programmes d'ajustement structurel financés par le Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International avaient pour objet l'assainissement des finances publiques, l'amélioration de la gestion publique et la libéralisation du secteur productif par la privatisation des entreprises publiques. Ils s'agissaient pour les États ayant conclu avec ces institutions multilatérales un accord de droits de tirage des fonds spéciaux pour le redressement de la balance de paiement, de souscrire à une gamme de mesures censée améliorer la qualité de la gestion publique. Cependant, « ces programmes [...] étaient confrontés à une hostilité locale, ce qui a suggéré aux gestionnaires de la BM que le gouvernement pourrait être hors de contact avec les gouvernés. Ils ont estimé la nécessité d'un investissement de temps et d'argent dans les exercices de consultation publique pour renforcer la confiance du public dans les projets de développement »³⁷³. Cette absence de contact entre gouvernés et gouvernants est illustrée parfaitement par la composition du comité technique interministériel chargé du suivi de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel du décret du 06 juillet 1997 dont les membres étaient essentiellement issus de l'administration centrale et des représentants des bailleurs de fonds. Une stratégie généralisée d'évitement et une profonde méfiance dans les mesures prescrites par les experts des bailleurs de fonds conduisirent à l'échec des programmes d'ajustement structurel. En outre, la réforme de la gestion publique était appréhendée sous le seul angle de la maîtrise budgétaire par le renforcement du processus budgétaire et la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État, notamment la masse salariale. La réforme de la gestion publique était ainsi uniquement abordée sous l'angle quantitatif, en termes d'économie budgétaire, et nullement qualitative, en termes d'amélioration des techniques de gestion.

Ce rapport vertical dans la coopération entre bailleurs et État va être inversé avec la nouvelle stratégie de l'aide publique au développement. La constitution d'un espace normatif de production et de mise en œuvre de la réglementation de l'aide publique au développement va permettre de faciliter la transposition de modèle de gestion. Les partenaires acceptant de s'aligner aux priorités stratégiques de l'État promettent de tenir le rôle de simple accompagnateur technique pour la (re)mise à niveau des systèmes de gestion. Ainsi, les bailleurs troquent leur casquette de décideurs de meilleures stratégies pour l'accès au développement (l'approche de PAS selon laquelle, le développement passe par la libéralisation et l'assainissement) pour la casquette de l'expert technique et le pourvoyeur des fonds qui collabore par les pays partenaires pour l'acquisition de la technologie et des fonds nécessaires. Il n'y a plus d'un côté de bailleurs de

³⁷³ C. Harlow, « Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values », *European Journal of International Law* 17, n° 1 (1 février 2006): 198, doi:10.1093/ejil/chi158." The interest of the WB in good governance was stimulated by early failures of its structural reform programmes in the developing world. WB-financed programmes were encountering local hostility, which suggested to WB managers that government might be out of touch with the governed. They felt the need for the investment of time and money in public consultation exercises to build public trust in development projects".

fonds et de l'autre des États récipiendaires de l'aide. Il suffit à cet égard de vérifier la structure du comité technique interministériel chargé de l'élaboration de l'INDS de l'arrêté du 06 février 2007 composé de comités thématiques d'élaboration et des instances de concertation et de délibération dont les membres comprennent des représentants de l'administration centrale, des partenaires techniques et financiers et des membres de la société civile.

Il n'est pas étonnant dès lors, que des États aussi différents que les Républiques de Djibouti, du Togo ou celle République Démocratique du Congo mettent en œuvre les mêmes techniques de gestion administrative.

b. Les secteurs de la normalisation

La normalisation ou remise à niveau du système se concentre essentiellement sur la gestion des finances publiques, la gouvernance économique, la protection des droits humains et la promotion de l'égalité entre les genres. Il faut rappeler que ces domaines constituent les axes stratégiques des documents stratégiques de réduction de la pauvreté et dans les trois États d'illustration, les mesures prescrites sont d'une ressemblance assez éclairante de la capacité de transposition de la nouvelle stratégie de l'aide publique au développement. Au terme de l'exécution de ces stratégies, il est susceptible de retrouver dans ces États, les mêmes institutions et techniques de gestion : une homogénéité dans la différence.

En matière de protection des droits humains. Le DSRP du Togo de 2009-11 prévoyait entre autres mesures, d'« harmoniser la législation nationale en matière de droits de l'homme avec les conventions internationales »³⁷⁴. Cette harmonisation était prévue dans le DSRP intérimaire de Djibouti de 2001 et le DSRP de 2004 relevait dans l'évaluation de la mise en œuvre du DSRP de 2001 : « la ratification par Djibouti des conventions internationales relatives aux droits civils et politiques, aux droits économiques sociaux et culturels, à la lutte contre la torture ainsi que le traité de Rome créant la cour pénale internationale »³⁷⁵. De même pour la question du genre, le DSRP du Togo de juin 2009 indiquait la nécessité de définir une « proportion de la population active féminine par secteurs d'activité de femmes dans les postes de décisions à tous les niveaux »³⁷⁶. Cette discrimination positive fondée sur le sexe se retrouve pareillement dans les énoncés du DSRP intérimaire de 2001 de la République de Djibouti. Le DSRP de la République démocratique du Congo de juillet 2006 ne définit pas quant à lui une proportion, mais prévoit seulement « [...] de promouvoir l'insertion sociopolitique des femmes à travers sa participation

³⁷⁴ REPUBLIQUE DU TOGO, *Document stratégique de réduction de la pauvreté du Togo 2009-2011*, s.l., s.n., 2009.

³⁷⁵ Ministère de l'économie, des finances, du plan chargé de la privatisation, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, *op. cit.*, p. 102.

³⁷⁶ République du Togo, *Document stratégique de réduction de la pauvreté du Togo 2009-2011*, *op. cit.*, p. 83.

aux institutions locales de développement»³⁷⁷; laquelle insertion sociopolitique a été mise en place à Djibouti dans le cadre du DSRP de 2001 avec une proportion de 10 % dans les sphères de décision publique et politique.

Normalisation de la gestion des finances publiques. C'est l'une des matières où les mesures prescrites sont d'une similitude éloquente entre ces trois États malgré la différence de leur régime monétaire : le Togo relève de l'espace d'émission de la monnaie française de la communauté financière d'Afrique alors que les deux autres États ont leur propre monnaie locale et l'un d'eux à sa monnaie indexée au dollar américain (Djibouti). Pour le Congo, le document stratégique de réduction de la pauvreté de juillet 2006 prévoyait d'« - améliorer les capacités de mobilisation des recettes à travers la modernisation des instruments fiscaux ainsi que des administrations fiscales ; - améliorer la composition des dépenses ; - renforcer la gestion de la masse salariale et de la fonction publique ; - rehausser la transparence des opérations de l'État »³⁷⁸ La transparence financière de l'État était inscrite dans les obligations prévues par le protocole technique d'accord joint au mémorandum de politique économique et financière de la lettre d'intention adressée le 16 septembre 2008 par le gouvernement de Djibouti à la direction du Fonds Monétaire International pour bénéficier du fond pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance :

« les autorités fourniront au FMI toutes les données statistiques, économiques et financières nécessaires pour suivre l'évolution économique et les résultats du programme y compris, sans pour autant y être limité, les informations spécifiques qui suivent...Les données mensuelles du TOFE sur les opérations, recettes, dépenses et postes de financement du budget, y compris les données sur l'exécution du budget d'investissement avec des détails sur la partie financée sur l'extérieur et les fonds de contrepartie de l'administration centrale pour lesquels les conditions du donateur s'appliquent. Pour la catégorie des dépenses, il convient de fournir l'engagement, l'ordonnancement, le paiement et le solde. Ces données seront fournies dans les 60 jours suivant la fin de chaque mois. »

Quant à l'amélioration de la capacité de mobilisation des recettes à travers la modernisation des instruments, il faut remarquer que les trois pays disposent aujourd'hui du système de gestion automatisé des douanes- SYDONIA, et un système intégré de la dette. L'acquisition de ces techniques a emprunté les mêmes procédures : SYDONIA a été financé par l'Union européenne et l'expertise technique a été assurée par la conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement. Ainsi, ces États ont aujourd'hui le même système de gestion des douanes

³⁷⁷ République Démocratique du Congo, « Document stratégique de réduction de la pauvreté de la République Démocratique du Congo », Officiel, (Juillet 2006), 54.

³⁷⁸ REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, *Document stratégique de réduction de la pauvreté de la République Démocratique du Congo*, s.l., s.n., 2006.

normalisé aux standards de la communauté internationale par la médiation de la forme de structuration de l'espace de la coopération de l'aide au développement.

§ 2. UN MODE DE PRODUCTION, MOYEN DE MEDIATION ET DE TRANSPOSITION ENTRE ESPACE NORMATIF

Il faut rappeler d'emblée que, l'approche des systèmes normatifs comme des espaces normatifs est inconciliable avec un regard hiérarchique. Il n'y a aucune relation hiérarchique entre les deux espaces. Un espace-système normatif est un ensemble de relation entre divers systèmes normatifs. Le système-espace de réglementation douce de la gestion de l'aide publique participe d'un espace plus dense, un *espace normatif global régi par un lot de technique, principe et valeur dit droit administratif global* avec lequel il entretient des relations étroites **(A)** et qui remplit une fonction particulière de normalisation par la diffusion d'un certain nombre de principes et valeurs. En fait des problématiques globales relevant de la sphère du droit administratif peuvent transiter et transitent souvent, par le sous-espace de la coopération de l'aide au développement**(B)**.

A. La relation entre l'espace normatif de réglementation de la gestion de l'aide et l'espace normatif du droit administratif global, une relation référentielle

« Le droit administratif global [...] part de l'observation que dans une grande partie du monde, la gouvernance peut être comprise comme une réglementation et une administration, et que nous assistons à l'émergence d'un « espace administratif mondial » : un espace dans lequel la stricte dichotomie entre le national et l'international a largement diminué, dans laquelle les fonctions administratives sont effectuées dans des interactions interminables souvent complexes entre les fonctionnaires et les institutions à différents niveaux, et dans laquelle la réglementation peut être très efficace en dépit de ses formes essentiellement non contraignantes »³⁷⁹. Avant d'examiner les relations entre les deux espaces **(2)**, il convient d'identifier l'espace normatif du droit administratif global **(1)**.

1. Identification de l'espace normatif du droit administratif global

L'espace du droit administratif global est celui de la gouvernance mondiale, c'est-à-dire la gestion à un niveau global, des problèmes sociaux qui constituent pour les acteurs de cet espace

³⁷⁹ N. Krisch, « Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order », *European Journal of International Law* 17, n° 1 (1 février 2006): 1, doi:10.1093/ejil/chi170: « Global administrative law, the focus of this symposium issue, approaches cognate changes from a particular angle. It starts from the observation that much of global governance can be understood as regulation and administration, and that we are witnessing the emergence of a 'global administrative space': a space in which the strict dichotomy between domestic and international has largely broken down, in which administrative functions are performed in often complex interplays between officials and institutions on different levels, and in which regulation may be highly effective despite its predominantly non-binding forms.

des problèmes publics tout autant que celles qui déclenchent au niveau national, des politiques publiques. L'un des fervents défenseurs du droit administratif global, SABINO CASSESE le définissait comme « [...] un droit produit par “des organisations internationales de différents types [...] une administration bien encadrée par un ensemble bien développé de “lois administratives” »³⁸⁰. C'est un espace normatif autonome qui dispose d'une structure **(a)** qui repose sur un certain nombre de principe et valeur **(b)**.

a. Caractéristique et structure

Le droit administratif global est un produit des acteurs du droit international et ne relève ni de l'ordre juridique national ni de l'ordre juridique international.

Produit des acteurs du droit international. Le droit administratif global est, comme l'indiquait SABINO CASSESE, un produit des acteurs du droit international. L'apparition des défis globaux dépassant les capacités des structures nationales explique l'apparition de cette forme de réglementation. « KINGSBURY, KRISCH et STEWART, dans un article écrit pour le projet de droit administratif mondial suggère cinq sites potentiels dans lesquels le droit administratif mondial peut être développé et *par lequel il pourrait se propager*: **(i)** au sein d'organisations internationales formelles, notamment l'Organisation des Nations Unies (ONU), le Conseil de sécurité ou Organisation mondiale de la santé; **(ii)** dans les systèmes d'administration distribuée mis en place en vertu des régimes conventionnels, notamment l'AGCS et l'OMC, où des machines de règlement des litiges autonomes ont également été établies; **(iii)** par des réseaux transnationaux des acteurs administratifs engagés dans l'établissement d'un agenda et d'autres organisations communes (gouvernementales) et entreprises; **(iv)** par des groupes d'institutions privées ou des groupements hybrides, qui possèdent des fonctions réglementaires déléguées, telles que la Commission sur les normes de salubrité des aliments, responsable du Codex Alimentarius; et enfin **(v)**, en tant que régimes d'autorégulation des organismes apparemment privés, tels que le Comité international olympique, Agence Mondiale contre le dopage ou la Cour internationale d'arbitrage pour le sport »³⁸¹. Au regard des sites d'émergence du droit administratif global identifié par ces auteurs, on peut conclure que l'apparition de ce droit administratif est une conséquence directe de l'apparition de ces défis globaux et correspond au mode de réglementation du traitement de ces défis globaux. Pour autant, il ne relève ni de l'ordre national ni de l'ordre international.

Un droit qui ne relève ni de l'ordre national ni de l'ordre international. C'est ici que réside la particularité de ce droit : il est produit dans *l'entrelacement* de l'ordre national et de l'ordre

³⁸⁰ FROMAGEAU Édouard, *La théorie des institutions du droit administratif global: étude des interactions avec le droit international public*, s.l., s.n., 2016, p.76.

³⁸¹ C. Harlow, « Global Administrative Law », art cit, p. 189.

international. Produit généralement sur fond d'inspiration des modèles administratifs dominants, il est insusceptible d'être rattaché à un ordre juridique quelconque. Il ne trouve sa source ni dans un traité ou dans une convention de droit international et encore moins dans une loi. Il résulte de la *pratique* d'acteurs de droit international dans le cadre de réseaux transnationaux. Seule, une approche finaliste permet de comprendre ou d'expliquer le caractère transnational de ce droit. Le droit administratif global est un instrument créé par et pour le besoin de la gouvernance mondiale qui « [...] ne s'insère pas facilement dans les structures classique, interétatique, modèles de droit international fondés sur le consentement; trop de choses fonctionnent en dehors des traditionnelles formes de droit contraignantes. Pourtant, l'institutionnalisation croissante et l'exercice des fonctions de réglementation dans un espace global modifient l'environnement de ces formes traditionnelles et ont éventuellement des répercussions sur la conceptualisation de l'ordre juridique international ». ³⁸² Même lorsque, l'organe qui émet cette réglementation transnationale est institué par voie de traité international, ladite réglementation échappe à l'ordre juridique international parce que non dotée de force contraignante et laisse aux États-parties au traité, la liberté de la transposer dans leur ordre juridique respectif (ex : les recommandations du Comité de Bâle en matière de supervision bancaire).

Peut-on identifier cependant, un ensemble de principes et valeurs qui caractérisent ou structurent l'espace de ce droit administratif global ?

b. Principes et valeurs du droit administratif global

« [...] La définition des principes de droit administratif est, comme [...] dit l'un des principaux auteurs du droit administratif australien, "un sujet sur lequel peu de commentateurs peuvent s'entendre, parce que cela dépend finalement de ce qu'ils veulent du droit administratif" » ³⁸³. Les avocats du droit administratif global ont identifié toutefois, deux blocs de principes et valeurs constituant le continuum minimal de ce droit : les principes du courant managérial et les principes des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

Les principes du courant managérial. Il s'agit des principes d'efficacité, de rationalité, de performance, d'efficience, de gestion responsable des fonds publics. Cet ensemble de principes sont issu de « la vogue pour le NGP (nouvelle gestion publique qui) se répand rapidement à travers le Monde anglophone et a connu un certain succès en Europe, mais a toujours possédé une dimension internationale, promue par la mondialisation et la montée de théorie économique néolibérales » ³⁸⁴.

³⁸² N. Krisch, « Introduction », art cit, p. 10.

³⁸³ C. Harlow, « Global Administrative Law », art cit, p. 193.

³⁸⁴ Ibid., 200: "The vogue for NPM spread rapidly through the English-speaking world and met with some success in Europe but has always possessed an international dimension, promoted through globalization and the rise of neo-liberal economic theory".

Les principes des droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit. Ces principes résultent de l'influence des modèles dominants de droit administratif sur le droit administratif global qui exigent une protection des droits de l'homme en tant qu'individu, de la limitation des pouvoirs administratifs par le droit, d'une mise en jeu de la responsabilité des autorités administratives devant des représentants du peuple, de l'existence d'un droit de recours effectif contre les décisions administratives. Il faut ajouter à ces principes, celui de la participation dans l'élaboration des politiques publiques issue du droit administratif américain.

Les différents principes listés ci-dessus par les promoteurs du droit administratif global sont des déclinaisons variables d'un principe conciliant les deux courants qui structurent en toile de fond le droit administratif global : le principe de la bonne gouvernance, crédo de la nouvelle gouvernance mondiale, principe-structurant de ce droit administratif global. « La politique démocratique est nécessaire pour une économie de marché en plein essor, et vice versa, les deux sont inextricablement liés l'un à l'autre... Il s'ensuit que la théorie politique néolibérale soutient que la démocratisation dans le contexte d'une économie libre obligerait les gouvernements à être plus responsables, moins corrompus et donc plus efficaces sur le plan du développement, car ils seraient jugés sur leur performance et rejetés s'ils ne livraient pas efficacement les biens publics »³⁸⁵. Il en résulte que « la bonne gouvernance est composée d'un ensemble d'exigences en expansion, qui comprennent: un service public efficace; un système judiciaire indépendant et un cadre juridique capable de faire respecter les contrats; l'administration responsable des fonds publics; un auditeur indépendant responsable devant une législature représentative; respect de la loi et des droits de l'homme à tous les niveaux de gouvernement; une structure institutionnelle pluraliste et une presse gratuite »³⁸⁶.

Le droit administratif global est le droit de la bonne gouvernance qui a pour cible les institutions à caractère public, de rang international ou national. Quel rapport cet espace normatif global entretient-il avec celui de la coopération de l'aide au développement ?

³⁸⁵ Ibid., 190: "For it assumes that democratic politics is also necessary for a thriving free market economy, and vice versa, for the two are inextricably linked with each other. . . . It follows that neo-liberal political theory holds that democratization in the context of a free economy would compel governments to be more accountable, less corrupt and hence more efficient developmentally, for they would be judged on their performance and thrown out if they did not deliver public goods effectively".

³⁸⁶ Ibid:" Good governance had come to comprise an expanding set of requirements, which include: an efficient public service; an independent judicial system and legal framework to enforce contracts; the accountable administration of public funds; an independent auditor responsible to a representative legislature; respect for the law and human rights at all levels of government; a pluralistic institutional structure and a free press".

2. La relation référentielle entre l'espace normatif du droit administratif global et celui de la réglementation de la gestion de l'aide publique

Si le système-espace de la coopération de l'aide publique est constitué de deux sous-espaces, national et international ; le système espace-global de gestion de problèmes publics globaux comprend l'espace de gestion de la coopération au développement comme un sous-espace au regard de leur *base sociale identique*. En fait, les deux espaces comprennent les mêmes acteurs : institutions de finance internationale, organisation de droit international, États, organisation non gouvernemental [...] Cependant, il n'y a pas un rapport d'engendrement entre les deux espace normatifs **(a)** mais plutôt, un rapport référentiel, de reproduction dans l'un (celui de la coopération), ce qui est admis dans l'autre (celui de la gouvernance mondiale) **(b)**.

a. L'absence de rapport d'engendrement

Un système-espace est engendré par un autre lorsque ses normes (ou la norme constitutive) « [...] peuvent se ramener, directement ou indirectement, à la norme fondamentale du système (par exemple, le traité constitutif d'une organisation internationale) »³⁸⁷. Tel n'est pas le cas entre les deux espaces normatifs.

Reprenant en effet, les instruments de cette réglementation douce à savoir le document de référence de la Banque Mondiale de 2001, la déclaration de Rome, le mémorandum de Marrakech des présidents des banques multilatérales au développement et le Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et Développement économique (OCDE), la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, le programme d'action d'Accra. Chacun de ces instruments comporte des clauses d'engagement sur la gestion de l'aide et sont liés entre eux par une relation référentielle : chaque nouvel instrument d'engagement prend pour référence les engagements contenus dans le document précédent. À ces engagements des États et autres partenaires de l'aide, la base sociale, il faut ajouter les normes techniques produites par le comité de l'aide au développement de l'OCDE sous forme de lignes directrices et guide de référence. Cet organe de l'OCDE a pour fonction la production de standard de gestion de l'aide à destination de la communauté de l'aide au développement afin d'harmoniser les pratiques. Ainsi par exemple, le Comité a établi les critères d'évaluation dans un guide de référence sur « les normes de qualité pour l'évaluation [...] : pertinence, efficience, efficacité, impact et viabilité »³⁸⁸. Il en résulte que l'évaluation de l'aide est réglée selon ces normes autonomes, produites par la communauté elle-même: le CAD étant un membre de cette communauté. Il en résulte que les normes du système-espace de l'aide publique au développement ne sont pas engendrées par des normes extérieures, et encore moins celui d'un système-espace qui l'engloberait à l'instar de celui d'un droit

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Normes de qualité pour l'évaluation du développement*, Paris, OECD Publishing, 2010.

administratif global. L'espace normatif de la coopération au développement évolue en toute autonomie. Cependant, ce système-espace *reproduit* largement les principes et valeurs du droit administratif global qui lui sert ainsi de référence pour l'élaboration de ses propres normes.

b. Incorporation et appropriation

Origine. L'assombrissement d'une partie de la population mondiale dans la pauvreté est un défi mondial qui nécessite un traitement mondial. D'ailleurs, c'est au niveau mondial que la stratégie de l'aide publique au développement axée sur la pauvreté trouve sa source : la Convention de Monterrey, la publication du rapport sur le développement humain et du document de référence sur la nouvelle stratégie de l'aide publique de la Banque Mondiale de 2002 marque l'élévation de l'aide publique au développement au rang de problème *trans*-national, global.

En effet, avant ce changement de stratégie d'aide portée par les institutions de Bretton Woods et de l'Organisation des Nations Unies, la coopération de l'aide publique au développement était une question de droit international, résolue au moyen d'instrument de droit international par le biais de convention d'assistance technique et d'allocation de fonds. Chacun des acteurs de l'aide au développement élaborant et poursuivant sa propre stratégie, la gestion de l'aide n'était pas globalisée ; elle était essentiellement sectorielle et éparpillée entre les différents bailleurs des fonds. L'Union européenne avait son propre agenda de soutien au développement qui se déployait au travers des accords de Lomé dont l'objet était essentiellement commercial et devant permettre aux puissances européennes (France, Grande-Bretagne et Allemagne) de se créer un marché de matière première et de produit fini (les anciennes colonies). Les institutions de Bretton Woods étaient chargées d'aider les États, au travers d'instruments financiers pour rétablir la situation de leur balance de paiement et l'équilibre des agrégats macroéconomiques qui conditionne la bonne santé financière. Il s'agissait, ainsi, d'une coopération formelle et sectorielle dont l'efficacité était fondée sur la contrainte attachée au consentement donné à l'accord ou la participation au traité.

Incorporation-appropriation. La déclaration du millénaire pour le développement a marqué une étape cruciale dans le changement de statut de la coopération au développement : d'international, l'aide au développement est devenu une politique publique mondiale, une politique publique globale nécessitant la constitution d'une communauté qui s'alignent et s'identifient par des principes et objectifs. La gestion de cette politique publique globale s'est construite par appropriation des principes et techniques du droit administratif global. Il en est résulté une gestion de l'aide publique de moins et moins formelle et qui se réalise par l'adhésion, l'horizontalité et la déformalisation des rapports. Le droit administratif du développement s'est imprégné du principe structurant du droit administratif global : la bonne gouvernance. Certains auteurs qualifient le droit administratif du développement comme l'un des champs du droit administratif global sans pour autant l'approcher en termes d'espace normatif, mais dans une

approche instrumentale et comparatiste : « constituent le terreau de l'émergence du droit administratif global, l'immense augmentation de la portée et des formes de la régulation et de l'administration transgouvernementales, destinées à répondre aux conséquences de l'interdépendance dans des domaines tels que la sécurité, *les conditions relatives au développement et à l'assistance financière aux pays en développement*, la protection de l'environnement, la réglementation bancaire et financière ... »³⁸⁹, etc.

B. La circulation des normes entre les deux espaces

L'appréhension de la coopération de l'aide au développement comme un espace normatif (de gestion) permet d'analyser les normes qui régissent cet espace et qui s'imposent à la base sociale (la communauté de l'aide au développement) comme le produit d'une normalisation entre les deux espaces, de mise en conformité de l'un à l'autre **(1)**. Cette normalisation de l'espace de coopération de l'aide au développement à celui l'espace de la gouvernance mondiale facilite l'appropriation de principes et valeurs du droit administratif global au sein des espaces juridiques restreints des membres de la base sociale de l'espace de coopération au développement **(2)**.

1. La normalisation de la réglementation de la gestion de l'aide publique aux principes du droit administratif global

La réglementation de la gestion de l'aide publique s'est profondément imprégnée des principes du droit administratif global à la fois dans les matériaux **(a)** par lesquels elle se déploie que dans le mode de production **(b)**.

a. La normalisation des matériaux de gestion de l'aide publique aux standards du droit administratif global

L'efficacité du droit administratif global réside dans l'absence de forme et de force contraignante. La réglementation de la gestion de l'aide publique a hérité des mêmes caractéristiques qui lui confèrent une efficacité comparable.

Absence de forme contraignante. La gouvernance mondiale s'établit par des instruments souples qui ne correspondent pas à la nomenclature juridique ; de même la gouvernance de l'aide publique emprunte le même canal. « Parmi les organes administratifs globaux, on trouve des organes de réglementation intergouvernementaux formels, ainsi que des réseaux réglementaires et des accords de coordination intergouvernementaux informels [...] »³⁹⁰. La réglementation de la gestion de l'aide relève aujourd'hui, de ces circuits formels et informels qui élaborent le droit

³⁸⁹ KINGSBURY Benedict, KRISCH Nico et STEWART Richard B., « L'émergence du droit administratif global », in *Revue internationale de droit économique*, n° 1, (t. XXVII), 2013, p. 37.

³⁹⁰ KINGSBURY Benedict, KRISCH Nico et STEWART Richard B., « L'émergence du droit administratif global », in *Revue internationale de droit économique*, n° 1, (t. XXVII), 2013, p. 37.

administratif global. Ainsi, on a vu que les normes techniques de gestion, de planification, de suivi-évaluation étaient établies par le comité de l'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de développement européens. Ce comité fonctionne comme le Comité de Bâle pour la supervision bancaire. À l'instar des recommandations du Comité de Bâle, créée par voie de traité par certains États, qui s'imposent à des États et à des institutions qui n'en font pas parti, les recommandations du Comité de l'aide sont mises en œuvre et suivies par l'ensemble des partenaires intervenant dans l'action publique de lutte contre la pauvreté. Les recommandations de l'un comme l'autre n'ont pas de forme juridiquement contraignante.

La force de transposition. Si des États aussi divers que la République de Djibouti, la République du Togo, la République Démocratique du Congo adoptent les mêmes instruments et techniques de gestion, c'est parce qu'ils participent à cet espace normatif de réglementation et de mise en œuvre de la réglementation de l'aide publique et surtout, par le fait que l'espace normatif du droit administratif global exerce sur ce dernier une influence normalisatrice.

L'espace normatif de l'aide publique est ainsi, un espace de diffusion des principes et valeurs du droit administratif global, construit sur la base d'un compromis entre les néolibéraux (libéralisation et ouverture des économies) et les socialistes-démocrates (institutions fortes pas seulement pour le marché mais aussi pour des prestations de service publics efficaces). Nous n'allons pas jusqu'à employer le terme de colonisation, mais on se limitera à une approche en termes d'influence même si le mouvement de transposition opère de la même manière. Certains auteurs identifient cette influence dans deux cas : « la première colonisation survient lorsque le système de droit administratif absorbe comme principe fondamental les valeurs de la gouvernance mondiale ou le mouvement des droits de l'homme, notamment les idéaux de la démocratie, la participation, la transparence et la responsabilité [...]. La deuxième colonisation implique un processus complexe de « fertilisation croisée » ou transplantation légale, selon laquelle les principes d'un système de droit administratif passent à un autre »³⁹¹.

La constitution de l'espace normatif de l'aide publique à l'image de l'espace de la gouvernance mondiale a démultiplié la capacité de ses avocats à influencer les ordres juridiques des États membres de la communauté à cet espace et parmi eux, surtout, les États récipiendaires de l'aide.

La réglementation de l'aide bénéficie d'une mise en œuvre harmonisée en raison du principe d'harmonisation et d'alignement, exprimé à maintes reprises par la communauté de l'aide au développement. La mise en œuvre s'exerce dans le cadre des documents de stratégie de réduction de la pauvreté qui est le canal de transposition dans l'application de l'ensemble des principes du droit administratif global : élaboration participative, principe de bonne gouvernance et de protection des droits humains.

³⁹¹ C. Harlow, « Global Administrative Law », art cit, p. 209.

b. Le principe de vase communicant

Ainsi, entre le niveau national (l'ordre juridique national) et le niveau global (l'espace normatif global), la communication des principes, des pratiques et des modèles s'opère de manière douce par la voie de canal souple : les documents types stratégiques de réduction de la pauvreté. Ceci se déroule en deux étapes, mais dans un sens unique.

Une transposition des modèles en deux étapes. 1^{ère} étape. Les énoncés des DSRP sont réglés par l'espace normatif de réglementation de l'aide publique elle-même réglé selon les normes et valeurs régissant l'espace normatif global. L'espace normatif de réglementation de l'aide est constitué de forum auquel participent les représentants de l'ensemble de la communauté de base. La déclaration de Rome, la déclaration de Paris ont été le produit des forums mondiaux auxquels ont participé États récipiendaires, bailleurs et représentants de la société civile. Ces forums sont l'espace de transposition des techniques, principes et valeurs du droit administratif global et donnent naissance à la réglementation qui sera en vigueur dans l'espace normatif de gestion de l'aide publique dans la communauté au développement. **2^e étape.** Les États récipiendaires de l'aide et les partenaires au développement produisent au niveau national des stratégies d'action dans des formes d'énonciation et d'élaboration conformes à la réglementation en vigueur dans l'espace normatif qui le régit : celui de l'aide publique. Ainsi, l'instance de mise en œuvre de ces stratégies d'action fabriquées dans le moule du droit administratif global coïncide avec l'instance ultime de transposition et de diffusion.

Une communication de modèle à sens unique. Bien que la transposition emprunte des voies participatives, il n'empêche, au regard de principes et valeurs transposées, que c'est le modèle néolibéral de bonne gouvernance qui est diffusé. La seule distinction entre la coopération au développement de l'époque de la conditionnalité sous les programmes d'ajustement structurel et la soi-disant nouvelle stratégie réside uniquement dans la forme de transposition et nullement dans le contenu. La transposition s'opère par une transition médiatisée par l'espace normatif de réglementation de l'aide publique qui est construit sur la base du principe participatif issu du droit administratif américain.

La question étant de savoir maintenant, si l'intégration dans la nomenclature des formes juridiques du document stratégique de réduction de la pauvreté bloque ce processus de transposition souple ?

2. Appropriation contre transposition ou renforcement démocratique de l'interconnexion entre l'espace normatif global et l'espace normatif national

Le gouvernement djiboutien avait adopté son premier DSRP en 2002 avec l'appui de la Banque Mondiale. En 2014, une loi du 06 décembre 2014 définit une « vision [...] » sur le long terme de la planification étatique et prévoit la budgétisation de cette stratégie à la réalisation de laquelle, les partenaires au développement s'attacheront **(a)**. L'intégration dans la nomenclature

juridique de la formule document stratégique de réduction, loin d'interrompre le processus de transposition du modèle néolibéral du droit administratif global, renforce la légitimité du processus **(b)**.

a. Une interconnexion perturbée par l'appropriation nationale et législative ?

L'appropriation était, en effet, l'un des crédos de la Banque Mondiale et de la communauté internationale au développement. D'ailleurs, la nouvelle stratégie de gestion de l'aide répondait à cette logique de renforcer la capacité des États récipiendaires dans la planification de leurs priorités d'investissement. La structure type dessinée par la Banque Mondiale dans son document de référence ne sert que de guide, de référence.

Depuis la publication de cette stratégie en 2001 et la campagne de sensibilisation et d'accompagnement des États pour élaborer des stratégies de développement et l'adoption de la loi du 06 décembre 2014 s'est écoulé un temps d'apprentissage et d'appropriation. En effet, le gouvernement de la République de Djibouti par cette loi, adopte une stratégie d'action de long terme de manière claire et en termes généraux afin que cette stratégie puisse être réajustée sur le temps long en fonction des risques qui peuvent affecter la réalisation et que surtout, les investissements publics pluriannuels puissent trouver un fondement législatif tout en laissant une marge aux autorités administratives pour adapter l'exécution et la réalisation des objectifs de « la vision 2035 ».

Désormais, c'est sur la base de ces dispositions législatives que le gouvernement est autorisé à entreprendre des négociations internationales avec les différents partenaires techniques et financiers pour l'allocation de fonds. Ce qui rétablit entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique international, l'ancienne frontière de la conventionalité formelle. En effet, « le droit des traités étant avant tout une technique, il fait la part belle à ses auteurs et principaux bénéficiaires : les États. Non seulement la charge d'appliquer et d'interpréter un traité leur est dévolue à titre principal, mais chaque étape de son mode de formation et jusqu'à l'engagement final préserve l'individualisme étatique, au point que l'écart entre l'objectif initial et le résultat peut se révéler gigantesque »³⁹². Et parce que le droit des traités, juridiction réhabilitée de la coopération pour l'aide publique au développement, ne constitue pas le meilleur procédé de transposition de modèle ou de « mondialisation du droit », l'interconnexion entre le droit administratif global et l'espace normatif national serait rompue ou en tout cas perturbée.

En vérité, cette intégration dans la nomenclature juridique renforce l'interconnexion entre les deux sphères en lui conférant la coloration démocratique qui lui faisait défaut.

³⁹² LOQUIN Eric, KESSEDJIAN Catherine, UNIVERSITE DE BOURGOGNE, et al. (éd.), *La mondialisation du droit*, Paris, Litec, « Travaux du Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux », 2000, 612 p, p.151.

b. Une interconnexion renforcée par l'appropriation nationale et législative

En effet, le document stratégique de réduction de la pauvreté produit conformément aux instruments de réglementation de l'aide publique au développement s'impose aux autorités nationales pour deux raisons : en qualité de programme d'action et en tant que référentiel d'évaluation des réalisations. En outre, c'est sur la base de ces énoncés que les différents partenaires s'engageaient dans des protocoles d'accords techniques annexés aux conventions internationales avec l'État dans le cadre des procédures d'octroi des fonds. Cependant, ces énoncés échappaient à tout contrôle démocratique ; le concept de société civile dans des États faibles ou en voie de développement étant insuffisant pour conférer à un document engageant les finances publiques, directement ou indirectement.

Ces documents produits par une instance administrative (le comité technique interministériel de l'arrêté de 2007) et des membres de la haute fonction publique nationale ou internationale (pour les représentants de partenaires) enclenchent la signature des conventions internationales de financements et oriente les choix des investissements publics nationaux loin regards des représentants de la Nation. Or, l'espace normatif global se veut structurer sur des principes et valeurs démocratiques que professent, prescrivent et proposent ses avocats dans les instances d'élaboration des DSRP. Un tel processus de gestion de l'action publique de lutte contre la pauvreté s'inscrivait ainsi, en porte à faux à la prétention de promouvoir la redevabilité publique, la démocratisation du débat et une administration publique responsable devant une autorité centrale légitime.

Ce déficit démocratique est rectifié par la loi n° 06 décembre 2014 portant adoption de «la vision Djibouti 2035» et ses plans d'action opérationnels qui « [...] définit le cadre d'orientation de la politique nationale de développement de long terme et son cadre de planification » (art.1er). Il s'agit en effet, d'une appropriation de la formule de la Banque Mondiale de la nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté. Les partenaires au développement vont devoir s'aligner sur cette stratégie portée par la loi. Il en est ainsi du groupe de la Banque Mondiale Stratégie de Partenariat Pays du Groupe de la Banque mondiale (Country Partnership Strategy (CPS)) avec le Gouvernement de Djibouti pour l'exercice 2014-2017 a été présentée au Conseil d'Administration le 13 mars 2014. Elle a été élaborée, pour la première fois, conjointement par l'Association Internationale de Développement (IDA), la Société Financière Internationale (IFC) et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (MIGA). Cette stratégie s'appuie sur la Vision 2035 [...] ». Cette stratégie se déploie par des documents stratégiques de réduction de la pauvreté. Dès lors, si les avocats du droit administratif global appelaient à la nécessité de « laisser de l'espace à la politique » et avertissaient « contre les approches et mécanismes qui cherchent à «supprimer les décisions de l'arène politique pour des périodes substantielles de temps »³⁹³, cette

³⁹³ C. Harlow, « Global Administrative Law », art cit, p. 213.

loi ré-accrédite le législateur, le politique au moins au niveau national. Une intervention du législateur au stade de l'élaboration de la stratégie globale permet d'améliorer sa crédibilité au moment de la ratification des accords de financement surtout dans des États où les Parlements sont étiquetés de chambre d'enregistrement.

Ainsi, le législateur est intervenu non pas, pour couper le cordon ombilical, mais pour légitimer et conférer une coloration démocratique d'autant plus, que la loi est assez liminaire et laisse une large marge de manœuvre aux autorités administratives nationales et leurs partenaires financiers pour élaborer des documents sectoriels stratégiques.

PARTIE II.

LA PORTEE DES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'État administratif à Djibouti s'est construit sur la base de l'héritage colonial français. La continuité entre l'ordre administratif colonial et l'ordre administratif postindépendance s'exprime dans deux facteurs complémentaires. Le premier est d'ordre politique et résulte du contexte d'émergence de la République marqué par des troubles sociopolitiques, liées au mouvement de lutte pour l'indépendance. Le modèle administratif colonial fondé sur la puissance publique pour une exploitation paisible des colonies s'est imposé comme une solution à « [...] la nécessité d'établir un ordre politique tel que les droits et libertés [...] puissent y trouver leur plein effet » et tel que, puisse être « [...]garantit l'unité, l'indivisibilité, l'indépendance et la souveraineté nationale, à l'intérieur comme à l'extérieur » de la République naissante (respectivement, articles 2 et 4 de la loi constitutionnelle n° 1 du 27 juin 1977). Le second facteur est de nature administrative. L'administration postindépendance est assistée très largement par des fonctionnaires détachés français du fait de l'insuffisance d'un personnel autochtone qualifié³⁹⁴. En outre, le peu de fonctionnaires autochtones disponible a largement été formé dans les universités françaises et évoluait déjà, dans l'administration coloniale. Ces fonctionnaires fournissent les cadres administratifs du système qu'ils maîtrisent le mieux comme assise de l'administration naissante, à savoir le modèle administratif colonial et français. Cette continuité est consacrée par l'article 5 de la première loi constitutionnelle du 27 juin 1977 qui indique que, « les lois et règlements applicables au jour de la promulgation de la présente loi constitutionnelle restent et demeurent en vigueur en toutes leurs dispositions non contraires à la souveraineté nationale, et ce, jusqu'à ce qu'il soit légalement décidé de leur abrogation ou modification ».

La remise en cause du modèle colonial. La coopération de l'aide au développement part du constat de l'incapacité d'un État à assurer ses fonctions économiques (richesse de la nation) et culturelles (éducation et santé) voir même ses fonctions de souveraineté (défense et sécurité du territoire). Ces défaillances résultent de l'échec du modèle de gouvernance de l'État en question. La coopération de l'aide au développement s'illustre donc comme une demande de réforme adressée aux acteurs chargés de la gouvernance pour remédier à ces défaillances. Les stratégies de

³⁹⁴ JREISAT Jamil, « L'administration publique comparée et l'Afrique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 76, 2010, p. 645-664: "Le régime colonial ne pratiquait aucune politique de développement des ressources humaines dans les États africains. Les colonisateurs ne proposaient aucune initiative positive ou politique visant à créer des systèmes de fonction publique autochtones, adaptés aux besoins de la population (Adu, 1965:11). Il n'est pas étonnant que « les ressources humaines du continent aient été, et soient toujours, sous-exploitées ou mal administrées » (Fonge, 1997:2). Les fonctions de base de la fonction publique étaient confiées à des résidents locaux (qui comprenaient des Européens et des Asiatiques en Afrique orientale et occidentale). Les Britanniques, le régime colonial prédominant, dictaient la politique sur la base de laquelle l'office des colonies et les agents de la Couronne géraient les politiques de recrutement, y compris la dotation de tous les postes administratifs aux « grades supérieurs, techniques professionnels et de supervision » (Adu, 1965:11). Étant donné que les postes supérieurs étaient généralement réservés aux Européens, les futurs États africains étaient dépourvus de gestionnaires et de leaders qualifiés et formés, capables d'assurer une gestion efficace des nouveaux États au moment de l'acquisition de leur indépendance."

coopération se limitent très peu à la mise en œuvre de programmes opérationnels restreints ; c'est généralement, le modèle d'administration qui est visé par la réforme. Comment ces demandes de réformes ont-elles été gérées par l'État ?

« La conception statique et « essentialiste » de l'institution envisagée comme phénomène cohérent et stable, [...] qui a longtemps prévalu, sous le couvert d'une double tradition juridique et sociologique, est dépassée : l'institution n'est plus perçue comme une donnée construite, posée, mais comme un processus dialectique résultant de la tension permanente entre les ensembles organisés dans lesquels se déroule la vie collective (les *formes instituées*) et les forces qui les animent et les font bouger (les *forces instituant*) »³⁹⁵. En fait, l'analyse de l'impact des stratégies de l'aide publique au développement constitue l'analyse même de la trajectoire institutionnelle de l'État. Une reconfiguration institutionnelle (**Titre I**) de l'État est observable. On assiste bel et bien à une mutation de l'État administratif forgé dans l'héritage colonial. Mais l'analyse de la portée de ces reconfigurations et mutations ne doit pas tomber dans les pièges d'une lecture linéaire et simpliste. Elle doit plutôt privilégier une approche relationnelle et dynamique des interactions des agents engagés dans la réforme, une analyse » [...] de tactique et de stratégie, [...] se disant que chaque offensive d'un côté sert de point d'appui à une contre-offensive de l'autre côté »³⁹⁶. Chacun des acteurs poursuit une fin qui lui est propre et qui peut se ramener à la figure imagée de la fin biologique, consistant pour un organisme à vouloir se maintenir et se reproduire dans son environnement social. » À l'opposé de l'image parfois véhiculée par l'ingénierie des réformes décrite par les *think tanks* ou les consultants internationaux, les transformations de l'organisation administrative ne constituent [...] pas une simple opération technique et dépolitisée »³⁹⁷. La demande de réforme adressée par l'environnement au système administratif est gérée par l'autorité politique pour lequel, l'administration n'est en fin de compte qu'un instrument d'exercice et de maintien de la domination politique. « Ce que les politiques de modernisation administrative remuent en profondeur ne concerne pas nécessairement le juridique, ou ne l'atteignent que de façon accessoire ou dérivée. Elles appartiennent sans aucun doute au champ politique »³⁹⁸. Les recompositions et repositionnement de l'État dans les champs, social et économique poursuivent une fin plus large, celle de l'instauration d'un certain type d'État. Il s'agit d'une mutation-institutionnalisation : instituer un type d'État particulier par des reconfigurations et des réformes techniques relatives à la gestion publique et à la lutte contre la pauvreté et pour le développement économique. Cependant, cette mutation-institutionnalisation est confrontée à

³⁹⁵ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p.110.

³⁹⁶ CENTRE D'ETUDES EUROPEENNES, *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, France, SciencesPo, les Presses, DL 2014, 2014, 520 p, p.497.

³⁹⁷ BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management? », in *Critique internationale*, n° 35, 1 septembre 2007, p. 9-29.

³⁹⁸ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration: recherches sur la politique du droit administratif*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, « Les voies du droit », 2008, 421 p, p.274.

L'héritage administratif colonial et la place institutionnel de l'administration qui n'est qu'un instrument au service du politique. En outre le contexte est déterminant. En effet, l'administration à Djibouti comme dans les États d'Afrique subsaharienne est très peu ancrée socialement : absence d'une classe sociale de fonctionnaire occupant une place à part dans la société même si, l'État postindépendance s'est offert fidèlement le système de fonction publique à la Française. La loi du 21 juin 1983 reproduit presque à la lettre et avant l'heure, la loi française portant statut général de la fonction publique du 13 juillet 1983. Seulement, cette loi malgré, les garanties de carrière et de protection sociale qu'elle offre à ces fonctionnaires, classées de manière verticale en corps, cadre, classe et catégorie est marquée du sceau de la puissance du parti unique en vigueur depuis 1981. Les fonctionnaires doivent faire preuve de leur fidélité au gouvernement et non pas s'abstenir uniquement d'expression d'opinion contraire. Il s'agit d'une obligation positive d'expression de la fidélité au gouvernement issu du seul parti autorisé par la loi de 1981, portant mobilisation générale. Les reconfigurations et recompositions institutionnelles de l'État enclenchées par la logique gestionnaire des réformes se déploie dans ce cadre. Il en résulte que la mutation-institutionnalisation conduisant à l'émergence d'un type d'État n'est point un processus linéaire, une influence exercée par des agents extérieurs, sous la contrainte de l'appui financier, sur un agent passif dans un contexte non-conflictuel. Bien qu'observable, l'émergence d'un État social est un modèle local constitué de l'histoire, du politique et du contexte environnemental dans lequel il se déploie. Ce n'est que dans une telle perspective que peut se comprendre l'émergence d'un État social. Ce dernier, investi et proclamant juridiquement la garantie des droits sociaux des individus, qui constituent le cadre-logique même de ses interventions et investissements publics, échappe pourtant, à la soumission à un juge lui préférant à des modes de justiciabilité amiable (**Titre II**).

TITRE I.

LES RECONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ÉTAT

Dans le cadre de l'ajustement structurel, les partenaires techniques et financiers, Banque mondiale et Fond monétaire international en tête, ne s'en cachent pas : l'ordre du jour est l'institution d'un État minimal qui libère les forces économiques et, soutient et garanti le développement d'initiatives privées marchandes. C'est la conditionnalité libérale : privatisation du secteur public marchand, réduction des dépenses publiques et de la masse salariale, adoption des mesures de rationalisation budgétaire. En revanche, dans la stratégie de réduction de la pauvreté des années 2000-2002, bâtie sur le constat de l'échec de l'État minimal de l'ajustement structurel, l'objectif est d'instituer un État interventionniste prenant en charge la lutte contre la pauvreté et, qui ne compromette pas la stabilité des échanges internationaux par une balance de paiement trop déficitaire. La stratégie de réduction de la pauvreté substitue la volonté de désengager l'État à une volonté de renforcer la capacité institutionnelle de l'État à lutter contre la pauvreté sans remettre en cause la viabilité budgétaire et la balance des paiements dans une logique de croissance endogène.

Cette volonté de redéfinir la place et le rôle de l'État est clairement exprimée par les bailleurs des fonds qu'il s'agisse de l'ajustement structurel (privatisation-désengagement-retrait de l'État), ou la stratégie de réduction de la pauvreté. Cependant, l'impact de ces stratégies d'aide publique au développement est diamétralement opposé. En effet, face à *l'injonction prescriptive* de privatiser la structure productive (instrument de maintien de la clientèle politique) et le risque d'asphyxie qui pouvait résulter du rejet des demandes de réformes (effet de la conditionnalité de l'aide dans un contexte de crise), il s'est développé une stratégie de contournement et de privatisation au cas par cas, une privatisation pragmatique, empirique et non idéologique qui compose avec les enjeux et les forces en jeu dans le champ économique (**chapitre II**). En revanche, face à la stratégie de l'aide publique orientée vers la lutte contre la pauvreté par sa *démarche holiste, ouverte, participative, conciliante et horizontale*, pratique et pragmatique avec indicateurs d'évaluation et scénario de réussite et d'échec, si le système politico-administratif n'a pas été totalement ébranlé, il a connu sans conteste une profonde reconfiguration jusqu'au noyau central (**chapitre II**).

CHAPITRE I.

LA RECOMPOSITION INSTITUTIONNELLE DE L'ÉTAT ECONOMIQUE

Contexte. De 1991 à 1994, la République de Djibouti connaît une guerre civile qui ruine financièrement le jeune État³⁹⁹. Après le règlement de la crise politique, militaire et sécuritaire, il faut maintenant rétablir la situation financière, économique et budgétaire. Le gouvernement entame dès lors, des négociations avec les institutions financières internationales (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International) pour bénéficier d'un prêt afin de rééquilibrer les comptes publics et renouer avec la croissance. Seulement, l'octroi de ces prêts est conditionné à la souscription par l'État à un ensemble de programmes dit d'ajustement structurel qui consiste à mettre en place un système d'économie de marché basé sur le désengagement de l'État et la réduction des dépenses publiques⁴⁰⁰⁴⁰¹.

Les négociations aboutissent et l'accord de droit des tirages spéciaux est signé avec le Fonds Monétaire International en avril 1996. Le ministère en charge de l'économie est réorganisé afin de conduire la nouvelle politique de privatisation du secteur public économique. Une commission nationale de privatisation est instituée et une loi (n° 130/AN/96/3ème L) du 15 février 1997 fixe les conditions et modalités de cession des actions de l'État et des entreprises publiques. Une autre (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998 arrête la liste des entreprises à privatiser et établit leur régime juridique. Un décret (2001-0191/PR/MEFPP) du 23 septembre 2001 définit enfin, une stratégie nationale et globale de privatisation « [...] conçue en trois parties. Dans une première partie, les facteurs-clés affectant la performance des entreprises à privatiser ont été identifiés. Sur la base de ces contraintes, des objectifs ont été établis pour la participation du secteur privé dans la gestion et le capital des entreprises visant à améliorer leur compétitivité. Enfin, les caractéristiques de la stratégie recommandée pour assurer la mise en œuvre du programme de privatisation ont été définies ».

Les conséquences de l'aide structurelle. Cette politique de privatisation engagée sous la houlette des bailleurs des fonds a-t-elle conduit à un désengagement, définitif ou même partiel, de l'État du secteur marchand ? Ou plutôt, un repositionnement, une redéfinition de la place de l'État ?

³⁹⁹ Cf. Mohamed Aden, *Ourrou Djibouti 1991-1994. Du maquis afar à la paix des braves*, Paris, L'Harmattan, 2002.

⁴⁰⁰ PLANE Patrick, « La privatisation des services publics en Afrique subsaharienne. Enjeux et incertitudes. », in *Revue économique*, n° 6, vol. 47, 1996, p. 1409-1421.

⁴⁰¹ DEME Mouhamadou, « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? », in *Politiques et management public*, n° 2, vol. 13, 1995, p. 97-140.

Le processus de privatisation sera en réalité plus complexe qu'un simple désengagement et une vague de privatisation. Il va se dérouler en deux temps : une privatisation du statut et de la gestion des entreprises publiques, conformément aux exigences des institutions de BrettonWoods (**Section I**) va précéder une privatisation plus complexe du marché des entreprises publiques selon une gestion casuistique cherchant à concilier le besoin⁴⁰² en infrastructures nécessaires au développement économique et l'absence de participation privée dans le secteur public productif (**Section II**).

SECTION I.

L'INJONCTION DE PRIVATISATION DU SECTEUR PUBLIC ECONOMIQUE

L'article 1^{er} de la loi (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998 dispose que « les établissements publics à caractère industriel et commercial, les offices, les sociétés d'État, les sociétés d'économie mixte deviennent des entreprises publiques [...] » et que « les entreprises publiques sont des sociétés anonymes [...] », « [...] soumises aux dispositions de la loi n° 191...du 03 février 1986 sur les sociétés commerciales ainsi qu'aux règles comptables et fiscales qui leur sont applicables, sous réserve des dispositions dérogatoires [...] ».

En réalité, il ne s'agit pas de toutes les entreprises publiques mais seulement de certaines grandes entreprises dont la liste est annexée à la loi. Toutefois, cette loi constituera le régime juridique des sociétés anonymes de droit public.

La loi de 1998 réforme le statut des entreprises publiques pour les acquisitions privées de participations publiques ou un transfert de propriété tel que préconisait la loi du 15 février 1997 (§ 1). Cependant, le déficit d'enthousiasme du secteur privé va conduire le gouvernement à suspendre le régime cette loi et à y substituer un régime juridique qui confère plus de souplesse et d'autonomie à la gestion des entreprises publiques soumises désormais, en *partie seulement*, au droit commun des sociétés (§ 2).

§ 1. LA PRIVATISATION PATRIMONIALE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

Selon l'article 2 de la loi (n° 130) du 15 février 1997 relatif au régime juridique de la privatisation des biens et des entreprises appartenant à l'État [...] : « constitue une privatisation : a) la cession d'actifs corporels ou incorporels appartenant au domaine public de l'État ou d'un établissement public, à une personne physique ou morale de droit privé, b) la cession de tout ou partie des participations de l'État au capital social de sociétés d'économie mixte à des personnes physiques ou morales de droit privé, c) le transfert de l'exploitation d'une société dont le capital

⁴⁰² ESTACHE Antonio, « Infrastructures et développement : une revue des débats récents et à venir », in *Revue d'économie du développement*, n° 4, vol. 15, 2007, p. 5.

est détenu majoritairement par l'État à des personnes physiques ou morales de droit privé, d) la concession et l'affermage des activités exercées par un service ou un établissement public à des personnes physiques ou morales de droit privé. » Le législateur de 1997 ne distingue pas, la privatisation de la propriété (totale ou partielle) et la privatisation de la gestion puisqu'il les considère comme des variantes de la privatisation. Or, la privatisation est entendue comme « *le transfert, au profit du secteur privé, du contrôle exercé, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics sur une organisation de moyens humains, matériels et immatériels, vouée à l'exercice, à titre exclusif ou principal, d'une activité économique [...]* »⁴⁰³. Ce transfert du contrôle peut s'effectuer soit par la cession de la majorité du capital soit par la cession de la majorité des droits de vote.

Le contrôle privé des entreprises publiques par la majorité des droits de vote ou de siège au conseil d'administration n'est pas pris en compte par le législateur de 1997. Pour ce dernier, la privatisation consiste, soit en la cession totale ou partielle d'actif soit, en la délégation de l'exploitation : c'est une conception patrimoniale qui est retenue par le législateur dans la définition et la privatisation de l'entreprise publique⁴⁰⁴.

Toutefois, celui-ci distingue entre la privatisation des entreprises publiques ayant le statut d'établissement public (**A**) de celle des sociétés, d'État ou d'économie mixte (**B**).

A. La privatisation des entreprises publiques au statut d'établissement public

Selon l'article 5 de la loi du 15 février 1997, « un établissement public ne peut être en tant que tel privatisé. Il doit être préalablement liquidé et son patrimoine transféré à une société d'État existante ou à créer et qui pourra faire l'objet d'une privatisation. »

Les motifs de cession des établissements publics de nature économique sont multiples. Un motif d'ordre financier d'abord : l'État étant déficitaire, il ne peut secourir financièrement les entreprises publiques en faillite au risque d'alourdir la dette publique. Un motif d'ordre juridique ensuite : aucun principe ou disposition de nature juridique ne s'oppose à la liquidation des établissements publics en l'état du droit au moment de l'adoption de cette loi⁴⁰⁵⁴⁰⁶. La garantie

⁴⁰³ THIRION Nicolas, « Existe-t-il des limites juridiques à la privatisation des entreprises publiques ? », in *Revue internationale de droit économique*, n° 4, t. XVI, 4, 2002, p. 627.

⁴⁰⁴ DURUPTY Michel, « Les ouvertures de capital des entreprises publiques », in *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, vol. 2, 2007, p. 108.

⁴⁰⁵ La loi (n° 171 /AN/91 /2ème L) du 10 octobre 1991, portant fixation et organisation du domaine public ne prévoit pas de une protection particulière des dépendances du domaine public. Elle consacre en revanche les servitudes d'utilité publiques qui s'impose aux propriétaires privées. La protection des biens publics relève jusqu'à cette époque, du simple bon sens juridique. Il va falloir attendre un texte datant de 2011.

⁴⁰⁶ SAMB Moussa, « Privatisation des services publics en Afrique sub-saharienne: l'heure des bilans », in , juin 2009, « Revue d'études et de recherches sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique ».

d'État qu'implique la forme statutaire de ces entreprises publiques cède devant l'incapacité financière de l'État à l'exercer. Le législateur va donc jongler entre les exigences statutaires et l'objectif de privatisation pour éviter la mise en jeu de la garantie implicite par les créanciers des entreprises publiques. Il en résulte une procédure particulière **(2)** adaptée aux spécificités de ces organismes publics **(1)**.

1. Les spécificités des établissements publics de nature économique

Ces spécificités sont doubles : elles sont statutaires et insuffisamment matérielles.

a. Spécificité statutaire

Entité de droit public. Les établissements publics de nature économique sont des personnes morales de droit public dont le fonctionnement et la gestion relèvent d'un statut mixte fait des dispositions de droit public et des moyens d'action et de gestion de droit privé. Cette qualité d'établissement public entraîne des conséquences juridiques qui s'opposent à une opération de privatisation classique : la relation tutélaire entre l'entreprise et l'État, et le régime juridique de leurs biens.

Tutelle hiérarchique. Le régime de tutelle des établissements publics est défini à l'article 1^{er} de la loi (n° 147/AN/91/2ème L) du 09 août 1991 portant organisation financière des établissements publics en ces termes : « les établissements publics sont placés sous la tutelle du Président de la République. Celle-ci s'exerce sur les actes et les personnes. Toutes les délibérations du conseil d'administration sont immédiatement transmises pour approbation à l'autorité de tutelle, qui peut les rejeter ou en demander la modification. »

La loi (n° 2/AN/98/4ème L) du 21 janvier 1998 portant réforme des entreprises publiques, abroge la tutelle et en substitue un contrôle de la performance et un rattachement technique déconcentré au niveau des ministères sectoriels⁴⁰⁷. Cependant, certaines entreprises publiques relèvent encore, du régime de tutelle. Il en est ainsi du Fonds de développement économique de Djibouti créé par voie de décret⁴⁰⁸ sous forme d'« entreprise publique dotée de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie de gestion [...] placé sous la tutelle du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification chargé de la Privatisation ». L'exercice de la tutelle implique que « les budgets prévisionnels (du Fond), les comptes et les états financiers, ainsi que les rapports annuels d'activités (soient) transmis à l'autorité de tutelle » (art.20 du décret n° 2000-0104/PRE de 2002). Le directeur général peut conclure des conventions avec des partenaires, bailleurs ou donateurs, banques ou établissements financiers ; mais sans l'approbation de

⁴⁰⁷ Loi (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998, article 7, alinéa 1^{er} : « Les entreprises publiques sont, selon la nature de leurs activités, rattachées à un Ministère chargé de définir la politique générale sectorielle ainsi qu'un cadre réglementaire adapté. [...] », www.presidence.dj/PresidenceOld, journal officiel n° 5 du 15 mars 1998.

⁴⁰⁸ Décret (n° 2001-0123/PR/MEFPP) du 02 juillet 2001 modifié par le décret (n° 2000-0104/PRE) du 07 juillet 2002.

l'autorité de tutelle, ces conventions sont nulles et de nul effet. Le directeur général lui-même est choisi sur approbation de l'autorité de tutelle par le conseil d'administration. Cette relation tutélaire est consécutive à la nature même de l'établissement public qui « [...] n'est jamais rien d'autre que le produit d'un démembrement »⁴⁰⁹ et nécessite pour se défaire de cette qualité, le recours à une procédure particulière de privatisation. C'est surtout, le régime juridique des biens des établissements publics qui justifie cette procédure particulière de cession.

Régime des biens. Les biens de l'établissement public relèvent en effet, du domaine privé ou public de l'État. Les entreprises publiques à statut sont affectataires et non-proprétaires de leurs biens contrairement aux sociétés qui jouissent de droit de propriété sans que cela ne leur empêche de recevoir en affectation des dépendances du domaine public ou privé. Ce régime particulier des biens de l'établissement public justifie cette procédure particulière de privatisation.

Ces caractéristiques statutaires de l'établissement public économique justifient-ils, seuls, le recours à une procédure particulière de privatisation ?

b. Spécificité matérielle ?

On pourrait penser que la spécificité des entreprises publiques au statut d'établissement public tient à la qualité de leur activité, constitutive d'un service public⁴¹⁰. Ce n'est pas le cas. Le Fonds de développement économique de Djibouti du décret (n° 2001-0123/PR/MEFPP) du 02 juillet 2001 bénéficie par exemple, du régime juridique d'établissement public alors que son activité participe d'une politique publique certes, mais ne constitue nullement un service public. D'ailleurs, en dehors de qualification expresse et en l'absence d'une jurisprudence élaborée, les caractéristiques du service public restent à définir⁴¹¹. En revanche, l'établissement public chargé de la production et de la distribution de l'énergie électrique devait, selon la loi de 1998, devenir une société anonyme au capital ouvert aux investisseurs privés malgré la qualité de service public de son activité. Il en résulte que si service public il ya, c'est dans une approche pragmatique, économique et non philosophique dans le sens d'intérêt général⁴¹².

⁴⁰⁹ CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport d'étude sur les établissements publics*, France, s.n., 2009, p.11.

⁴¹⁰ D'ailleurs, le lien entre service public et domaine public n'est pas direct. L'article 1^{er} de la loi (n° 171) du 10 octobre 1991 précise simplement que « le domaine public est constitué de l'ensemble des biens de toutes natures, immobiliers ou mobiliers, classés aux délimités dans le domaine public, affecté ou non à l'usage du public. » Le maintien d'un bien mobilier ou immobilier dans le domaine public artificiel dépend de son « utilité pour les services publics »; critère exigé par le législateur à l'article 10 de la même loi. Il n'y a donc pas de triptyque établissement public-service public-bien public.

⁴¹¹ Si service public rime avec intérêt général, la lutte contre la pauvreté, qui recompose depuis les années 2000, la figure de la sphère publique et de l'État, est hautement d'intérêt général. Cependant, l'approche holiste sur laquelle elle repose ne contribue pas à une délimitation claire du service public.

⁴¹² C. MONTALOUX, « Service public et intérêt général », *Regards croisés sur l'économie*, 2007, vol. 2, n° 2, p. 25: " « Le rôle des services publics est de servir l'intérêt général » : avant les arguments économiques et juridiques, c'est un argument de nature philosophique qui justifie l'existence de services publics".

La privatisation des opérateurs publics n'est donc pas déterminée par la nature de leur activité mais repose sur d'autres critères qui peuvent se lire dans la stratégie nationale de privatisation du décret (n° 2001-0191/PR/MEFPP) du 23 septembre 2001 qui distingue les entreprises publiques selon leur performance économique et financière et les potentialités de leur marché respectif. L'évaluation de la privatisation du secteur des télécommunications en est une illustration. Selon la stratégie du décret de 2001 élaborée par le comité national de privatisation⁴¹³, « le secteur des télécommunications est positionné sur des secteurs en expansion, porteurs en termes tant de marché potentiel que de rentabilité financière immédiate. La fusion au sein d'une seule entreprise-Djibouti Télécom, la société fournissant les services domestiques et celle des télécommunications internationales devrait permettre à cette nouvelle société de rationaliser son organisation et sa gestion, et de se positionner sur des marchés porteurs.»⁴¹⁴ C'est en ce sens que se comprend la privatisation du service public des télécommunications contrairement à celui des activités postales⁴¹⁵.

2. Les modalités de privatisation

Selon le législateur de 1997, les établissements publics économiques doivent d'abord, être liquidés et ensuite transférés à une société d'État avant cession aux investisseurs privés **(a)**. De manière tout à fait accidentelle, cette procédure va donner naissance à une nouvelle forme d'entreprise publique **(b)**.

a. Liquidation et transfert à une société d'État

Fondement juridique de la liquidation. Le législateur de 1997 en prescrivant la liquidation des établissements publics avant leur privatisation admet que cette procédure s'applique aux établissements publics qui sont dotés pourtant, d'un budget et non d'un capital social. En outre, selon les dispositions de l'article 1^{er} de la loi (n° 171 /AN/91 /2ème L) du 10 octobre 1991, les biens mobiliers ou immobiliers des personnes publiques font partie du domaine public, tant que ces biens servent à l'accomplissement d'une mission de service public et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un décret de déclassement.

⁴¹³ La mise en œuvre de la politique de privatisation est confiée d'abord à une unité dite de suivi du programme des réformes des entreprises publiques mise en place par décret (n° 050) de 1996. Cette unité sera placée sous l'encadrement d'un Comité national de privatisation créée par la loi (n° 130/AN/96/3ème L) du 13 avril 1997 et dont l'organisation est précisée par décret (n° 0129) de 1997. Les experts du Fond Monétaire International et de la Banque Mondiale siègent dans ces instances chargées de l'orientation et du suivi de la mise en œuvre du programme de privatisation du secteur public économique.

⁴¹⁴ www.presidence.dj/PresidenceOld, journal officiel (n° 18) du 30 septembre 2001

⁴¹⁵ Article 2 de la loi (n° 13/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998 : « Il est créé au plus tard le 31 décembre 1998 un établissement public à caractère industriel et commercial dénommé la "Poste de Djibouti" et issu de la séparation des activités précédemment exercées par l'Office des Postes et des Télécommunications. L'établissement public la "Poste de Djibouti" est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. www.presidence.dj/PresidenceOld, Journal officiel (n° 5) du 15 mars 1998.

Modalité de la liquidation. La loi de 1997 autorise le gouvernement à procéder à la liquidation des établissements publics dont il souhaite la privatisation. Seulement, à la différence de la liquidation des entreprises privées, le liquidateur des entreprises publiques est nommé par décret sur proposition du ministère de l'économie et le paiement des créances négocié à l'amiable. La liquidation des entreprises n'est donc pas de nature judiciaire. C'est la garantie d'État implicite qui couvre les créances de l'entreprise publique liquidée. C'est ainsi que l'Office national d'approvisionnement et de commercialisation a été liquidé par décret du 14 août 1999⁴¹⁶.

Après la liquidation de l'établissement public, la loi de 1997 prévoit que le patrimoine de l'établissement soit transféré à une société d'État qui, elle, va faire l'objet de la cession.

b. Privatisation par la transformation des établissements publics en société d'État

La loi (n° 12/AN/98/4ème L) de 11 mars 1998 n'avait pas uniquement pour objet la transformation des entreprises publiques en société anonyme au capital ouvert aux investisseurs privés. Elle réformait également leur statut juridique, leur mode de gestion et d'administration. Cependant, les entreprises publiques, lourdement déficitaires, ne suscitent pas l'attrait des investisseurs privés. De cette conjoncture va naître une structure publique économique nouvelle dans le champ des personnes publiques : la société commerciale publique unipersonnelle (actionnaire unique).

Le législateur de 1998 avait en effet prévu une période transitoire pour la transformation des entreprises publiques en société anonyme au capital ouvert aux participations privées. Pendant cette période, l'entreprise publique reste entièrement soumise aux législations commerciales, mais en raison de son caractère unipersonnel (actionnaire unique), c'est le conseil des ministres qui joue le rôle de l'assemblée générale et nomme les membres du conseil d'administration ainsi que son directeur. Dès lors pendant cette période, les entreprises publiques fonctionnent comme des sociétés unipersonnelles avec un seul actionnaire, l'État. Selon l'article 13 de ladite loi, « les comptes sociaux et le budget des entreprises publiques dans lesquelles l'État détient la totalité du capital sont approuvés par le Conseil des ministres qui exerce le rôle dévolu aux assemblées générales d'actionnaires dans les sociétés anonymes ».

Si cette forme d'entreprises publiques s'est imposée du fait de la carence de prise de participations privées, le législateur va créer expressément une telle structure par la loi (n° 65/AN/99/4ème L) du 13 janvier 2000, portant création de la Société internationale des hydrocarbures de Djibouti (SIHD). Cette entreprise constituée sous forme de société anonyme

⁴¹⁶ Article 1er du décret (n° 99-0126/PR/MCIA) du 14 août 1999 : « il est déclaré la liquidation amiable de l'Office National d'Approvisionnement et de Commercialisation créé le 30 mars 1978 et doté d'un capital entièrement détenus par l'État ; article 2 : Le Ministère des Finances désignera le liquidateur chargé de mener jusqu'à son terme le processus de liquidation de l'Office, précisera son mode de rémunération et la durée de sa mission. », journal officiel n° 15 du 15 août 1999, www.presidence.dj/PresidenceOld

soumise à la législation commerciale et aux dispositions dérogatoires de la loi de 1998 ne dispose pas d'assemblée générale ; ce rôle est confié au Conseil des ministres au même titre que les entreprises privatisées par la loi de 1998 pendant la période transitoire.

B. La privatisation des sociétés

La loi du 15 février 1997 organise **(1)** la privatisation des sociétés autour de quelques limites **(2)**.

1. Modalités

Selon le législateur de 1997, la privatisation de société d'État ou de société d'économie mixte consiste en la cession de tout ou partie des actions sociales **(a)** ou la délégation de l'exploitation à une personne de droit privé **(b)**.

a. La cession des actifs au secteur privé

Selon l'article 5.b de la loi (n° 130/AN/96/3ème L) du 15 février 1997, « la privatisation totale ou partielle de sociétés d'État ou de société d'économie mixte intervient au moyen de la cession au privé de tout ou partie des participations détenues par l'État au capital des sociétés privatisées. Le paiement par les acquéreurs des participations ainsi cédées peut se faire en numéraire, contre rachat de dettes intérieures ou extérieures de l'État ou contre tout titre représentant d'emprunt d'État et sans que cette énumération soit exclusive de tout autre moyen de paiement assorti de garanties et sûretés suffisantes ».

Le rachat des actions. Un comité national chargé de la privatisation créé sous la tutelle du ministère de l'Économie est chargé de l'évaluation des actifs et passifs des sociétés à privatiser. Sur la base du rapport d'évaluation de ce comité et sur proposition du ministère de l'Économie, le projet de privatisation est arrêté par décret indiquant le prix de cession global, pour les cessions d'entreprise, et le prix des actions ; mais surtout, le seuil de désengagement autorisé au vu de l'intérêt stratégique ou non de la société en question pour l'État. De même, est précisé, le mode de règlement et les garanties de paiement en cas de fractionnement. L'État peut également décider de recourir à l'épargne publique, à la cession gratuite d'une partie des actions dans la limite d'une fourchette fixée par le comité national de privatisation afin d'inciter les investisseurs à prendre part au capital social. Cette faculté laissée au gouvernement ne souffre d'ailleurs d'aucune limite constitutionnelle et est couverte par l'autorisation du législateur de 1997. Enfin, ce dernier prévoit un droit de préemption en faveur des salariés de l'entreprise à privatiser qui doit être exercé dans les deux mois suivants la publication du décret de privatisation. Une facilité d'acquisition leur est d'ailleurs, attribuer : les salariés doivent s'acquitter de 25 % du prix de cession, le reste étant prélevé sur leur salaire au prorata des parts souscrites par chacun.

Le législateur de 1997 prévoit aussi le rachat des dettes de l'État comme moyen d'acquisition des entreprises publiques.

Le rachat des dettes de l'État. Ce moyen de cession des entreprises publiques permet à l'État de vendre ses dettes. Il peut s'agir des dettes de l'entreprise publique objet de la cession ou des dettes de l'État, intérieures comme extérieures. C'est toujours la commission nationale chargée de la privatisation qui évalue le montant et fixe les modalités du rachat des dettes.

Les garanties. Dans tous les cas, qu'il s'agisse du rachat des actions ou des dettes, le candidat à l'acquisition doit fournir des garanties financières, tel que le versement d'une caution de 10 % de la valeur des actifs ou des passifs de l'entreprise. Cependant, les repreneurs ne sont pas obligés légalement de maintenir la masse salariale de l'entreprise.

b. Le transfert de l'exploitation de l'activité des entreprises publiques au secteur privé

La loi (n° 130/AN/96/3ème L) du 11 février 1997 prévoit deux autres manières de privatiser les entreprises et services publics. Il s'agit d'abord, du « transfert au secteur privé de l'exploitation d'une société dont le capital est majoritairement détenu par l'État (donnant) lieu au paiement par l'exploitant d'une redevance dite d'exploitation » (art.2c). L'entreprise reste de droit public, seule l'exploitation est transférée aux investisseurs privés moyennant le paiement d'une redevance. C'est ainsi que l'Autorité des zones franches créée par le décret du 02 juin 2002 a été confiée pour sa gestion, à une société Dubaïote dénommée Djebel Ali Free Zone⁴¹⁷.

Le législateur a prévu également, « la concession et l'affermage des activités exercées par un service ou un établissement public à des personnes physiques ou morales de droit privé » (art. 2d).

Les modalités du transfert de l'exploitation. La loi de 1997 précise en son article 14, les différents modes de transfert et laisse la liberté au gouvernement de choisir pour chaque opération, la procédure adaptée, entre : - l'appel d'offre public, ouvert ou restreint, national et international pour la cession d'entreprise, d'actif ou le transfert d'exploitation ; - la cession de gré à gré dans les cas exceptionnels, et la vente aux enchères publiques avec adjudication au plus offrant. C'est ainsi que les grandes entreprises publiques telles que le Port autonome international de Djibouti et l'Aéroport international de Djibouti ont été mises en concession privée, après une négociation directe avec un partenaire, Dubaï Port World, quatrième opérateur portuaire dans le monde.

Procédure. Il revient toutefois, au comité national chargé de la privatisation d'établir un rapport détaillé déterminant les conditions et obligations du concessionnaire ou fermier retenues par le comité (ou le gouvernement vu que celui-ci peut choisir librement un partenaire et engager

⁴¹⁷ Décret n° 0098 du 02 juin 2002 : « il est institué une entité ayant la personnalité morale et l'autonomie financière dénommée "Autorité de la Zone franche de Djibouti". Elle est chargée de l'administration du régime des Zones Franches et de l'application de la législation et réglementation applicable à la Zone Franche en République de Djibouti. Article 2 : Autorité de Tutelle : Djebel Ali Free Zone Authority assurera la gestion » www.presidentie.dj/PresidenceOld, journal officiel de la République du 15 juin 2001

par lui-même les négociations comme dans les cas du Port autonome). C'est le comité qui établit également, le cahier des charges et le soumet au Conseil des ministres pour approbation par voie arrêté.

2. Les limites à la privatisation

Malgré les marges de manœuvre assez larges laissées au gouvernement, le législateur introduit quelques verrous dans la procédure de privatisation. Ces verrous sont de deux ordres : protection de l'activité de l'entreprise lorsqu'elle révèle un intérêt stratégique **(a)** et protectionnisme contre de prise de participations étrangères hostiles **(b)**.

a. La réserve de l'action spécifique

Le principe. Selon l'article 9 de la loi de 1997, « il peut être institué dans le capital des sociétés d'État devant faire l'objet d'une privatisation, une action dite "action spécifique". L'objet de cette action qui reste détenue par l'État après privatisation est de permettre l'exercice d'un contrôle de l'État sur les activités de la société privatisée afin de garantir le respect par celle-ci des intérêts nationaux » (art.9 de la loi). Cette action spécifique donne droit à l'État même en cas de privatisation intégrale de l'entreprise, la « présence d'un représentant [...] au conseil d'administration de la société privatisée. Ce représentant, nommé en Conseil des ministres sur proposition du ministre des Finances et de l'Économie nationale, n'a pas voix délibérative. Il n'est pas décompté dans la composition du conseil d'administration, mais il est obligatoirement convoqué à toute réunion du conseil d'administration et rend compte au ministre des Finances et de l'Économie nationale des décisions qui y ont été prises...le ministre des Finances et de l'Économie nationale peut exercer dans le délai maximum d'un mois et pour le compte de l'État un droit de veto sur toute décision du conseil d'administration relative à un transfert d'actifs ou d'actions ou à une décision de liquidation qui ne seraient pas conformes aux intérêts nationaux. L'exercice du droit de veto doit être signifié par écrit et motivé. Il doit intervenir au plus tard dans les vingt jours suivant la décision contestée. »

Limites. La première limite est temporelle : l'exercice de cette action spécifique est limité à 5 ans non renouvelables à compter du jour de la privatisation. L'État dispose toujours de la possibilité de transformer l'action spécifique en action ordinaire pendant cette période de 5 ans. La seconde limite est de nature financière. L'État, d'une part, n'a pas les moyens d'assurer l'exercice de l'action spécifique de manière efficace vu le contexte de crise des finances publiques. D'autre part, cette prérogative étatique réduit encore plus, l'attrait des entreprises publiques financièrement déficitaires. La dernière limite est de nature juridique : l'État ne peut déroger à la garantie constitutionnelle du droit de propriété en obligeant sa présence dans le capital social d'une entreprise privatisée intégralement. Le nouveau propriétaire de l'entreprise publique peut bel et bien faire valoir son droit de propriété constitutionnellement garanti dont une loi ne peut limiter la jouissance.

b. La limitation des prises de participation étrangère

Ce protectionnisme trouve sa source dans les conditions dans lesquelles se sont déroulées les privatisations dans le reste des États africains. En effet, les participations des sociétés étrangères dans le capital des entreprises publiques stratégiques risquent de limiter la souveraineté économique des États. Leur intervention dans des secteurs libéralisés ont largement conduit à la création de monopole de fait par leur puissance technique et financière. Le législateur a soumis les prises de participations étrangères à des autorisations gouvernementales qui définissent, les conditions d'acquisition, le seuil ouvert aux participations étrangères ainsi que les garanties qui peuvent être exigées. Toutefois, le transfert de la gestion de deux plus grandes entreprises publiques (Port et Aéroport international de Djibouti) à seul opérateur étranger (Dubai Port World) pour une période de 20 à 30 ans rendu caduque cette volonté de protéger les entreprises publiques stratégiques.

§ 2. LA PRIVATISATION DE LA GESTION DES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'absence de participation privée au capital des entreprises publiques conduit le gouvernement à suspendre les lois de 1998 et à en substituer un régime juridique transitoire qui concilie souplesse de gestion **(A)** et contraintes de puissance publique **(B)**.

A. La souplesse de gestion des entreprises publiques

Le décret (n° 2001-0211/PR/PM) du 04 novembre 2001 régie l'entreprise publique pendant toute « [...] la période au cours de laquelle (elle) n'a pas ouvert son capital, et qu'il n'y a pas d'introduction effective d'investissements privés, l'État détenant la totalité du capital social ». Ce décret transitoire maintient l'autonomie des entreprises publiques **(1)** et leur statut de commerçant de droit commun **(2)**.

1. L'autonomisation de la gestion des entreprises publiques

Toutefois et en dépit de la consécration formelle **(a)**, l'autonomie des entreprises publiques est relative **(b)**.

a. La consécration de l'autonomie

Avant les lois du 11 mars 1998. La gestion des entreprises publiques était régie par deux textes : la loi (n° 147/AN/91/2ème L) du 09 août 1991 pour les établissements public industriel et commercial et la loi (n° 148/AN/91/2ème L) du 10 février 1991 pour les sociétés d'État. L'article 1^{er} de la loi d'août 1991 stipulait que « les établissements publics sont placés sous la tutelle du Président de la République. Celle-ci s'exerce sur les actes et les personnes. Toutes les délibérations du Conseil d'Administration sont immédiatement transmises pour approbation à

l'autorité de tutelle, qui peut les rejeter ou en demander la modification. » Les sociétés d'État étaient soumises à une tutelle de même nature et exercer par la même autorité⁴¹⁸.

Cette tutelle est préalable, générale et porte sur toutes les délibérations du conseil d'administration. Elle est centralisée au niveau de la présidence de la République qui participe par conséquent, à la gestion des entreprises publiques. « Il y a (ainsi), entre les organes de gestion et ceux de contrôle, un dialogue permanent, la volonté du premier ne peut produire d'effet que si elle rencontre celle du second. En réalité, il y a [...] une véritable cogestion »⁴¹⁹.

L'abrogation de la tutelle et la consécration du contrôle *a posteriori* par les lois de 1998. Deux lois de 1998 vont substituer à ce régime de tutelle, un contrôle *a posteriori* de la légalité et de la performance des entreprises publiques, décentralisé au niveau des ministères de rattachement technique. La première loi, (n° 2/AN/98/4ème L du 21 janvier 1998), dispose que « les établissements publics [...] sont rattachés aux différents départements ministériels en raison de la nature de leur activité. Ce lien purement fonctionnel prohibe toute immixtion dans la gestion et dans l'administration de ces établissements publics » (art. 1er). La seconde loi, (n° 12/AN/98/4ème L du 11 mars 1998 sur les sociétés anonymes publiques), précise que, « les entreprises publiques sont, selon la nature de leurs activités, rattachées à un ministère chargé de définir la politique générale et sectorielle ainsi qu'un cadre réglementaire adapté. Les ministères auxquels sont rattachés des entreprises publiques, ..., ne peuvent donner que des indications de politique générale. La gestion et l'administration des entreprises [...] relèvent de la compétence des conseils d'administrations et des directeurs généraux [...] sous le contrôle des assemblées générales d'actionnaires » (art. 7). Les fonctions de ministre sont désormais incompatibles avec l'administration des entreprises publiques contrairement à l'ancien régime⁴²⁰.

Ces deux lois consacrent ainsi l'autonomie administrative des entreprises publiques et la distinction entre la gestion et le contrôle: la gestion est confiée à des administrateurs nommés pour l'exercice d'un mandat, les orientations de politique générale sont données par les ministères sectoriels de rattachement qui concluent avec les dirigeants des entreprises publiques, des

⁴¹⁸ Article 2 de la loi (n° 148) du 10 février 1991 portant organisation financière des sociétés d'État: "Les Sociétés d'État sont placées sous la tutelle du Président de la République. Cette tutelle s'exerce sur les actes et les personnes. Toutes les délibérations du Conseil d'Administration sont immédiatement transmises pour approbation à l'autorité de tutelle, qui peut les rejeter ou en demander la modification". Journal officiel de la République de Djibouti, n° 3, 16 février 1991, www.presidence.dj/PresidenceOld"

⁴¹⁹ BREWER CARIAS Allan-Randolph, *Etudes de droit public comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1182 p, p.79.

⁴²⁰ Dans le régime antérieur des entreprises publiques, les ministres pouvaient présider le conseil d'administration des entreprises rattachées. L'article 6 de la loi (n° 18) du 30 mars 1978 portant création de l'Office national d'approvisionnement et de commercialisation fournit une illustration puisque " le Conseil d'administration est présidé par le ministre chargé du Commerce, ou par son représentant". La loi de 1998 consacre une séparation stricte entre la gestion-confiée aux organes de gestion de l'entreprise et le contrôle, *a posteriori* et confié au Ministre. Selon, l'alinéa 4 de l'article 9, "la fonction de Ministre ou de Député est incompatible avec la qualité d'administrateur d'une entreprise publique".

contrats de performance pluriannuel. La direction de l'économie, du plan et du portefeuille de l'État du ministère de l'économie assure le contrôle économique et financier des entreprises publiques.

Cependant, en raison de l'absence de participation privée⁴²¹ au capital des entreprises publiques, le gouvernement suspend le régime des lois de 1998.

Le régime de contrôle des entreprises publiques pendant la période transitoire. En 2001, le gouvernement va réorganiser la gestion des entreprises publiques mais sans revenir pour autant, à la tutelle centralisée des lois de 1991. Selon les dispositions combinées des articles 4, 7, 8 et 9 du décret (n° 2001-0211/PR/PM) du 04 novembre 2001 relatif aux établissements publics administratifs et réglementant les entreprises publiques pendant la période transitoire⁴²², les entreprises publiques s'administrent par un conseil d'administration dont les membres sont choisis par décret en Conseil des ministres et qui dispose des pouvoirs les plus larges quant à la gestion de l'entreprise. Les délibérations du conseil sont définitives sauf, certaines qui sont transmises au Conseil des ministres pour approbation.

L'étendue de ce pouvoir d'approbation préalable du Conseil des ministres limite l'autonomie des entreprises publiques dans la période transitoire ; même si, formellement, la tutelle généralisée est abrogée.

b. Une autonomie relative

Définition et étendue du pouvoir d'approbation préalable des ministres. Le pouvoir d'approbation est une marque de tutelle et implique, qu'en l'absence d'approbation, la décision de l'organe est irrégulière. Selon l'article 9 du décret du 04 novembre 2001 réglementant les entreprises publiques pendant la période transitoire, relèvent de l'approbation préalable, les délibérations relatives : « (à l'état) des recettes et [...] dépenses prévisionnelles, (aux) comptes financiers ; (aux) programmes d'investissements, (au) plan d'organisation et de fonctionnement de l'entreprise ; (à la) fixation des conditions et tarifs des prestations rendues par l'entreprise ; (à) tout emprunt et prêt ; (au) respect des prescriptions du cahier des charges ainsi que du contrat de performance pluriannuel ; (à la) fixation des conditions générales de rémunérations du personnel ; (à l') autorisation des acquisitions, échanges ou cessions de biens ou des droits mobiliers ou

⁴²¹ M. DEME, « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? », *Politiques et management public*, 1995, vol. 13, n° 2, p. 23. Djibouti rejoint la réalité de la majeure partie des États africains où " les programmes de privatisation font référence à des entreprises déficitaires et/ou d'importance modeste. Cette situation défavorable rend hypothétique la politique de désengagement dans laquelle se sont engagés les pays africains. Les entreprises privatisables ne constituent pas des enjeux économiques et sociaux majeurs. Elles sont souvent excessivement endettées et certaines d'entre elles requièrent des opérations de redressement avant privatisation. Les coûts de restructuration sont énormes [...] Les besoins financiers énormes des privatisations associés aux difficultés de mobilisation de l'épargne découragent les investisseurs et ont des répercussions négatives sur le processus de désengagement de l'État."

⁴²² Ce décret aligne l'organisation et la gestion des établissements publics administratifs à celle des entreprises publiques. On peut dire une gestion uniformisée établissements publics en dépit de la diversité de la nature de leurs activités.

immobiliers ». Ainsi, les décisions de nature financière, celles relatives à l'organisation, à la gestion interne, aux conditions de délivrance des prestations doivent être approuvées par le conseil des ministres. Cette approbation dépasse le cadre classique de la tutelle financière attachée au droit de propriété et limitée uniquement, aux décisions à incidence financière. Elle concerne même les délibérations relatives à l'organisation et au fonctionnement interne de l'entreprise. L'autonomie des administrateurs des entreprises publiques est enfin de compte, assez limitée. En outre et à l'instar de la tutelle des lois de 1991, le pouvoir d'approbation est confié à une instance centrale : le conseil des ministres, organe collégial, placé sous l'autorité de la Présidence. L'étendue de ce pouvoir et sa centralisation vide de substance, l'autonomisation de la gestion des entreprises publiques.

Toutefois, au regard du droit comparé, la situation des entreprises publiques du décret de 2001 n'est pas si particulière⁴²³.

2. L'octroi du statut de commerçant aux entreprises publiques

Malgré la suspension des lois de 1998, les entreprises publiques bénéficient toujours, du statut de commerçant, en raison de la nature commerciale de leur activité **(a)** et du régime juridique applicable **(b)**.

a. Une activité de nature commerciale

La loi du 11 mars 1998 soumettait les entreprises publiques, leur personnel ainsi que les marchés qu'elles contractent à la législation commerciale et fiscale et au droit commun des sociétés, sous réserves des dispositions dérogatoires prévues de manière expresse. La suspension de cette loi par le décret du 04 novembre 2001 affecte-t-elle le régime juridique des entreprises publiques ?

Régime fiscal des entreprises publiques. Selon l'article 79 du code général des impôts de 2011, « sont soumises à l'impôt d'incitation sociale toutes *les institutions parapubliques dont l'objet principal n'est pas l'exploitation d'une activité industrielle ou commerciale*, même lorsqu'elles commercialisent en partie leurs services, et qui sont de ce fait exclues du champ d'application de l'impôt général de solidarité ». Ainsi, au regard de leur activité commerciale, les entreprises publiques, sauf les établissements publics, sont soumises à l'impôt sur les bénéfices professionnels au même titre que les entreprises de droit privé. La loi fiscale prévaut sur le décret du 04 novembre 2001 réglementant la période transitoire.

⁴²³ A.-R. Brewer Carías, *Etudes de droit public comparé, op. cit.*, p. 81.

Quant au personnel et le régime juridique des marchés des entreprises publiques, la situation est un peu plus compliquée et la nature commerciale de l'activité cède le pas à d'autres préoccupations.

Le personnel et les marchés contractés par les entreprises publiques. Selon la loi de 1998 et depuis son entrée en vigueur, les entreprises publiques n'emploient qu'un personnel de droit privé et ne concluent que des contrats et marchés de droit privé. Si le régime du personnel est maintenu du fait de l'absence d'abrogation et de suspension expresses ; les dispositions relatives au marché des entreprises publiques sont abrogées, non pas par le décret transitoire mais par une loi (n° 53/AN/09/6ème L) du 1er juillet 2009 portant code des marchés publics. Selon l'article 1.1 de ce nouveau code, « les contrats passés par l'État en vue de la réalisation de travaux, ou de l'approvisionnement en biens ou la prestation de services doivent faire l'objet de marchés publics dans les conditions prévues au présent Code. [...] Pour les fins du présent Code, l'État comprend les ministères et autres établissements publics administratifs contractants, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les sociétés d'État et les sociétés d'économie mixte dont le capital est détenu majoritairement, directement ou indirectement par l'État et les collectivités territoriales ». Dès lors, pendant la période transitoire, les contrats des entreprises publiques est soumis au code des marchés publics et au juge administratif en cas de contentieux. Cette soumission généralisée des marchés des personnes publiques résulte, en effet, de la volonté des bailleurs des fonds⁴²⁴, guidés par des objectifs d'amélioration de l'efficacité budgétaire et de lutte contre la corruption. Le législateur de 2009 a ainsi, fait prévaloir la volonté des bailleurs sur celle de la loi du 11 mars 1998 pour laquelle, les entreprises publiques ne concluent que des contrats de droit privé⁴²⁵.

b. Le statut de commerçant accordé aux entreprises publiques

La nature commerciale de l'activité des entreprises publiques. En effet, l'article L.1111-1 du code de commerce considère comme « ...commerçant, ceux qui effectuent des actes de commerce et ont font une profession habituelle ». Les entreprises publiques sont des personnes de droit public chargé de délivrer des biens et services et en font profession. Elles correspondent bien à la définition du code de commerce. L'article L.1211-4 du code prend en compte les entreprises publiques en forme d'établissements publics industriels et commerciaux par cette formule : « les sociétés et les *autres personnes morales* [...] ». En outre, si l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés est de principe, les sociétés anonymes d'État et les sociétés

⁴²⁴ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Document stratégie pays, Djibouti (2011-2015)*, Djibouti, s.n., 2011, p.4.

⁴²⁵ La question, qui entre les dispositions de la loi du 01 juillet 2009 portant code des marchés public et celles de la loi du 11 mars 1998 s'appliquent aux marchés des entreprises publiques demeure toujours en suspense tant qu'un juge n'est pas intervenu. D'ailleurs, la constitution par la loi (n° 53/AN/09/6ème L) du 31 décembre 2012, de la première entreprise publique entièrement soumise, et ce de manière expresse, aux dispositions de la loi de 1998 maintient et renforce l'acuité de cette question.

commerciales publiques unipersonnelles créées par la loi, sont autorisées de le faire sans que cela ne constitue une condition d'octroi de la qualité de commerçant. Le statut de commerçant entraîne l'application du régime des baux commerciaux ainsi que la possibilité de recourir à l'arbitrage pour le règlement de différends commerciaux.

Régime des biens et des baux des entreprises publiques. À la création d'une entreprise publique, l'État concède les dépendances du domaine (public ou privé) nécessaires à l'exploitation de l'activité dont elle a la charge. Il en est ainsi, par exemple, de l'Office national de l'eau et de l'assainissement de Djibouti qui est une entreprise publique chargée de l'exploitation et de la distribution du service public de l'eau et qui, de ce fait, reçoit en exploitation des dépendances du domaine public hydraulique en échange du paiement d'une redevance annuelle de 3 % de ses recettes au fond national de l'eau. En dehors des dépendances du domaine public, selon l'article L.2121-2, 4° du code des commerces, un bail commercial peut être conclu sur « [...] les locaux ou immeubles appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou aux établissements publics si ces locaux ou immeubles [...] » servent à l'exploitation d'un fonds de commerce. Il en est ainsi des locaux des entreprises publiques construits sur les portions des domaines public et privé qui leur sont affectées.

L'arbitrage commercial. Les entreprises publiques du fait de la nature commerciale de leur activité disposent de la faculté de recourir à l'arbitrage commercial consistant à mandater un arbitre pour régler un litige au lieu et place des cours et tribunaux d'État. Il faut remarquer la généralité de ton de l'article L.2311-1 du code de commerce, selon lequel « tous les commerçants, personnes physiques ou morales, peuvent, au moment où ils contractent, convenir de soumettre à l'arbitrage un litige à venir. » D'ailleurs, le code de l'arbitrage international djiboutien date de 1984⁴²⁶. Selon l'

L'atténuation du principe de soumission au droit commun. «Le principe général (en droit comparé), concernant le régime juridique extérieur des (entreprises publiques), est celui d'être régi par le droit privé et concrètement par le droit commercial. Ainsi les contrats signés avec leurs clients, leurs fournisseurs et les tiers, sont soumis au droit privé (...et) c'est le tribunal de commerce qui est compétent pour juger des litiges provenant de leurs rapports contractuels ou quasi délictuels avec le public en général, fournisseurs ou usagers». ⁴²⁷ Si ce principe général se vérifie en droit comparé ; il faut remarquer dans notre cas que la soumission des relations extérieures de l'entreprise publique au droit commercial n'est que de façade⁴²⁸. Elles ne relèvent

⁴²⁶ Article 3 de la loi (n° 79/AN/84/1re L) du 13 février 1984 : « Quelle que soit la loi applicable à la convention d'arbitrage, la convention d'arbitrage est obligatoire même si : - le contrat dans lequel elle est insérée est nul ; - la convention d'arbitrage a été contractée par un État ou toute autre personne morale de droit public ; - les règles, par l'application desquelles le litige doit être résolu, présentent un caractère d'ordre public ».

⁴²⁷ A.-R. Brewer Carías, *Etudes de droit public comparé, op. cit.*, p. 40.

⁴²⁸ *Ibid.*, p. 31.

du droit commercial que pour les opérations contractuelles d'un montant inférieur à 25000 euros, au-delà de ce montant, c'est le code des marchés publics qui s'applique. Les usagers peuvent se retrouver dans une situation réglementaire soit parce que l'entreprise publique fournit un service public soit parce que l'État est l'unique actionnaire de l'entreprise. Mais, la vie d'une entreprise étant essentiellement contractuelle (relation avec les fournisseurs et les clients), les dispositions dérogatoires de droit public s'appliquent plus souvent que celles de droit commun dans la gestion de l'entreprise publique.

B. Les contraintes et privilèges de puissance publique

Les entreprises publiques, en forme de société ou d'établissement public, quoique juridiquement considérées comme commerçant au même titre que les entreprises privées restent soumises à un statut dérogatoire au droit commun, fait de contraintes**(1)** et de privilèges**(2)** de droit public. Ce statut dérogatoire est une conséquence de la propriété publique du capital social et ne découle pas de la nature de service public de leur activité.

1. Contraintes de puissance publique

Les contraintes de puissance publique sont essentiellement de nature financière. Les entreprises publiques ne disposent pas, pleinement de leur capital social, même lorsqu'elles sont constituées en forme de société anonyme de droit privé **(a)**. De même, elles ne fixent pas librement le prix de leurs prestations **(b)**.

a. Contrôle du capital et des produits de l'exploitation

Malgré des conditions statutaires identiques à celles des entreprises de droit privé, les entreprises publiques restent soumises à un contrôle étatique non négligeable qui atténue fortement la sincérité de la politique nationale de privatisation et la volonté affichée d'autonomiser la gestion du secteur public économique. Ce contrôle étatique pèse sur les opérations financières et les bénéfices des entreprises publiques et résulte de la conception patrimoniale de l'entreprise publique en vertu de laquelle, c'est la propriété des entreprises publiques qui confère à l'État l'exercice d'un pouvoir de contrôle financier étendu. En effet, le « propriétaire détient les « droits résiduels de contrôle », considérés comme indissociable, c'est-à-dire **(1)** le droit de décider ce qui n'est pas prévu dans le contrat, et **(2)** le droit de percevoir les bénéfices résiduels de l'exploitation des actifs. »⁴²⁹

Contrôle des opérations financières. Selon les dispositions de la loi (n° 12) du 11 mars 1998, en matière « de constitution ou de renouvellement d'aval, de caution et de garantie ;

⁴²⁹ DESRIEUX Claudine, « La gestion contractuelle des services publics: Une critique de l'approche par les droits de propriété », in *Revue économique*, n° 3, vol. 59, 2008, p. 451.

d'acquisition ou d'aliénation d'immeubles ; de prise de participation dans d'autres sociétés ; (le conseil d'administration) est compétent uniquement lorsque le montant de chacune de ces opérations, qui doivent faire l'objet d'une délibération précisant les conditions détaillées de la transaction, est inférieur à cent millions de francs ». Au-delà de ce seuil, c'est le conseil de ministre dans son rôle d'assemblée générale des actionnaires qui décide d'une telle opération. Au-deçà du seuil, le conseil des ministres avalise seulement la délibération du conseil d'administration. Pour les sociétés commerciales publiques unipersonnelles, de fait ou de droit, la patrimonialité du capital justifie un tel contrôle. Il est à remarquer que c'est la loi libérale de 11 mars 1998 qui prévoit un tel pouvoir de contrôle financier.

Quant au décret transitoire du 04 novembre 2001 qui suspend la loi de 1998, l'article 9 soumet au régime d'approbation préalable toutes les « [...] acquisitions, échanges ou cessions de biens ou des droits mobiliers ou immobiliers » sans égard d'un seuil financier quelconque.

Contrôle du produit de l'exploitation. Les entreprises publiques à Djibouti ne peuvent pas garder pour elles, les bénéfices de l'exploitation de leur activité. Leur situation n'est pas similaire aux *Publics Corporations* anglaises où « [...] en cas de bénéfices, ceux-ci sont destinés à l'amélioration du service, à la baisse des tarifs ou à l'augmentation des salaires des employés, et non à venir augmenter les fonds publics. (Même si) naturellement, l'État peut... intervenir et en cas de besoin couvrir les pertes [...] »⁴³⁰. Ainsi, s'agissant de la société anonyme unipersonnelle, Cimenterie d'Ali-Sabieh, du décret (n° 158) du 10 juillet 2012, « tant que l'État possède l'intégralité du capital social, un décret pris en Conseil des ministres précise les modalités de mise en paiement des dividendes de l'exercice bénéficiaire. » Cette situation ne se limite pas aux seules sociétés anonymes dont la majorité du capital est détenue par l'État. Les sociétés d'économie mixte peuvent se voir astreint de contribuer à fond perdu dans telle ou telle activité de l'État. Il en est ainsi de la bourse d'excellence dont la contribution de chaque entreprise publique est fixée annuellement par voie réglementaire⁴³¹.

b. Contrôle du prix de l'exploitation

Le principe. L'État établit dès la création de l'entreprise publique, un cahier des charges qui fixe les conditions d'exploitation, les résultats et objectifs de performance. Dans les clauses du cahier des charges, généralement annexé au décret de création ou défini ultérieurement, il est arrêté le prix de délivrance du service en tenant compte d'un coût marginal d'exploitation de l'activité. Le prix peut-être modifié pour prendre en compte l'augmentation des coûts mais

⁴³⁰ A.-R. Brewer Carías, *Etudes de droit public comparé, op. cit.*, p. 53.

⁴³¹ Un arrêté (n° 596) du 24 septembre 2013 fixe « le montant de la contribution, par établissement, pour l'année universitaire 2013-2014 [...] à cent cinquante sept mille quatre cent dix-neuf euros et neuf cent soixante-quinze centimes (157 419,975 euros) » (art.1^{er}). L'article suivant liste les établissements et entreprises soumises à cette contribution parmi lesquels on peut citer le Port Autonome International de Djibouti.

seulement par voie de décret en conseil des ministres sur proposition du conseil d'administration de l'entreprise. Les organes de gestion disposent dès lors, d'une marge de manœuvre assez restreinte quant à la mise en place d'une véritable politique commerciale. Ce contrôle limite l'enthousiasme des investisseurs privés dans la mesure où le prix peut ne pas permettre de capitaliser les risques d'exploitation. Ainsi et en dépit de sa transformation en société anonyme ayant reçu des dépendances du domaine public portuaire terrestre en propriété immatriculée en son nom propre⁴³², le Port de Djibouti ne fixe pas le montant des redevances d'exploitation relative à l'accostage, le pilotage, le remorquage, l'amarrage des navires. Ces redevances sont arrêtées par voie réglementaire. D'ailleurs, on parle de redevance et non de prix. Ce qui démontre clairement qu'il ne s'agit point » d'une gestion (commerciale) basée sur la considération du prix de revient »⁴³³. Or, les droits et redevances mêmes non commerciaux perçus par une entreprise publique influent directement sur sa compétitivité. L'impossibilité de fixer librement le montant des redevances et le prix des prestations reste donc un handicap.

L'exception. Dans certains cas, l'entreprise publique peut être autorisée de déterminer librement le prix de vente. Il en est ainsi de l'Agence Djiboutienne des Routes issue du décret (n° 355) du 26 décembre 2013. Selon l'article 1^{er} de ce décret, « l'Agence Djiboutienne des Routes est chargée de la gestion du réseau routier ainsi que de la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux routiers, conformément à la lettre de mission et aux lettres d'objectifs annuels qui lui sont assignées par le ministre de l'Équipement et des Transports » (art.1^{er}). Pour la gestion du réseau routier, l'agence reçoit le produit d'une redevance spéciale, « la redevance routière du trafic empruntant les corridors routiers ». Elle peut toutefois exécuter des prestations pour des clients et percevoir les « rémunérations versées par les bénéficiaires, au titre de travaux de construction, réhabilitation ou de maintenance de routes ou de voies ainsi que de travaux de génie civile » (al.3, art. 27). Le décret distingue ainsi, la redevance de la rémunération et sous-tend la libre détermination du prix dans le deuxième cas pour les prestations rendues par l'agence sur la demande du client. Ainsi, dans certains cas, les entreprises publiques peuvent fixer librement le prix de leurs prestations.

Ces contraintes sont compensées toutefois, par de privilèges et prérogatives dont seules les entreprises publiques en bénéficient.

2. Privilèges de droit public

Ces privilèges permettent d'atténuer l'impact sur la compétitivité des entreprises publiques des contraintes qu'elles supportent en raison de la qualité de personne publique. Ces privilèges sont

⁴³² Article 4 de la loi (n° 196) du 31 décembre 2012 : "le domaine public portuaire, dans toutes ses limites terrestres du Port de Djibouti, fait l'objet d'un transfert pour immatriculation au nom de la société " Port de Djibouti SA "."

⁴³³ A.-R. Brewer Carías, *Etudes de droit public comparé, op. cit.*, p. 33.

de nature financières **(a)** et confèrent aux entreprises publiques des prérogatives exceptionnelles d'exploitation **(b)**.

a. Privilèges de nature financière

Il s'agit d'abord de la garantie d'État accordée aux entreprises publiques en matière d'emprunt et en cas d'exercice déficitaire : l'État se porte garant de manière explicite des emprunts des entreprises publiques et de manière implicite, en cas du déficit de l'exercice comptable et financier. Cette garantie peut même engager l'équilibre du budget national. L'alinéa 3 de l'article 4 de la loi des finances (n° 107) du 29 octobre 2000 relative aux lois des finances précise que « seules les dispositions relatives à la gestion de la dette publique et aux autorisations de programme, les approbations de conventions et les garanties accordées par l'État, peuvent engager l'équilibre financier des lois de finances ultérieures. »

Le montant de crédits garantis par l'État est porté sur un compte spécial du trésor intitulé « garanties et avals ». Selon les dispositions de l'article 31 de la loi relative aux lois des finances, ce compte est approvisionné par des dotations budgétaires de 10 % des échéances annuelles dues par les bénéficiaires de garanties. Le seuil maximum de ces dotations est arrêté annuellement par la loi de finances. La garantie d'État permet ainsi à l'entreprise publique de compenser les contraintes qu'elle supporte en bénéficiant d'un accès privilégié à l'emprunt. C'est ainsi que la société publique anonyme, Djibouti-télécom, a obtenu par décret (n° 0033) du 09 janvier 2014 la garantie de l'État « [...] pour le prêt de rallonge d'un montant de 5 000 000 Euros contracté auprès de la société AB Svensk Exportkredit (Publ) lequel est destiné au financement de divers équipements et services de télécommunications » (art. 1^{er}). Les conditions et modalités de gestion de la garantie sont librement négociées entre l'État, représenté par le ministère de l'économie et l'entreprise publique bénéficiaire de la garantie.

b. Les privilèges d'exploitation

Le monopole. L'article L.1115-1 du code de commerce⁴³⁴ prévoit que « les activités relevant de la défense nationale, de la sécurité publique, de la santé publique, de la distribution de l'énergie, des communications et de l'organisation des transports sont des monopoles d'État. » Cette approche du monopole par secteur d'activité et non par segment met à l'abri de la concurrence les entreprises publiques qui y'opèrent. Elle caractérise surtout, la volonté politique d'une « privatisation à la carte » n'engageant pas les secteurs stratégiques ou d'intérêt national contrairement à « une privatisation en bloc » voulue par les institutions de Bretton Woods,

⁴³⁴ Loi (n° 134) du 12 août 2012.

Le monopole défini par l'article L.1115-1 peut-être qualifié de monopole naturel⁴³⁵. Toutefois, ce monopole n'empêche pas l'État de créer plusieurs entreprises publiques dans le même secteur d'activité. Ainsi par exemple, si à la lettre de l'article L.1115-1 le secteur du transport relève du monopole de l'État, celui-ci comprend le transport terrestre, aérien et maritime. Or, le secteur portuaire compte plusieurs entreprises publiques : la société anonyme Port de Djibouti, la société anonyme Port de Doraleh, le Port de Tadjourah et le Port de Goubet. Il s'agit dès lors de monopole public et non pas de monopole naturel : « le monopole public se fonde sur une absence de concurrents nationaux instituée par l'État pour la production de certains biens et services et, en règle générale, sur une protection vis-à-vis des concurrents étrangers. (Or) le monopole naturel correspond à une configuration très précise dans laquelle l'existence d'un seul producteur est légitimée par la nature de la courbe des coûts, l'entrée d'un concurrent engendrant une situation sous-optimale »⁴³⁶.

Les entreprises publiques peuvent également bénéficier de monopole artificiel. Appelé également « monopole confisqué », il couvre « les grandes sociétés exploitant les ressources naturelles nationales matières premières minérales ou agricoles qui procurent par la même occasion aux États des devises et des ressources budgétaires [...] »⁴³⁷. C'est ainsi que la société anonyme soumise au droit commercial et aux dispositions dérogatoires de la loi (n° 12) du 11 mars 1998, Cimenterie d'Ali-Sabieh a bénéficié par décret (n° 310) du 11 novembre 2013 d'une suspension des importations de ciment sur tout le territoire national. L'article 4 du décret justifie ce monopole protectionniste en ces termes : « cette disposition exceptionnelle est prise à titre provisoire pour protéger l'industrie naissante de la production nationale de ciment ».

En outre, les entreprises publiques peuvent bénéficier des prérogatives d'expropriation et de servitude sur les propriétés privées avoisinantes lorsque l'intérêt de l'exploitation publique l'exige.

Expropriation et servitude. Selon l'article 2 de la loi n° 172 du 10 octobre 1991 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique, « la faculté d'exercer le droit d'expropriation résulte pour la puissance publique (État, commune, ou pour tout établissement public et société ou particulier concessionnaire de services ou de travaux publics à qui ce droit a été expressément délégué), d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté pris en Conseil des ministres, déclarant d'utilité publique les opérations ou travaux à entreprendre [...] ». C'est ainsi que pour la

⁴³⁵ M. DEME, « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? », *Politiques et management public*, 1995, vol. 13, n° 2, p. 19: " La notion de monopole naturel est liée à l'existence d'activités caractérisées par l'existence d'économies d'échelle. La baisse des coûts est fonction de l'augmentation de la production et donc de l'accroissement de la part de marché. Compte tenu de la taille du marché, la présence de plusieurs producteurs interdit que le niveau de production optimale soit atteint. Si le monopole est détenu par une entreprise privée, le monopoleur a intérêt à limiter sa production et imposera ainsi aux consommateurs ses prix. Afin d'éviter ces distorsions qui correspondent à une situation de rente, l'État doit réglementer le monopole ou le transformer en entreprise publique".

⁴³⁶ *Ibid.*

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 19-20.

construction de la ligne de chemin de fer, l'arrêté (n° 031) du 10 janvier 2016 a déclaré « [...] d'utilité publique les travaux de construction de la ligne de Chemin de fer et expropriées, les parcelles de terrains nécessaires [...]. Le même texte autorise, et l'expropriation et la mise à disposition des parcelles à la société exploitant la ligne de chemin de fer. Les servitudes autres que celle de passage en cas d'enclave obéissent à la même procédure de déclaration d'utilité publique.

C'est ainsi, un régime mixte de puissance publique et de souplesse de gestion commerciale qui s'est substitué à l'injonction de la privatisation patrimoniale des entreprises publiques. Mais même en cas d'acquisition privées de participation publique, "il n'est (de toute façon) pas possible de soumettre totalement et dans tous les cas les [...] services (publics industriels et commerciaux) au droit commun, sans le moindre règlement de droit public, et de les écarter complètement du droit privé. Leur régime est obligatoirement mixte. [...] Il en existe [...] en effet, non seulement d'un pays à l'autre, mais dans le pays lui-même, d'une époque à l'autre ou d'une matière à l'autre, maintes catégories de formules diverses dans lesquelles, la proportion respective des éléments de droit privé et de droit public, et les points sur lesquels retombe leur application, sont variables."⁴³⁸

L'État Djiboutien va ainsi jongler entre les diverses formes d'ouverture aux participations privées, l'intérêt stratégique de développement économique et les exigences du contexte, sans renoncer au monopole public ni se résigner au tout public : il se met ainsi en place une politique de gestion au cas par cas, de l'accès au marché des entreprises publiques et de l'exploitation publique.

SECTION II.

LA GESTION CASUISTIQUE DU SECTEUR PUBLIC ECONOMIQUE

À Djibouti, la gestion s'opère bien au cas par cas, ce pour trois raisons. D'abord, l'État ne s'oppose ni à la privatisation ni au maintien du monopole et la propriété publique des entreprises. Ensuite, « [...] depuis 2000 et l'adoption des objectifs du millénaire (OMD), la privatisation s'est vu attribuer l'objectif d'améliorer l'accès des pauvres aux services d'infrastructures en considérant simultanément la question de l'accès et celle des prix »⁴³⁹. La mise en œuvre des objectifs du millénaire a conduit à un accroissement de l'intervention publique dans l'économie et le social, loin de la politique de désengagement de l'ajustement structurel et dans une approche qui dépasse la distinction entre l'économique et le non-économique. Enfin, face à l'absence de participation privée au capital public et la nécessité de générer des sources de financement du développement, le secteur public économique recouvre sa fonction première d'instrument et de moyen de l'État

⁴³⁸ A.-R. Brewer Carías, *Etudes de droit public comparé, op. cit.*, p. 12.

⁴³⁹ FOCH Arthur, « Les effets micro- et macroéconomiques de la privatisation des infrastructures dans les pays en développement : une revue de la littérature empirique », in *Revue d'économie politique*, n° 5, vol. 124, 2014, p. 715.

pour concilier les fins étatiques à la dynamique économique. La relation entre l'État et les opérateurs privés se reconstitue autour des combinaisons diverses entre les fonctions de réglementation, de production et de délivrance de bien public. Ainsi, l'ouverture au secteur privé dans certains secteurs est réglementé (§ 1) et régulée dans d'autres (§ 2).

§ 1. SECTEURS RÉGLEMENTÉS ET OUVERTS AUX OPÉRATEURS PRIVÉS

L'accès des opérateurs privés dans certains secteurs d'infrastructures de réseau nécessite l'obtention d'un agrément administratif (A). En réalité, il n'y a pas que l'accès qui soit réglementé par l'État ; il en est aussi de l'exploitation comme si le régime juridique de l'accès conditionnait celui de l'exploitation (B).

A. Les conditions d'accès, un accès réglementé

L'obtention de l'autorisation préalable à l'accès à certains secteurs publics économiques est soumise à l'accomplissement de certaines conditions (1) et bénéficie de certaines garanties (2).

1. Les conditions d'accès

Les exigences propres au secteur d'activité (a) et la politique du gouvernement peuvent constituer des éléments discriminants à l'accès des opérateurs au secteur d'activité (b).

a. Conditions propres au secteur d'activité

Le secteur de l'énergie électrique autrefois, sous monopole intégral de l'opérateur public Electricité de Djibouti, est ouvert aux personnes physiques et aux personnes morales. En revanche, l'approvisionnement du marché national en hydrocarbures, monopole de la Société Internationale des Hydrocarbures est désormais ouvert, mais aux seules personnes morales.

Accès libre au secteur de l'énergie électrique. La loi (n° 88/AN/15/7ème) réglementant la production indépendante d'énergie supprime le monopole public dans la production de l'énergie électrique⁴⁴⁰. La loi prévoit deux types de production : la production pour la consommation privée et la production en vue de la revente. Le statut d'auto-producteur défini, comme toute « personne physique ou morale, produisant pour son usage exclusif, de l'électricité grâce aux énergies renouvelables et qui n'entreprend pas l'injection de son électricité sur le réseau national » est ouvert à tous et dépend de la seule signature d'un contrat type (contrat standard) avec le fournisseur historique d'électricité qui lui garantit le rachat de l'excédent non consommé. La demande d'agrément concerne seulement les petits producteurs et les gros producteurs

⁴⁴⁰ Article 8 de la loi du 01 juillet 2015: " La production, le transport et la distribution de l'énergie électrique est actuellement assuré exclusivement par l'Etablissement Public "Electricité de Djibouti (EDD)" sur l'ensemble du territoire de la République de Djibouti [...]. Désormais, en plus de l'EDD, des opérateurs indépendants privés sont autorisés à produire de l'électricité."

d'électricité dont la production est destinée à être injectée sur le marché national ou pour l'export. Ces deux catégories sont tenues d'adresser au ministère de l'énergie et des ressources renouvelables, une demande appuyée des documents attestant de leurs capacités, technique et financière, à respecter les diverses réglementations applicables en la matière. Les gros producteurs sont tenus en plus des formalités précédentes, de fournir une étude d'impact du projet sur l'environnement et la sécurité des personnes. L'ouverture de la production de l'énergie électrique s'inscrit dans une politique gouvernementale de promouvoir les sources d'énergie renouvelable, tels la photovoltaïque, l'éolien ou encore la géothermie dont les potentialités nationales sont jugées encourageantes⁴⁴¹.

Accès restreint dans le secteur des hydrocarbures. La lecture des articles 4,5 et 6 de la loi portant régulation des activités d'importation, de stockage, de transport et de distribution des hydrocarbures du 20 janvier 2014 laisse entendre que seules les personnes morales, de droit public ou privé, sont autorisées à soumettre une demande d'agrément d'importateur d'hydrocarbures.

Motif de la différence d'accès. Cette distinction à l'accès entre les deux secteurs se comprend si l'on prend en considération deux remarques. D'une part, le poids de la cherté du coût de l'électricité constitue un handicap et, à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, par son impact sur le coût de la vie et le pouvoir d'achat des ménages. La cherté de l'énergie électrique constitue donc, une discrimination de l'accès au service public de l'énergie électrique pour les populations à faible revenu. Dès lors, cette incitation à l'autoproduction par des sources renouvelables permet de réduire le coût de l'énergie pour les ménages à faible revenu et les entreprises ; ce qui a son importance pour un gouvernement engagé dans une politique de lutte contre la pauvreté. D'autre part, cette ouverture permet de faciliter le passage à l'énergie renouvelable en conformité avec l'objectif du millénaire pour le développement, de protection de l'environnement. Ces deux objectifs expliquent la restriction. D'une part, le marché de l'hydrocarbure ne concerne que les entreprises et non les ménages pauvres. D'autre part, la protection de l'environnement justifie la restriction à l'accès au marché des hydrocarbures et les pouvoirs élargis des autorités de contrôle qui, au titre de l'article 9, alinéa 3 de la loi de 2014, peuvent intervenir à tout moment sur les sites et installations des importateurs ou producteur d'hydrocarbures. Alors que l'accès au marché électrique est assoupli, celui de l'hydrocarbure est plus restreint. Le candidat doit justifier, en outre, d'un seuil minimal de capacité financière ; ce qui permet de répartir les candidats en trois catégories aux exigences d'entrée variable et d'un stock obligatoire en vue de la sécurité énergétique dans un dépôt agréé par les services des douanes du ministère de l'Économie. D'autres spécificités techniques propres alourdir la restriction tel par

⁴⁴¹ MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES, DU PLAN CHARGÉ DE LA PRIVATISATION, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, s.l., s.n., 2004, p.63-65.

exemple le respect de la législation et réglementation relative aux installations classées ou encore l'obligation de garantie financière sous forme d'assurance en cas de sinistre.

b. Conditions résultant de la politique du gouvernement

L'accès libéral du secteur de l'énergie électrique est en réalité, un palliatif à l'échec de la privatisation de l'opérateur public historique aidé de la promotion de l'énergie renouvelable, largement soutenu par les bailleurs des fonds contrairement à l'électricité fossile.

L'échec de la première tentative de privatisation. « Électricité de Djibouti (EDD) est un établissement public dont l'activité consiste à produire et à vendre de l'énergie électrique à moyenne et basse tension. En raison d'une situation financière difficile et d'une offre insuffisante associée à des tarifs élevés, le FMI et la BM ont demandé en 1996 à Djibouti de privatiser EDD. L'objectif premier visait à améliorer la gestion de l'entreprise pour mettre fin à l'impact négatif de sa situation financière sur les finances publiques (BM, 2005b ; 2010). La privatisation visait également à résoudre le problème structurel d'approvisionnement en électricité. De source thermique, l'électricité est chère et produite en quantité insuffisante pour satisfaire les besoins des entreprises et des particuliers. Pour la majorité des entreprises installées à Djibouti, le manque d'accès à une source d'énergie fiable, sûre et bon marché constitue le principal obstacle à l'activité économique (BM, 2009). C'est seulement en 2001 que le gouvernement, pressé par le FMI et la BM [...] promulgue un décret qui inscrit officiellement EDD et l'Office national des eaux de Djibouti (ONED) dans le programme de réforme des établissements publics. »⁴⁴² Pour créer une masse critique d'investissement, il était prévu une mise en concession conjointe des deux entreprises publiques. La Compagnie générale des eaux, devenue Vivendi, s'est montrée intéressée et le gouvernement entame des négociations avant de décliner finalement sa proposition pourtant soutenu par les bailleurs des fonds (Banque Mondiale et Agence française de développement). « Le fait qu'il s'agissait d'une privatisation sous contrainte⁴⁴³, solution à laquelle ni EDD ni l'État n'étaient attachés, a joué un rôle important dans l'échec des négociations »⁴⁴⁴. En outre, l'offre de la Compagnie générale des eaux soulevait des difficultés financières (un assainissement budgétaire préalable des deux entreprises publiques et la création d'un fond spécial hors trésorerie alimenté uniquement par l'État), politiques (l'augmentation proportionnelle à l'inflation du prix des prestations pour un pays dont, plus de 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté) et sociale (réduction de la masse salariale de deux grandes entreprises publiques dans un contexte de pauvreté et de crise économique depuis 1996). Le gouvernement s'est finalement tourné vers les États arabes producteurs de pétrole qui

⁴⁴² FOCH Arthur, « Déterminants et perspectives de la privatisation des infrastructures à Djibouti: leçons tirées de trois études de cas. », in , Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, 2013.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, p. 20.

l'assistent financièrement et lui fournissent l'énergie fossile nécessaire à la baisse du coût de production de l'énergie électrique avant d'être secourue par le tournant environnemental dans la solidarité internationale par l'aide publique au développement.

La libéralisation, condition de la transition énergétique. La libéralisation de la production et de la fourniture de l'énergie électrique a été favorisée par le tournant environnemental qui a inscrit la protection de l'environnement parmi les objectifs du millénaire du développement, nouveau crédo de la coopération internationale au développement. Peu après l'échec des négociations avec la Compagnie Générale des Eaux, le gouvernement élabore un projet d'interconnexion électrique avec le gouvernement éthiopien⁴⁴⁵ et obtient de la Banque africaine de développement un prêt concessionnel de 4,5 Milliards⁴⁴⁶.

À l'échec de la privatisation du fournisseur public de l'énergie électrique s'est substituée une libéralisation de la production électrique. Il en résulte que la libéralisation n'est pas forcément l'étape ultime de privatisation des entreprises publiques. Elle peut subsister avec des monopoles publics notamment dans l'importation, l'exportation et la distribution. Il n'y a donc pas de libéralisation ou de monopolisation de principe mais des configurations contextuelles des formes d'ouverture au secteur privé, de la production et la fourniture de biens publics.⁴⁴⁷

2. Les garanties procédurales et leurs effets sur la structure des marchés

Dans les deux cas (marché de l'énergie électrique et celui d'hydrocarbure), le traitement de la demande d'autorisation administrative relève d'une procédure centralisée et identique d'octroi **(a)** et bénéficie des mêmes garanties procédurales **(b)**.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 23: " La priorité de Djibouti est de maximiser les importations d'électricité à partir de l'Éthiopie grâce à la mise en œuvre du projet d'interconnexion initié en 2004 avec l'appui de la BAfD (Banque africaine de développement). L'Éthiopie dispose d'un potentiel hydroélectrique de plus de 30 000 MW et produit de l'électricité à faible coût : son coût unitaire de production était quatre fois inférieur à celui de Djibouti en 2008 (Fonds Africain de Développement - FAD, 2008), soit près de 0,05 \$ par KWh. Le projet consiste à permettre à l'Éthiopie de vendre une partie des excédents de sa production à Djibouti à un prix compris entre 0,06 et 0,07 \$ par KWh (Proparco). Après avoir rencontré de nombreuses difficultés et accumulé les retards, le projet a finalement abouti en 2011. Il s'inscrit parfaitement dans la stratégie de développement des infrastructures de Djibouti puisque le coût de la partie Djiboutienne du projet a été essentiellement supporté par le FAD (48,3 M\$) et la contribution d'EDD (2,8 M\$) a été minime."

⁴⁴⁶ Article 1 de la loi (n° 121) du 01 novembre 2005 portant ratification d'un Accord de Prêt entre la République de Djibouti et la Banque Africaine de Développement (BAD): " Est ratifié l'accord de prêt d'un montant de 17 600 000 Unités de Compte (Dix Sept Millions Six Cent Mille Unités de Compte) correspondant à environ 4 500 000 000 FD (Quatre Milliards Cinq Cent Millions Francs Djibouti) entre la République de Djibouti et la Banque Africaine de Développement (BAD) pour le financement du projet d'interconnexion des réseaux électriques entre Djibouti et l'Éthiopie".

Article 2 de la loi: "l'objectif du projet est d'accroître l'accès à l'énergie électrique à Djibouti et en Éthiopie par le biais d'un Accord de fourniture d'énergie entre les deux pays et de conduire à une réduction du coût [...] de l'énergie à Djibouti". Journal officiel (n° 21) du 15 novembre 2005, www.presidence.dj/PresidenceOld.

⁴⁴⁷ M. Deme, « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? », art cit, p. 15.

a. Procédures d'octroi et garanties

Selon la loi (n° 42/AN/14/7ème L) du 25 juin 2014 réorganisant le ministère de l'énergie chargé des ressources naturelles, la demande d'agrément pour accéder aux deux secteurs d'activité est instruite par deux services centraux : le service des réglementations pour le secteur de l'énergie électrique et le service importation, stockage et distribution pour le secteur des hydrocarbures. Ces services sont chargés d'aviser la demande d'agrément sur la base duquel avis, le ministre de l'Énergie seul ou conjointement avec le ministre du Transport pour le secteur des hydrocarbures, accorde ou rejette la demande. Ce sont d'ailleurs ces mêmes services qui sont chargés du contrôle par les titulaires des licences, des obligations légales et réglementaires applicables au secteur. Le retrait de la licence dans le secteur des hydrocarbures ressort de la compétence du service du suivi de la réglementation des hydrocarbures.

Le demandeur de l'agrément reçoit un récépissé après dépôt de sa demande. Les services centraux du ministère de l'énergie et des ressources naturelles instruisent le dossier et soumettent dans les 30 jours un avis au ministre de l'Énergie. En cas d'avis favorable et sans réserve, le ministre dispose de 15 jours pour délivrer la licence : il s'agit d'un cas de pouvoir lié. En revanche, si la « [...] demande de licence ou de concession est rejetée, le ministre de l'Énergie chargé des Ressources Naturelles doit fournir au candidat les motifs du rejet (qui) doivent être objectifs, non discriminatoires et proprement documentés. Le candidat dont la demande a été rejetée peut exercer un recours juridictionnel auprès des tribunaux Djiboutiens compétents en annulation de la décision de rejet devant le tribunal administratif » (art.15 de la loi n° 88 de 2015). »

Le rejet explicite doit intervenir 45 jours à compter de la date du récépissé du dépôt. Le rejet implicite des demandes d'agrément relève de la loi (n° 56/AN/09/6ème L) du 19 juillet 2009 selon laquelle, « le silence gardé pendant plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet. Les intéressés disposent, pour se pourvoir contre cette décision implicite d'un délai de deux mois à compter du jour de l'expiration de la période de quatre mois susmentionnée. Néanmoins lorsqu'une décision explicite de rejet intervient dans ce délai de deux mois, elle fait à nouveau courir le délai du recours [...] » (al. 2, art.15).

b. Les effets structurants sur le marché

La procédure d'octroi des agréments et les garanties attachées renseignent sur la structure du marché et le degré d'effectivité de la libéralisation économique.

Un secteur réglementé. Le ministère de l'énergie et des ressources naturelles est l'autorité de rattachement et de tutelle des opérateurs publics des secteurs de l'énergie électrique et d'hydrocarbure. Il est également l'autorité qui délivre les autorisations préalables d'accès puisque, les services instructeurs des demandes d'agrément sont des services internes au ministère. Il en résulte que, malgré la volonté affichée du législateur de libéraliser l'accès à la production de l'énergie électrique et à l'importation de l'énergie des hydrocarbures ; l'administration centrale de

L'État conserve un pouvoir large d'appréciation de l'accès à ces secteurs d'activité. L'intention du législateur n'était pas tant de libéraliser l'accès pour transformer ces secteurs monopolistiques en secteur concurrentiels mais plutôt, de garantir le libre accès aux opérateurs privés afin de réduire le coût de délivrance du service au consommateur final (usager et entreprise) par l'introduction de gros producteur privé titulaire de concession de production d'énergie électrique. L'indépendance des services qui instruisent et régulent l'accès à ces secteurs est ainsi une condition de l'effectivité⁴⁴⁸ de la libéralisation et son absence, une limite ; c'est toujours l'administration centrale qui détermine la politique énergétique, instruit les demandes d'agrément et octroi les licences d'exploitation aux producteurs indépendants d'énergie électrique⁴⁴⁹.

Ouverture effective uniquement pour la production domestique. Dans le système administratif djiboutien, il n'y a pas d'obligation générale de motivation des décisions administratives négatives ; le législateur détermine au cas par cas. L'obligation de motiver le rejet des demandes d'agrément révèle ici, l'importance accordée à la libéralisation de la production de l'énergie électrique. Cependant, l'administration peut toujours rejeter de manière implicite les demandes d'agrément faisant courir au demandeur, un délai d'attente de 6 mois au moins, avant l'accès à un juge (administratif). En outre, le fait que la décision définitive d'accorder ou de refuser soit confiée au ministre et non à une autorité indépendante risque de dissuader l'investissement privé et de limiter la libéralisation à la petite production domestique. Le législateur de 2015 ciblait deux catégories de producteur : les pauvres (petit producteur dont la production solaire est subventionnée à l'achat) et les sociétés spécialisées dans la production d'énergie. La loi (n° 88/AN/15/7ème L) du 1er juillet 2015 prévoyait en effet, la possibilité pour des investisseurs privés de recevoir une concession, soit un « contrat conclu de manière exclusive entre l'État et un producteur d'électricité, lui permettant d'exploiter le domaine public dans des limites territoriales précises, en vue d'assurer la production de l'énergie électrique sur la base d'un cahier des charges ». Par cette disposition, le législateur visait les gros producteurs susceptibles, par leur entrée sur le marché, de décharger l'opérateur public de la production des parts substantiels de l'énergie nécessaire au marché national. Cependant, la faiblesse des garanties procédurales, la centralisation de l'autorisation préalable et l'absence d'indépendance des services instructeurs constituent des limites à l'enthousiasme de sociétés privées spécialisées dans la production d'énergie.

La nature réglementaire de ces secteurs d'activité se vérifie d'ailleurs, dans les conditions d'exploitation.

⁴⁴⁸ BEATRIX Olivier, « L'indépendance de la Commission de régulation de l'énergie », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 769.

⁴⁴⁹ ECKERT Gabriel, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 629.

B. Les conditions d'exploitation : une exploitation réglementée

L'administration centrale du ministère de l'énergie chargée des ressources naturelles fixe la réglementation du secteur de l'énergie conformément à la politique énergétique du gouvernement. Elle joue un rôle central dans la gestion du marché de l'énergie **(1)**. Le caractère réglementaire de cette gestion démontre l'absence de préoccupation concurrentielle en dépit de l'ouverture de l'accès au marché **(2)**.

1. Le rôle déterminant de l'autorité de réglementation sectorielle

Les compétences réglementaires ou de nature réglementaire des services **(a)** de l'administration centrale du ministère de l'énergie et les pouvoirs larges qui leur sont conférés **(b)**, démontre la survivance de l'État tutélaire, mais dans un contexte relevé en apparence.

a. Attribution, rôle et place de l'autorité de réglementation

Réglementation sectorielle. Selon les dispositions de l'article 5 de la loi (n° 88/AN/15/7ème L) du 1er juillet 2015, « il existe au sein de la direction de l'énergie du Ministère de l'Energie chargé des ressources naturelles (MERN) un service de réglementation. Ce service est chargé de la réglementation et de la régulation des activités du secteur de l'électricité, notamment de la production ainsi que de la vente et de l'achat de l'énergie électrique [...] ». En outre, ce service peut proposer au ministre de l'énergie tout projet d'arrêté concernant les droits et obligations des titulaires de licences ou concession (contrat-type et cahiers des charges), les conditions d'accès aux réseaux de distribution et de transport de l'opérateur public Electricité de Djibouti. Dans le même sens, la loi (n° 42/AN/14/7ème L) du 25 juin 2014 portant réorganisation du ministère de l'énergie confie à ce service, « l'élaboration d'une réglementation pour les secteurs énergétiques et du sous-secteur de l'électricité » (art. 35, 2°). Cette administration centrale du ministère est ainsi l'autorité sectorielle de réglementation et de régulation du secteur de l'énergie électrique. À ce titre, il assure à la fois, « [...] la mise en place d'une politique nationale pour la régulation et la tarification du sous secteur de l'électricité sur l'ensemble du territoire national » et sa mise en œuvre.

Autorité de contrôle, chargé de la régulation du secteur. Selon l'article 6 de la loi (n° 42/AN/14/7ème L) du 25 juin 2014, le service de réglementation doit « promouvoir le développement rationnel du secteur électrique ». Le développement rationnel s'entend comme la conciliation entre rationalité économique (harmonisation entre l'offre et la demande de l'énergie électrique pour assurer la viabilité du secteur par la recherche du juste équilibre économique et

financier), protection des droits des consommateurs (fourniture d'un service de qualité) et libre concurrence entre opérateur privé par l'exercice impartial de ses prérogatives⁴⁵⁰.

Ce service est doté de pouvoir de contrôle à la hauteur de ces missions et objectifs.

b. Pouvoir de l'autorité de réglementation

Pouvoir de modification. Dans le secteur de l'énergie électrique, le service des réglementations peut procéder à la modification des licences, concessions et cahiers des charges à la condition de consulter les opérateurs (public et privé) du secteur, qui disposent eux-aussi, de l'initiative de la modification. Après consultation de ces acteurs pour les cas de modification générale (cahier des charges et contrat-type), le projet est soumis au ministre de l'énergie et publié au journal officiel en cas d'adoption finale. Quant aux modifications individuelles relatives aux obligations d'un détenteur particulier d'une licence ou d'une concession, elles sont initiées par le service des réglementations de la direction de l'énergie qui informe préalablement le producteur concerné. Le projet de modification doit être suffisamment motivé et « les raisons de ces modifications doivent être objectives et non discriminatoires » (art. 25 de la loi n° 88 de 2015). La modification unilatérale des contrats et l'inexistence d'un droit au maintien d'une réglementation constitue des prérogatives de puissance juridique reconnues aux personnes publiques et au pouvoir réglementaire. Le législateur essaye simplement, de contenir ces manifestation de puissance par des obligations de consultation préalable, de motivation, de non-discrimination et d'objectivité afin de favoriser l'éclosion d'un marché privé de production de l'énergie électrique.

Pouvoir d'adjudication et de règlement des différends. Le service des réglementations peut recourir à des producteurs indépendants par appel d'offre public pour la fourniture d'énergie électrique sur la base des projections de la production de l'opérateur public et les besoins du marché national. Il reçoit ainsi, les offres des soumissionnaires aux fins d'évaluation et de sélection. Selon la loi du (n° 88/AN/15/7ème L) 1er juillet 2015, « les critères de sélection de l'adjudicataire doivent être des critères précis, transparents et objectifs » (alinéa 6 de l'article 22.a). Le service de réglementation dispose de 30 jours pour remettre son avis sur la sélection des offres

⁴⁵⁰ Article 6 de la loi (n° 42) du 25 juin 2014 portant réorganisation du ministère de l'énergie chargé des ressources naturelles: " Le service de réglementation vise les objectifs suivants :

- promouvoir le développement rationnel du secteur électrique ;
- veiller à l'harmonisation entre l'offre et la demande de l'énergie électrique ;
- veiller à l'équilibre économique et financier du secteur de l'électricité et de la préservation des conditions économiques nécessaires à sa viabilité ;
- veiller à la préservation des intérêts des consommateurs et à assurer la protection de leurs droits pour ce qui concerne la fourniture et la qualité de l'énergie électrique ;
- veiller à assurer la transparence et l'impartialité dans le processus de la concurrence et la participation du secteur privé en matière de production d'énergie électrique ;
- organiser des réunions avec l'Etablissement public "Electricité De Djibouti" et les sociétés titulaires des licences de production et les concessionnaires."

au ministre. Si le soumissionnaire retenu ne dispose pas au préalable, d'une licence, le ministre de l'Énergie est tenu de lui en accorder une, automatiquement. Enfin, ce service peut recevoir le recours amiable pour le règlement des différends entre opérateur et entre ces derniers et les consommateurs pour les litiges relatifs à la qualité du service. Ce recours amiable ne dessaisit pas les juridictions nationales et ne constitue pas un recours préalable obligatoire. Les intéressés sont libres de leur choix ; c'est une autre garantie à l'adresse des investisseurs privés susceptibles d'être intéressés par la production d'énergie en vue de la revente.

Pouvoir de contrôle et de sanction. Les services centraux du ministère de l'énergie (le service de suivi de la réglementation des hydrocarbures⁴⁵¹ et le service des réglementations pour le secteur électrique⁴⁵²) sont chargés chacun, en son domaine, du contrôle du respect par les titulaires de la licence ou de la concession, des clauses du cahier des charges. Le contrôle vise deux objectifs : éviter les pénuries en hydrocarbure et prévenir le fonctionnement irrégulier du service public de l'électricité. La direction des hydrocarbures est chargée, par exemple, de « contrôler le fonctionnement du marché et de suivre l'activité des entreprises exerçant dans le domaine du transport, du raffinage, du stockage, de la distribution ou de la commercialisation des hydrocarbures (y compris des lubrifiants) et du gaz naturel et/ou GPL » (art.35, 3° de la loi n° 42 de 2014).

Dans tous les cas, le pouvoir de contrôle s'adjoint d'un pouvoir de sanction en cas d'infraction aux normes techniques, environnementales et de sécurité ou aux obligations contractuelles du cahier des charges ou encore, aux lois et règlements qui régissent le secteur d'activité. La sanction de l'infraction peut consister en la suspension temporaire ou le retrait définitif de la licence accompagnée ou non, d'une condamnation pécuniaire.

2. L'absence de préoccupation concurrentielle

Les secteurs de l'énergie électrique et des hydrocarbures, bien qu'ouverts à tous les opérateurs remplissant certaines conditions réglementaires, ne relèvent pas d'une logique concurrentielle **(a)** ; le mode de détermination du prix est significatif à cet égard **(b)**.

⁴⁵¹ Article 41, 5° de la loi (n° 42) du 25 juin 2014 portant réorganisation du ministère de l'énergie chargé des ressources naturelles dispose que le service de suivi de la réglementation des hydrocarbures est chargé de "contrôler le fonctionnement et suivre l'activité des entreprises exerçant dans le domaine du raffinage, du transport, de l'importation, du stockage, de la distribution ou de la commercialisation des hydrocarbures (y compris des lubrifiants) et de gaz naturel et/ou GPL".

⁴⁵² Article 43 de la loi (n° 88) du 01 juillet 2015 portant réglementation des activités des producteurs indépendants d'électricité: "le Service de Réglementation dispose, dans le cadre de la mise en œuvre des responsabilités définies (dans le cahier des charges et notamment la continuité du service en quantité et qualité) d'un pouvoir de sanction et de contrôle. Il sanctionne les manquements qu'il constate de la part des producteurs indépendants d'électricité exerçant l'activité de production de l'énergie électrique."

a. Les motifs de l'ouverture des marchés

L'ouverture des marchés couverts par des monopoles publics s'accompagne très peu, d'une volonté effective de mise en concurrence. L'ouverture répond ici, à des objectifs non-économiques. Le cas du secteur de l'énergie électrique est très illustratif.

Lutte contre la discrimination à l'accès. L'échec de la mise en concession privée du fournisseur public de l'énergie électrique (Electricité de Djibouti) a coïncidé avec l'adoption nationale de la stratégie internationale de l'aide publique de la lutte contre la pauvreté. L'adoption de cette stratégie a redéfini les objectifs de la privatisation des entreprises publiques d'infrastructures : il ne s'agit plus de désengagement étatique mais plutôt de garantir un égal accès de tous au service public. Or, l'État n'est pas en capacité de garantir cet égal accès en raison justement, de l'origine thermique de l'énergie électrique.⁴⁵³ L'ouverture de la production permet de faire d'une pierre deux coups : améliorer l'égalité d'accès par la baisse subséquente du prix et promouvoir l'énergie propre par la promotion des sources renouvelables d'énergie. C'est ce que prévoyait, d'ailleurs, le document stratégique de réduction de la pauvreté pour la période 2004-2007 : « la disponibilité d'une énergie multiforme, suffisante et bon marché pourrait contribuer au développement des petites et moyennes industries. Elle faciliterait également l'accès à l'eau pour la population défavorisée en réduisant le coût de production de l'eau dans l'ensemble du territoire. Sur le plan de la santé, cette énergie (multiforme et bon marché) améliorerait la conservation des médicaments et la prestation des services de santé...améliorerait (aussi) l'accès à l'éducation en général et contribuerait largement à l'alphabétisation [...] Bref, l'énergie constitue l'élément clé de la croissance économique, du renforcement de la compétitivité du pays, de l'amélioration des conditions de vie...Dans ce cadre, la priorité sera (entre autres) promouvoir des solutions alternatives à l'énergie thermique à travers l'éolienne et la géothermie et d'entreprendre l'étude des avantages comparés de l'interconnexion électrique au réseau éthiopien [...] »⁴⁵⁴. À aucun moment, l'institution d'une concurrence effective dans la production de l'énergie électrique n'est envisagée comme un moyen d'influer sur la baisse du prix d'accès à l'énergie électrique. En même temps, l'ouverture ne garantit pas le libre jeu d'une concurrence effective et la privatisation n'accouche pas automatiquement, d'une amélioration de l'accès aux services publics⁴⁵⁵.

Protection de l'environnement local et global. La place de l'État reste donc, centrale dans la détermination des conditions d'exploitation de l'énergie électrique puisqu'il doit garantir l'égal

⁴⁵³ A. Foch, « Déterminants et perspectives de la privatisation des infrastructures à Djibouti: leçons tirées de trois études de cas. », art cit, p. 18.

⁴⁵⁴ Ministère de l'économie, des finances, du plan chargé de la privatisation, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, *op. cit.*, p. 63-64.

⁴⁵⁵ A. Foch, « Les effets micro- et macroéconomiques de la privatisation des infrastructures dans les pays en développement », art cit, p. 23.

accès à tous, et surtout des plus pauvres. En outre, ce critère de l'accès aux services d'infrastructures constitue l'un des critères d'évaluation de l'action de l'État dans la stratégie de lutte contre la pauvreté. Le timing de l'adoption de la loi sur la production indépendante de l'énergie électrique, le 1er juillet 2015, est hautement significatif : elle intervient un mois avant le bilan des réalisations des États des objectifs du millénaire du développement et l'adoption le 02 août 2015, des nouveaux objectifs du développement durable. Il en résulte que le nouvel objectif de protection et d'amélioration de l'environnement local et global va se substituer à l'ancien objectif de lutte contre la discrimination à l'accès des pauvres aux services d'infrastructures.

b. La structure réglementaire du prix

L'article 10 de la loi (n° 88/AN/15/7ème) du 1er juillet 2015 relative à la production indépendante de l'énergie électrique dispose que, « sur l'ensemble du territoire national, l'achat d'énergie électrique n'est autorisé qu'à l'établissement public "Electricité de Djibouti". L'EDD est de ce fait, l'acheteur unique de toute électricité produite par les entités bénéficiaires des licences ou de concession de production de l'électricité. » Le producteur indépendant doit négocier et signer un contrat d'achat avec l'opérateur public, qui est non seulement l'acheteur exclusif de toute énergie produite sur le territoire national, mais fixe également le prix de l'achat. Dans le cas de concession par offre public, le prix est prédéterminé et inclus dans le cahier des charges soumis à l'appel d'offre. La loi stipule que ce prix doit être concurrentiel sans préciser les modalités. Cette exigence peut s'interpréter comme un prix non discriminatoire entre les différents opérateurs et non pas, que le prix soumis à la négociation soit un prix concurrentiel. D'ailleurs, c'est « le prix d'achat négocié (qui) doit être concurrentiel »⁴⁵⁶ et non celui, soumis à la négociation. Ce dernier est déterminé par l'acheteur public, Electricité de Djibouti, qui dispose ainsi de la faculté de transférer le coût de sa performance aux producteurs indépendants par sa capacité à déterminer librement le prix : « à partir du moment où le réseau est (sa) propriété ..., (qu'elle) est en même temps opérateur de service, (elle) risque de se réserver à elle-même un accès privilégié aux installations et de chercher à faire subventionner ses activités de production et de service (par les producteurs indépendants) à travers les coûts d'accès »⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Alinéa 2 de l'article 12 de la loi (n° 88/AN/15/7ème) portant réglementation des activités des producteurs indépendants d'électricité : " La délivrance de licence ou de concession de production est subordonnée à la réalisation préalable des conditions suivantes :

— le producteur indépendant doit présenter au Ministère de l'énergie un projet jugé fiable, fournir les éléments exigés par la présente loi;

— il doit négocier et signer avec l'EDD un contrat d'achat : *le prix d'achat négocié doit être concurrentiel.*

⁴⁵⁷ DEZOBRY Guillaume, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 645.

§ 2. SECTEURS REGULÉS ET OUVERTS AUX OPÉRATEURS PRIVÉS

Le processus de privatisation n'a pas seulement eu pour conséquence *indésirée*, la réhabilitation de l'interventionnisme public dans l'économie au lieu et place du désengagement voulu par les bailleurs de fonds. Sous la pression de certains facteurs, elle a même conduit à la substitution du monopole public par des monopoles privés et au retrait de l'État **(A)** ; et à un renouveau du mode d'intervention publique dans le secteur marchand **(B)**.

A. La substitution de monopole privé au monopole public

Certains facteurs déterminent **(1)** la structure monopolistique et le retrait de l'État de marchés initialement couverts par des monopoles ou position publique dominante **(2)**.

1. Les facteurs déterminants

Deux types de facteurs ont été déterminants dans ce mouvement : un facteur financier **(a)** et un facteur de politique économique **(b)**.

a. Contrainte financière déterminant des monopoles privés

Le facteur financier est d'une importance capitale pour la compréhension des effets, désirés et non-désirés, de la privatisation à Djibouti du fait du contexte de crise économique et budgétaire dans lequel, elle fût engagée⁴⁵⁸. La gestion de la privatisation du secteur portuaire est assez illustrative.

La cession de la gestion du Port. De 1977 jusqu'en 1996, la gestion du Port, établissement public industriel et commercial, relevait directement des prérogatives de l'administration centrale. Celle-ci est d'abord, une prérogative directe du Premier ministre, ensuite du ministre des Ports et des affaires maritimes (décret n° 93 0010/PRE du 04 février 1993), et enfin du ministre des Transports et des télécommunications (décret n° 96-0016/PRE du 27 mars 1996). Face « [...] à une crise économique sans précédent, Djibouti est contraint de conclure des accords avec le FMI en 1996, puis avec la Banque mondiale en 1997. [...] En contrepartie de leur assistance technique et financière, les IFI prescrivent un ensemble de réformes structurelles visant notamment à permettre une participation plus large du secteur privé dans l'économie via le désengagement de l'État. La gestion du PAID (Port autonome et international de Djibouti) étant particulièrement marquée par l'interventionnisme étatique, les IFI l'inscrivent dès 1996 sur la liste des entreprises à privatiser »⁴⁵⁹. C'est ainsi que la loi (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998 inscrit l'établissement public portuaire parmi les entreprises publiques à privatiser. Cependant, en

⁴⁵⁸ A. Foch, « Déterminants et perspectives de la privatisation des infrastructures à Djibouti: leçons tirées de trois études de cas. », art cit, p. 8.

⁴⁵⁹ FOCH Arthur, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique?: L'essor du secteur portuaire djiboutien », in *Afrique contemporaine*, n° 2, vol. 234, 2010, p. 73.

l'absence d'offre sérieuse de reprise, le gouvernement accorde de gré à gré un contrat de gestion de 20 ans à une société Dubaïote (Dubai Port World)⁴⁶⁰.

La concession du Port de Doraleh. Lors de la conclusion de ce contrat de gestion du vieux Port, « le projet mis au point par Djibouti et Dubaï [...] visait à développer plusieurs ports, en eaux profondes et de grande capacité, tous spécialisés dans une activité spécifique. Ainsi, l'ambition du projet était de spécialiser le PAID, trop petit et impossible à agrandir parce que situé au cœur de Djibouti-ville, en un terminal vraquier équipé de silos pour stocker le blé et le ciment, capable d'accueillir le débarquement des marchandises conventionnelles (non placées en conteneurs) comme le bois et le bétail. Cela impliquait que la totalité du trafic des conteneurs et des hydrocarbures devait être transféré du PAID au complexe portuaire de Doraleh, programmé pour abriter un terminal pétrolier (TP), une zone franche (ZF) et un terminal à conteneur (TC). »⁴⁶¹ Cependant, « les bailleurs de fonds sont sceptiques. Peu convaincus par le projet qu'ils jugent démesuré – inutile même en ce qui concerne le TP –, la BM, l'AFD et la Banque africaine de développement (BAfD) n'ont pas voulu contribuer à son financement »⁴⁶². L'État convient avec son partenaire que la concession du Port de Doraleh dépendra des performances de gestion du vieux Port afin que cet établissement public puisse participer financièrement dans la construction et l'exploitation du port projeté, au nom de l'État. L'exécution de ce contrat de gestion va être déterminante dans la structure du marché portuaire.

b. Politique économique déterminant la redéfinition de la place de l'État

Cumul par l'État, des fonctions d'opérateur et de régulateur. Avant 1998, l'État intervenait directement dans le secteur bancaire par deux instruments stratégiques : d'une part, la Banque de Développement de Djibouti, banque étatique aux missions bancaires des plus classiques et d'autre part, la Banque Nationale de Djibouti chargée de la réglementation du secteur bancaire. Selon le décret (n° 94-0129/PRE) du 10 octobre 1994, la Banque de Développement de Djibouti pouvait, par exemple, « [...] recevoir des dépôts de fonds à vue de toutes personnes bénéficiant de crédit de la Banque, et des dépôts à préavis ou à terme de toutes personnes physiques ou morales, publiques, semi-publiques ou privées » (article 2§3). L'État détermine, en outre, la réglementation applicable au secteur bancaire (ministère de l'économie), veille au respect et à l'application de cette réglementation (Banque nationale de Djibouti) et opère sur ce marché par l'octroi de crédit et la réception de dépôts bancaires (Banque de développement de Djibouti).

⁴⁶⁰ A. Foch, « Déterminants et perspectives de la privatisation des infrastructures à Djibouti: leçons tirées de trois études de cas. », art cit, p. 11.

⁴⁶¹ A. Foch, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? », art cit, p. 8.

⁴⁶² A. Foch, « Déterminants et perspectives de la privatisation des infrastructures à Djibouti: leçons tirées de trois études de cas. », art cit, p. 12.

La redéfinition de la place de l'État par la restructuration des opérateurs publics.

L'influence du Fond Monétaire International sur la privatisation des entreprises publiques traduite par la loi (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998 conduit à restructurer ces deux opérateurs et à redéfinir la place de l'État dans le secteur bancaire. La loi de 1998 inscrit d'abord, la Banque Nationale de développement dans la liste des entreprises à privatiser et un décret de 2000 la réorganise, ensuite, sous forme de Fond de développement et de création d'entreprise. Selon l'article 1^{er} de ce décret (n° 2000-0104/PRE) du 30 avril 2000, le Fonds est une société anonyme soumise au droit commercial et aux dispositions dérogatoires du décret constitutif. Le Fonds est uniquement compétent pour le « financement du secteur privé, producteur des biens ou de services au moyen de prêts directs consentis aux bénéficiaires mais aussi par des assistances techniques notamment la préparation des projets ; le financement de tous projets présentant des garanties suffisantes d'équilibre financier, de nature à promouvoir notamment le développement socio- économique » (art. 2). Il est interdit au Fonds de recevoir des dépôts à vue ou d'effectuer des opérations bancaires. Il en résulte que le Fonds ne peut se rémunérer au prix du marché dans le remboursement des crédits de qu'il alloue.

Quant à la Banque Nationale de Djibouti, elle est réorganisée par une loi (n° 92) du 10 juillet 2000 en établissement public national doté du statut de commerçant dans ses relations avec les tiers et dénommé Banque Centrale de Djibouti. Cet établissement public est chargé de la surveillance de l'activité des établissements bancaires et financiers. Il peut arrêter le taux d'intérêt pratiqué par les établissements financiers et banquiers mais ne dispose d'aucune prérogative pour les autorisations préalables ; compétence réservée au ministère de l'économie et des finances. Il va falloir attendre l'accroissement des établissements bancaires pour conférer à la Banque Centrale, la capacité juridique pour l'octroi des agréments nécessaires à l'accès au marché financier et bancaire. C'est la loi (n° 91/AN/05/5ème L) relative à l'ouverture, à l'activité et au contrôle des établissements de crédit du 16 janvier 2005 qui lui confère cette compétence en ces termes : « les demandes d'agrément sont instruites par la Banque Centrale qui vérifie si les personnes physiques ou morales qui demandent l'agrément satisfont aux conditions et aux obligations prévues par la présente loi » (al.2, art.19).

2. La structure des monopoles privés

Ces monopoles sont de nature contractuelle et se caractérisent par des droits d'exclusivité applicables non seulement à l'infrastructure qui supporte l'activité, mais le secteur d'activité dans son intégralité **(a)**. L'exercice de ces droits d'exclusivités conduit à des monopoles privés **(b)**.

a. Des droits d'exclusivité attachés à des contrats de concession

La volonté de disposer d'un complexe portuaire⁴⁶³ face au scepticisme des bailleurs de fonds conduit l'État à conférer des exclusivités sur des segments de l'activité portuaire à des opérateurs en forme de garanties de rentabilisation des investissements. Il en est ainsi de la concession exclusive du trafic des conteneurs et celui d'hydrocarbures, de pétrole et des produits pétroliers raffinés.

Exclusivité du trafic de conteneur. « La construction (d'un terminal à conteneur) s'est effectuée dans le cadre d'un contrat de concession de 30 ans accordé de gré à gré en 2006 par l'État à la société Doraleh Container Terminal (DCT), une joint venture contrôlée par le PAID (66,6 %) et DPW Djibouti (33,4 %). L'apport en fonds propres établi à 134 M\$ a été réalisé au prorata de la répartition capitalistique. Le reste du financement a été apporté par la banque Standard Chartered, arrangeuse d'un prêt de 263 M\$ au concessionnaire, et auquel la BAfD et Proparco ont finalement contribué en 2008 »⁴⁶⁴. Le terminal à conteneur de Doraleh est entré en activité en 2008 et l'investisseur fait immédiatement jouer la clause contractuelle lui conférant l'exclusivité du trafic à conteneur *sur toute la République de Djibouti*: « au lieu de mettre à profit la disponibilité de deux terminaux à conteneurs bien équipés dans un même port (situation très rare en Afrique) et les possibilités de régulation économique par la concurrence entre deux terminaux, le PAID et son équipe de management dirigée par DPW ont décidé de retirer l'essentiel des équipements de manutention sur parc de l'ancien terminal (6 RTG) et de les transférer avec tout le trafic conteneurs existant sur le nouveau terminal de Doraleh (application de la clause contractuelle d'exclusivité de DCT sur tout le trafic conteneurs de Djibouti) »⁴⁶⁵.

Exclusivité sur le trafic pétrolier. « S'agissant du TP (terminal pétrolier), la construction s'est achevée en 2006. Il fait l'objet de deux composantes, l'une maritime, l'autre terrestre. Seule la première a fait l'objet d'un contrat de concession de 30 ans accordé à Dubaï International Djibouti (DID), filiale à 100 % de DPW qui a financé les infrastructures pour 30 millions de dollars ».⁴⁶⁶ La partie terrestre n'a pas fait l'objet d'un contrat de concession et appartient en propre à une société d'économie mixte dont l'actionnaire minoritaire est l'État Djiboutien (10 % des parts).

Pour l'opérateur Dubaïote, l'exclusivité attachée au contrat de concession de la partie maritime du terminal lui permet de consolider son réseau intégré de terminaux, déterminant dans un

⁴⁶³ A. Foch, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? », art cit, p. 16.

⁴⁶⁴ A. Foch, « Déterminants et perspectives de la privatisation des infrastructures à Djibouti: leçons tirées de trois études de cas. », art cit, p. 11.

⁴⁶⁵ BANQUE MONDIALE, *Etude sur la régulation des opérateurs privés au port de Djibouti*, République de Djibouti, s.n., « Document de la Banque mondiale », 2012, p.20.

⁴⁶⁶ A. Foch, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? », art cit, p. 11.

secteur d'activité marqué « [...] par le passage d'opérateurs en charge de la manutention dans un seul port à des opérateurs exploitant des terminaux dans un réseau international [...] »⁴⁶⁷

b. Des exclusivités contractuelles au monopole privé

En effet, les exclusivités accordées au partenaire Dubaïote concernent géographiquement, tout le territoire de la République et ne se limitent pas à l'exploitation de l'infrastructure, objet de l'investissement initial. Bien que l'exclusivité reste attachée au contrat de concession, elle concerne ici l'ensemble du trafic des conteneurs et contraint l'État, à ne pas envisager la construction et l'exploitation d'autre terminal à conteneur. L'objectif pour Dubaï Port World est double : prévenir une concurrence interne entre terminal (celui du vieux Port et celui du nouveau Port de Doraleh) et prévenir l'arrivée d'un concurrent externe, opérateur international des terminaux portuaires dans le transport maritime international, qui menacerait par son implantation locale, le tracé de son réseau intégré de terminaux.

La privatisation tant soutenue par les bailleurs de fonds comme condition de libéralisation et de mise en concurrence a produit l'effet inverse : la substitution au monopole public des monopoles privés dont la logique de rentabilité dépasse le cadre restreint des États. Les opérateurs portuaires, du fait de l'internationalisation et la mondialisation croissante, déploient leur stratégie à l'échelle mondiale ; les États sont très peu armés pour contraindre les opérateurs à favoriser ou respecter la libre concurrence des secteurs ouverts.

Ainsi, la gestion portuaire à Djibouti tombe sous l'observation générale de la privatisation en Afrique sub-saharienne où, « les privatisations dans cette région du monde se sont soldées par le rachat de toutes les entreprises par des succursales de grandes firmes multinationales auxquelles de nombreux avantages ont été accordés (période de monopole de sept ans, exonération d'impôts de cinq ans, etc.). Or la libéralisation suppose que le marché soit ouvert à d'autres firmes pour instaurer la concurrence »⁴⁶⁸.

Cet effet pervers de la privatisation des entreprises publiques est accentué dans le secteur du transport maritime et des ports où prévaut une stratégie de concentration des opérateurs : « le nombre de terminaux contrôlés par les quatre principaux opérateurs, recensés [...] permet de mesurer cette internationalisation des pratiques (de concentration) : 47 terminaux pour Hutchinson, 50 terminaux pour Dubaï Ports, 38 terminaux pour PSA, 42 terminaux pour AP Moller Terminal »⁴⁶⁹.

⁴⁶⁷ DEBRIE Jean, « HUBS portuaires 1 : les grands opérateurs mondiaux », in *Flux*, n° 1, n° 87, 2012, p. 63.

⁴⁶⁸ MATHURIN Founanou, « Structure de marché, incitations à investir et réglementation dans le secteur des télécommunications en Afrique subsaharienne », in *Revue d'économie industrielle*, 2015/3 (151), 2015, p. 168.

⁴⁶⁹ J. Debrie, « HUBS portuaires 1 », art cit, p. 7.

La concentration procède du rachat d'opérateur concurrent ou l'obtention d'un contrat de concession ⁴⁷⁰ tel que celui accordé à l'opérateur Dubaïote. Poussant la logique de rentabilité jusqu'au bout, cet opérateur va faire prévaloir, la clause d'exclusivité sur le trafic des conteneurs du vieux Port dont il a pourtant la responsabilité de gestion pour 20 ans. La preuve que ce n'est pas tant la rentabilisation de la gestion d'un port (et donc d'un contrat de gestion ou de concession) qui importe mais plutôt la rentabilisation de la gestion d'un réseau intégré des terminaux à l'échelle mondiale.

L'évolution de la structure du marché portuaire va favoriser l'émergence d'une autorité de régulation, caractéristique d'une transformation foncière et non dans les apparences, de l'interventionnisme public dans l'économie.

B. La régulation économique de secteurs sous monopole privé

Si les conditions de privatisation du vieux Port avaient été déterminantes quant à la structure monopolistique du secteur portuaire, les conditions d'émergence d'une régulation portuaire **(1)** vont s'avérer à leur tour, déterminantes quant à l'exercice et l'efficacité de la régulation **(2)**.

1. Les conditions d'émergence de la régulation économique

L'émergence d'une autorité de régulation **(b)** dans le secteur portuaire découle de la performance économique du secteur **(a)**.

a. Une régulation née de la conjoncture économique

Si « la régulation économique (est) particulièrement celle mise en place lors de l'ouverture à la concurrence des services en réseau »⁴⁷¹, celle dans le secteur portuaire est intimement liée à la performance économique de la privatisation du secteur : la régulation n'est pas née pour accompagner l'ouverture au secteur privé, elle s'est construite avec l'ouverture au secteur privé.

1^{er} temps : La délégation privée de la gestion du Port et de la Zone Franche. Un décret (n° 2000-0148/PR/MET) du 1er juin 2000 confie la gestion de l'unique établissement public portuaire à un opérateur international- Dubaï Port International, pour une durée de 20 ans. Un décret (n° 2002-0098/PRE) du 02 juin 2002 crée une Autorité des Zones Franches chargée de l'application du code des zones franches et confie la gestion et la valorisation de la zone franche annexe au Port à une filiale de la société titulaire du contrat de gestion du vieux Port, Jebel Ali Free Zone Authority⁴⁷². La réglementation de l'activité Portuaire relève de la capitainerie du Port et celles des zones franches, de l'Autorité des zones franches. Un décret (n° 2003-

⁴⁷⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁷¹ G. Eckert, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », art cit, p. 3.

⁴⁷² A. Foch, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? », art cit, p. 11.

0207/PRE) du 09 octobre 2003 modifie le décret de 2002 et transforme l'Autorité des Zones Franches en Autorité des Ports et des Zones Franches, sans que cette modification de nom entraîne une modification des prérogatives : chaque secteur (Port et Zone Franche) relève d'une autorité de réglementation distincte (Capitainerie et Autorité des Zones Franches) et d'un opérateur de gestion (Dubai Port International et Jebel Ali Free Zone).

2^e temps : La création d'un nouveau complexe portuaire sur un nouveau site. « Bien que programmé dès 2000, le projet de Doraleh était conditionné à un succès financier du PAID dont les recettes devaient permettre de financer partiellement le projet de terminal à conteneur »⁴⁷³. Après le succès de la gestion du Port⁴⁷⁴, le contrat de concession est signé en 2006 et « [...] a pour objet le développement, la conception, la construction, le financement, la gestion, le fonctionnement et l'entretien du terminal à conteneurs de Doraleh ». Ce dernier est livré en 2009 et obtint la certification ISO 28 000 en août de la même année.

À cette date, la République de Djibouti dispose de l'établissement public historique⁴⁷⁵, Port Autonome International de Djibouti et d'un nouveau complexe portuaire constitué d'un Port de Doraleh, un terminal conteneur, un terminal pétrolier et une zone franche.

3^e temps : la transformation statutaire et patrimoniale du vieux Port et le transfert des pouvoirs de réglementation sectorielle. Performances économiques au rendez-vous, la gestion du vieux Port nécessite l'adoption d'une stratégie actionnariale au lieu et place de la stratégie patrimoniale de l'entreprise publique. Le statut d'établissement public industriel et commercial au budget approuvé en Conseil des ministres ne convient plus à la gestion du vieux Port. Une loi du 31 décembre 2012 transforme d'abord, l'établissement public en société anonyme au capital entièrement détenu par l'État. Deux semaines plus tard ensuite, le gouvernement cède, par décret (n° 2013-005/PR/MEFIP) du 17 janvier 2013, 23.5 % des parts sociales pour une valeur de 185 millions de dollars US à la China Merchants Holdings.

C'est par voie de conséquence qu'un décret du 27 avril 2014 transfère à l'Autorité des Ports et des Zones Franches les pouvoirs de réglementation du secteur portuaire détenus jusque-là par la Capitainerie du Port. Ce transfert rend ainsi effectif, les dispositions d'un décret (n° 2004-0178 /PRE) du 12 septembre 2004 qui confiait à l'Autorité des Ports et des Zones Franches, l'administration des ports et des zones franches⁴⁷⁶.

⁴⁷³ A. FOCH, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? », *op. cit.*, p. 10.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ NOUR AYEH Moustapha, « La ville de Djibouti entre intégration aux enjeux mondiaux et fragmentation urbaine », in *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement*, n° 27-28, 3 décembre 2015.

⁴⁷⁶ Article 2 du Décret (n° 2004-0178 /PRE) fixant les attributions du Représentant du Gouvernement et du Conseil d'Administration de l'Autorité de Zone Franche de Djibouti: "Le conseil d'Administration : il administre les Zones Franches et les Ports; il fixe la politique générale de la zone franche et adopte le budget prévisionnel et les comptes financiers; il nomme le commissaire aux comptes; il veille à la bonne régularité et au bon fonctionnement des Zones

... / ...

Cette autorité de régulation dispose d'un statut marqué par l'autonomie et l'indépendance et des prérogatives larges de puissance juridique.

b. Le statut de l'autorité de régulation sectorielle

L'Autorité des Ports et des Zones franches, une autorité publique indépendante. Selon l'article 1er du décret (n° 2002-0098/PRE) du 1er juin 2002, l'Autorité des Zones Franches est une entité dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, « [...] chargée de l'administration du régime des Zones Franches et de l'application de la législation et réglementation applicable à la Zone Franche en République de Djibouti ». Elle est dirigée par un conseil d'administration et un Président. Ce dernier exerce les pouvoirs délégués à l'Autorité pour « [...] délivrer tout permis d'opérer aux Entreprises de Zone franche et tout permis d'opérer, licence, certificat, ou toute autre autorisation ou tout autre document dont ils auront besoin ou qu'ils communiqueront à toute agence ou administration du secteur public en République de Djibouti ». Le pouvoir de cette entité autonome va être étendu au secteur portuaire.

Un décret (n° 2014-106/PR) du 27 avril 2014, « faisant suite à la transformation de l'entité publique "Port Autonome International de Djibouti" en société de droit privé "Port de Djibouti SA", (transfère) les fonctions relevant de l'autorité portuaire [...] à l'Autorité des Ports et des Zones Franches ». Les pouvoirs régaliens de l'autorité portuaire comprennent entre autres, la réglementation de l'exploitation des ports, la réglementation des activités des auxiliaires de transport ainsi que la tarification des prestations portuaires. L'Autorité des Ports et des Zones, administre désormais tous les ports et zones franches de la République.

L'Autorité des Ports et des Zones Franches, une autorité de régulation. Le transfert de la réglementation dans le secteur portuaire et la délégation en matière de réglementation de l'accès et de l'exploitation des zones franches confère à l'Autorité des Ports et des zones franches, les pouvoirs régaliens nécessaires pour assurer la régulation du secteur des ports et des zones franches. Elle délivre, annule et retire les permis d'opérer en zone franche, établit le cahier des charges applicable aux entreprises franches. Elle examine et autorise la création de zone franche nouvelle. L'Autorité est également chargée d'administrer les ports. Elle détermine les conditions d'exploitation et les tarifs de prestations portuaires.

2. Les conditions d'exercice de la régulation

« La régulation économique [...] s'est longtemps singularisée par la spécificité du fondement de l'indépendance des autorités de régulation. C'est de moins en moins vrai. En effet, si le principe de séparation des fonctions entre l'opérateur et le régulateur en a traditionnellement été

Franches conformément aux textes en vigueur; il approuve l'examen et à la création de toute nouvelle Zone Franche en République de Djibouti."

la justification, il s'y ajoute progressivement, voire s'y substitue, un fondement plus général tenant à l'efficacité de la régulation sectorielle »⁴⁷⁷. L'efficacité de la régulation de l'Autorité des Ports et des Zones Franches souffrait de quelques limites **(a)** auxquelles le gouvernement a essayé d'y remédier **(b)**.

a. Les limites à l'efficacité de la régulation

Pour exercer sa mission de manière efficace, l'Autorité des Ports et des Zones Franches doit composer avec les droits d'exclusivité des opérateurs et leur capacité d'investissement qui peut, à terme, conduire toute régulation, vaine.

Régulation et droit d'exclusivité. L'efficacité de la régulation est d'abord, limitée par les droits d'exclusivité accordés aux opérateurs à réguler et attaché à la concession. L'Autorité des ports et des zones franches ne peut pas garantir par l'exercice de ses pouvoirs, la compétitivité des Ports ou des Zones franches. Les droits d'exclusivités protègent leur titulaire contre la concurrence d'autre opérateur : impossibilité par exemple, que le terminal à conteneur du vieux Port puisse concurrencer le terminal de Doraleh. Or, l'exercice d'une telle concurrence aurait influé sur les tarifs des prestations et par conséquent, amélioré la compétitivité des Ports par rapport aux concurrents de la région. Cet objectif de compétitivité des Ports ne peut être imposé par l'Autorité des Ports au détenteur des exclusivités plus soucieux de la rentabilité des investissements. À ce niveau, la régulation par le marché est plus efficace que la régulation institutionnelle. Il en a été ainsi lorsque l'opérateur Dubaï Port International a fait jouer ses droits d'exclusivité sur le trafic des conteneurs pour rentabiliser les investissements dans la construction du terminal conteneur de Doraleh. « Le marché a réagi négativement à la décision d'obligation de déchargement de tous les conteneurs à DCT (Doraleh Container Terminal) et à ses conséquences sur les coûts de passage portuaire de certains navires (double escale pour les navires polyvalents). Il est à noter que l'armateur éthiopien, ESL (Ethiopian Shipping Lines), a obtenu en 2009 que ses navires soient à nouveau autorisés à opérer sur l'ancien terminal à conteneurs. [...]L'autorisation de non-obligation d'opérer à DCT a été étendue aux navires mixtes conro (ro-ro transportant des conteneurs) de l'armateur italien Messina. Elle permet de renforcer la relance de l'exploitation de l'ancien terminal et lui offre la possibilité d'une seconde vie, économiquement bénéfique pour Djibouti »⁴⁷⁸ : tout ce que l'Autorité des Ports ne peut imposer au détenteur des exclusivités.

Régulation et influence capitaliste déterminante. La régulation efficace du secteur portuaire et des zones franches peut-être affectée, également par l'effet de capture au moyen du capital, des opérateurs à réguler. En effet, les opérateurs portuaires sont généralement des grands groupes qui ont la capacité financière d'investir sur différents segments (trafic conteneur,

⁴⁷⁷ G. Eckert, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », art cit, p. 1 - 2.

⁴⁷⁸ Banque Mondiale, *Etude sur la régulation des opérateurs privés au port de Djibouti*, op. cit., p. 21.

pétrolier, du vrac, etc.) d'un secteur d'activité (portuaire ou zone franche) au point que l'exercice des pouvoirs de régulation deviennent sans effet contraignant⁴⁷⁹ : les intérêts de l'opérateur sont dissipés sur les différents segments du secteur à réguler que la régulation sectorielle devient une régulation des intérêts de l'opérateur. Cette capture capitalistique est favorisée par l'absence de contrôle des investissements.

b. Le renforcement des capacités de régulation

Ainsi, les limites d'une régulation efficace qui préserve les intérêts de la nation sont de nature financière, qu'il s'agisse des droits d'exclusivité ou de la surreprésentation financière. L'Autorité des ports et des zones franches va se doter d'un instrument financier pour améliorer sa capacité de régulation.

Le *task force* financier de l'Autorité de régulation. Un décret (n° 2015-137/PRE) du 12 mai 2015 confère d'abord, à l'Autorité, la possibilité de prendre des participations dans le capital des entreprises et donc, à développer une politique de gestion de portefeuille et d'action. L'article 1er précise que « dans le cadre de (sa) mission de promotion des Zones Franches, des Ports et des Aéroports de Djibouti, l'Autorité des Ports et des Zones Franches est habilitée à prendre des participations dans des infrastructures et des compagnies des Transports susceptibles de rehausser l'attrait des dites Zones Franches de Djibouti et destiner à lui permettre de réaliser ses objectifs ». Sur ce fondement ensuite, un décret (n° 2016-306/PRE) du 14 novembre 2016 crée « [...] une société dénommée Great Horn Investment s.a.s dont 100 % des actions sont détenues par l'Autorité des Ports et des Zones Franches, sous la tutelle de la Présidence de la République ». L'Autorité ne dispose pas uniquement de la propriété de cette holding mais la responsabilité également, « [...] de sa gestion et de sa promotion dans *l'intérêt de la politique de développement des infrastructures, décidée par le Gouvernement* » (art. 2).

Par la création de cette holding d'investissement, entreprise publique appartenant à une autorité publique indépendante, l'approche actionnariale dans l'interventionnisme économique est définitivement entérinée et supprime l'approche patrimoniale du législateur de 1997.

Une régulation hors concurrence. Traditionnellement, la régulation intervient après l'ouverture d'un secteur à la concurrence. La régulation dans la gestion du secteur portuaire à Djibouti est guidée par un objectif de développement économique par la logistique portuaire : les infrastructures portuaires (7 pour l'instant) sont spécialisées chacun dans un secteur d'activité et sont exploitées en exclusivité par un opérateur portuaire. Cette forte spécialisation (en débouché, en spécialité...) et, l'exclusivité d'exploitation qui l'accompagne limite le jeu concurrentiel entre différents opérateurs des terminaux susceptibles de faire baisser le prix des prestations et

⁴⁷⁹ A titre d'illustration, l'investisseur China Merchant par ses investissements intervient directement ou indirectement dans la propriété ou le capital des entreprises titulaire de différentes concessions d'exploitation portuaire.

améliorer la compétitivité des Ports vis-à-vis de ceux de la région. La concurrence n'est point un objectif dans la gestion du secteur des ports et des zones franches. La politique du gouvernement consiste seulement, à se doter d'un réseau logistique intégré et interconnecté offrant une gamme de prestations portuaires diversifiées (et donc se positionner dans les différents secteurs du marché portuaire pour attirer tous types d'opérateur portuaire et toucher tout type de client : transbordement, conteneur, marchandises en vrac, solide, animalier, produits pétroliers et hydrocarbures) parce que les déterminants de la compétitivité des Ports et terminaux de Djibouti ne résident pas dans le prix des prestations portuaires ; mais dans la technologie portuaire et logistique et le positionnement géostratégique dans le tracé du commerce maritime international.

Tel est la reconfiguration, la recomposition de l'État dans le champ économique, recomposition aux antipodes de l'injonction de désengagement.

CHAPITRE II.

LA RECONFIGURATION DE L'ARCHITECTURE ADMINISTRATIVE

Contexte. En 2002, le gouvernement de la République de Djibouti adhère aux objectifs du millénaire pour le développement et à une stratégie internationale (voire mondiale) qui consiste à orienter l'action et l'aide publique vers la lutte contre la pauvreté. Cependant, l'État est soumis à une contrainte budgétaire. Il est en effet, soutenu et surveillé depuis 1996, par le Fond monétaire international qui a juste, rebaptisé son guichet de la Facilité d'ajustement structurel en Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance. L'objectif pour le Fond n'a pas évolué depuis les programmes, contestés, d'ajustement structurel. Il s'agit toujours de surveiller la situation macroéconomique et macro budgétaire de l'État pour que ce dernier ne compromette pas la stabilité des échanges. L'orientation de l'action publique vers la lutte contre la pauvreté ne doit donc pas entraîner une aggravation du déficit public : l'État doit agir autrement. En outre, il doit non seulement adopter une approche sociale dans la gestion publique mais en même temps, générer une croissance économique pour un financement endogène des besoins croissants d'investissement public. Croissance économique et lutte contre la pauvreté sont donc corrélées et constituent les nouveaux critères, cumulatifs, d'évaluation de la gestion publique.

Problématique. Comment l'État concilie-t-il ces principes aux effets opposés qui encadrent désormais, son action et ses interventions ? Quel effet ces conciliations produisent-elles sur la structure politique de l'administration ?

Plan. « La réforme telle qu'elle est mise en œuvre sur place est [...] ramenée à un problème de gestion et de techniques, chacun cherchant à en occulter les enjeux politiques, à la consacrer comme antipolitique »⁴⁸⁰. Conséquence : ingénierie institutionnelle du sur-mesure qui remet en cause la nomenclature des institutions administratives (**section I**). La mesure, c'est l'efficacité, la productivité, le rendement des programmes opérationnels. Ce « processus d'institutionnalisation que suivent les administrations africaines »⁴⁸¹, atteint le noyau dur de l'organisation administrative pyramidale (**section II**).

Il faut toutefois garder à l'esprit, que le mouvement d'ingénierie du sur-mesure part d'un constat : l'administration de l'État, dans sa configuration comme dans son système de gestion, n'offre pas les garanties nécessaires pour la réalisation des missions et programmes engagés dans

⁴⁸⁰ DARBON Dominique, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine antipolitique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 105-106, 2003, p. 135.

⁴⁸¹ *Ibid.*

la stratégie de réduction de la pauvreté. L'État administratif n'est pas en mesure de mener à bien les programmes. Externaliser des missions gérées par l'administration centrale bureaucratique est une chose ; mais, le succès de la stratégie ne peut résulter que de la seule externalisation, délégation et autonomisation des fonctions opérationnelles de mise en œuvre. Il faut restructurer l'administration centrale d'État. Seulement, cette restructuration n'est pas une conséquence mais l'autre volet d'un même mouvement de reconfiguration de l'administration publique consistant à réorganiser l'administration centrale et à externaliser ce qui peut l'être.

SECTION I.

LA REVISION DE LA NOMENCLATURE DES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES

L'ingénierie institutionnelle consiste, chaque fois que l'organisation administrative paraît inadaptée, à procéder à la création d'institution sur mesure soit, par combinaison des propriétés ontologiques des différentes catégories administratives existantes (§ 1) soit, par leur reconfiguration, restructuration et réaménagement (§ 2) comme « faire du neuf avec du vieux ». Dans la classification internationale des institutions administratives de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE)⁴⁸², ces structures ajustées et affinés au vue des missions assignées, sont indistinctement et par opposition à l'administration bureaucratique, dénommées des agences. Pour notre part, nous les distingueront selon qu'elles bénéficient ou non de la personnalité juridique, indice du degré d'externalisation et d'autonomie.

§ 1. LA COMBINAISON DES CATEGORIES : L'EMERGENCE D'ENTITES ADMINISTRATIVES HYBRIDES

Selon la constitution du 15 septembre 1992, les institutions administratives sont les entités exerçant une fonction administrative (et non juridictionnelle ou de législation) et relevant de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics. La nomenclature des institutions administratives est ainsi composée de départements ministériels, d'autorités administratives déconcentrées de l'État, d'établissements publics administratifs et, de l'administration des collectivités territoriales.

Dans la mise en œuvre des programmes d'aide publique au développement, on va assister à l'émergence d'entités administratives ne correspondant pas à cette nomenclature et qui brouillent les frontières entre les différentes catégories. C'est le cas des plateformes administratives (A) et d'instrument financier(B) bénéficiant d'autonomie de gestion sans avoir la personnalité juridique.

⁴⁸² ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Les agences*, Paris, Pays multiples, OCDE, « La gestion budgétaire », 2002, vol. 2/.

A. Des plateformes administratives autonomes sans personnalité juridique

Un décret (n° 2011/0226/PR/SEJS) du 1er décembre 2011, organise des structures administratives dénommées « centres de développement communautaire » et dont les missions consistent à « [...] servir de plateforme de concertation entre les populations et les pouvoirs publics ; [...] concourir avec l'État, au développement économique, social, éducatif et culturel de la population, [...] contribuer à l'implication de celle-ci dans les actions de développement... » (art. 2). Ces plateformes administratives sont implantées dans tous les quartiers et dans tous les chefs-lieux des régions. Dotées d'une organisation assez particulière **(1)**, ces plateformes témoignent d'une recomposition de la place de l'État dans l'espace social ; laquelle recomposition résulte de son engagement dans le mouvement de lutte contre la pauvreté impulsé et soutenu (financièrement et techniquement) par la communauté internationale de l'aide publique au développement **(2)**.

1. Organisation des plateformes administratives

Les centres de développement communautaire ne disposent pas de la personnalité morale mais sont organisés comme des établissements publics représentatifs avec une gouvernance propre et autonome **(a)** et une activité de service public **(b)**.

a. Une organisation type établissement public

Une gouvernance propre. Les centres de développement communautaire sont organisés comme des établissements publics avec un organe délibérant, un organe de direction, un personnel et des fonds propres sans avoir la personnalité juridique. Selon l'article 4 du décret du 1er décembre 2011, « chaque centre est administré par un directeur assisté d'un Conseil Communautaire » composé du Maire de la ville, du sous-préfet, du directeur de la jeunesse et des centres de développement communautaire du Secrétariat d'État à la jeunesse, du directeur de l'école la plus proche, du responsable du centre de santé le plus près, des représentants des associations de la zone, et un représentant de la population locale. Le Président du conseil est élu par et parmi les membres du conseil qui délibèrent : « [...] sur l'organisation générale (conditions d'admissions des membres, règlement intérieur) ; sur les programmes d'activités annuelles ; sur le rapport d'activités préparées par le directeur ; sur l'élaboration et la communication de tous les documents établis à la demande des autorités compétentes » (art.8).

Le centre est dirigé par un directeur ayant rang de chef de bureau et nommé par le Secrétaire d'État à la Jeunesse. Il est responsable des équipements et de l'exécution des délibérations du conseil communautaire : c'est l'organe responsable de l'administration courante. Le centre dispose d'un personnel qui lui est propre, constitué de fonctionnaire en détachement ou des agents contractuels, et même des vacataires. Le centre dispose de fonds propres qui comprennent des subventions d'État, des recettes provenant des sessions de formation ou de manifestation culturelle et sportive ainsi que des cotisations des membres adhérents. La gestion des fonds est

soumise au décret (n° 2001-0012/PR/MEFPCP) du 15 septembre 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Une autonomie plus large que celle des établissements publics. Le conseil communautaire décide du programme d'activité annuelle en toute autonomie, arrête le règlement intérieur et contrôle la gestion du centre par l'examen du rapport d'activité du directeur. Les délibérations du conseil ne sont pas transmises pour approbation ou contrôle au Secrétariat d'État à la jeunesse. Il n'y a aucune relation de tutelle ni de contrôle a posteriori mais un simple contrôle de gestion administrative exercée par la direction de la jeunesse et des centres de développement communautaire du Secrétariat d'État. En fait, la relation entre les centres et l'État ne peut pas s'apprécier selon les critères du contrôle *a priori* ou *a posteriori*. Ils relèvent d'une logique d'autonomisation des populations locales structurées par l'existence du centre qui est *mis à disposition* de la « communauté » : approche communautaire de l'administration locale.

b. Une activité de service public administratif

Une mission de nature administrative. Les centres ont pour mission « de contribuer à l'intégration sociale des personnes en difficulté par des actions de formation qualifiante ; de permettre aux jeunes de participer à des activités individuelles et collectives adaptées ... ; d'organiser de programme récréatif pendant les périodes de vacances scolaires ; de permettre aux jeunes déscolarisés de bénéficier de programme d'encadrement supplétif ; d'animer le quartier en développant notamment les loisirs ; de renforcer la solidarité et les actions d'entraide dans le quartier ; de faire émerger et soutenir le secteur associatif dans le quartier [...] » (article 2 du décret). Ces missions sont de nature administrative, certes à caractère social, mais les leviers d'une action déconcentrée de lutte contre la pauvreté appréhendée dans une approche communautaire (« communauté de base »).

Un nouveau maillage administratif du territoire. Implantés dans tous les quartiers de la Capitale et dans tous les chefs-lieux des régions, l'organisation de ces plateformes fournit un nouveau maillage administratif du territoire. En effet, la carte des centres de développement communautaire se recoupe avec celles, scolaire et sanitaire de telle sorte que dans une zone de la taille d'un quartier (ou équivalent), on retrouve les trois structures sociales (et communautaires) et un poste de police : l'État en miniature et à la taille d'un quartier. D'ailleurs, les responsables des centres de santé communautaire et des écoles siègent au conseil communautaire, organe délibérant du centre de développement communautaire.

2. Une organisation tournée vers l'extérieur

Les centres sont bien des organisations participant de l'action publique de lutte contre la pauvreté mais, il s'agit d'organisme tourné vers l'extérieur et ce à deux niveaux : 1- l'organisation des centres ne relèvent pas de la logique bureaucratique (interne et classique) structurée dans un rapport administration-administré mais d'une logique participative et diffuse issue des

programmes d'aide publique au développement auxquels, ils servent des cadres d'exécution **(a)** ;
2- leur architecture est conçue de sorte à concilier les contraintes et exigences des différents acteurs engagés dans le développement de la « communauté de base » structuré autour et par l'effet d'animation du centre **(b)**.

a. Influence conceptuelle de la stratégie de lutte contre la pauvreté

Logique conceptuelle. L'aide publique orientée vers la lutte contre la pauvreté repose sur les postulats théoriques d'ARMATYA SEN qui a nourri les théories du développement par une approche par les capacités dans l'appréhension de la pauvreté⁴⁸³. Selon ce dernier, « [...] il ne suffit pas que chaque acteur acquière une capacité⁴⁸⁴.[...] L'action de lutte contre la pauvreté se doit d'augmenter la capacité des acteurs et des citoyens à maîtriser les dynamiques d'évolution qui les concernent. Il devient donc nécessaire *d'influencer* les structures institutionnelles et les instances de pouvoir afin de *transformer* l'environnement institutionnel de façon à rendre possible l'utilisation des capacités acquises collectivement. Ainsi, la lutte contre la pauvreté doit viser aussi bien les individus que le cadre institutionnel dans lequel ils agissent. »⁴⁸⁵

Le centre de développement communautaire répond à cette préoccupation : mis à disposition de la « communauté » et organisé en forme de plateforme au lieu d'administration parée de tous les formalismes ; cette architecture permet à la « communauté » de se l'approprier et de prendre en charge le fonctionnement courant et l'animation du centre. C'est leur centre de développement à eux (et non « la chose » d'État), leur plateforme qui leur permet de communiquer avec les représentants de l'administration centrale (l'État) et de la communauté internationale. Par ce biais, le centre attribue aux populations locales le pouvoir d'influer sur les décisions les concernant, une sorte d'*empowerment* perceptible, déjà, dans la capacité de captation des ressources de l'aide publique au développement.

Cadre opérationnel. Les centres de développement servent des cadres administratifs à « ce processus de « capacitation » collective »⁴⁸⁶, d'amélioration des capacités collectives. Différents programmes de développement prennent les centres communautaires et la population qu'ils structurent comme des cadres opérationnels. Le projet de développement urbain intégré des

⁴⁸³ BENICOURT Emmanuelle, *Les analyses du PNUD et de la Banque mondiale sur la pauvreté et le développement: la place d'Amartya Sen*, Thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, 2005, 350 p, (dactyl).

⁴⁸⁴ *Ibid.* L'approche par la capacité est au cœur du dispositif théorique de Sen. [...] Lorsque Sen définit la capacité, il emploie – dans l'ensemble de ses textes – des expressions qui diffèrent peu les unes des autres. Pour lui, la capacité est la liberté des individus de réaliser la vie à laquelle ils aspirent – cette vie se concevant en termes de ce qu'il appelle les « fonctionnements ». Ceux-ci représentent des états et des actions (doings and beings) constitutifs du bien-être (well-being) des individus. .

⁴⁸⁵ KIGGUNDU Moses N., « La lutte contre la pauvreté et le changement social progressif au Brésil : enseignements destinés aux autres, Anti-poverty and progressive social change in Brazil : lessons for other emerging economies », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 78, 31 décembre 2012, p. 785-808.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

quartiers 12,14 et 15 de Balbala à Djibouti-ville (2009-2013) financé par l'agence française de développement, le projet de réduction de la pauvreté urbaine de Djibouti- Quartier 5 (2009-2013) financé par la Banque Islamique de Développement, le projet de réduction de la pauvreté urbaine - Quartier 7- (2008-2013) financé par la Banque mondiale⁴⁸⁷ prennent pour cadre d'exécution, les centres de développement communautaire et les « communautés de base » cibles de ces programmes sont celles, structurées autour et par l'effet d'animation du centre.

b. Gestion des contraintes et optimisation organisationnelle

Avec des ressources limitées, l'État comme les partenaires cherchent à maximiser l'efficacité de leur action en minimisant le coût et les obstacles institutionnels. « La fin justifie les moyens » et le profil organisationnel des centres de développement communautaire doit satisfaire les attentes et les contraintes des acteurs (partenaires techniques et financiers, population locale et l'État).

Le compte des partenaires. L'architecture ouverte des centres qui ne relèvent de la tutelle d'aucun ministère et qui ne s'enferment pas dans une personnalité juridique (distinguant un-dedans et un-dehors) permet d'optimiser la mise en œuvre des programmes d'aide en permettant aux partenaires d'entrer en contact directement avec les populations cibles, retenue dans les programmes opérationnels d'aide. La personnalisation juridique des centres aurait bloqué ces fluidités entre les niveaux et les acteurs. Elle aurait conduit au rattachement à un ministère et aurait imposé ce dernier comme interlocuteur obligé pour la mise en œuvre des programmes. De même, l'autonomie des fonds permet aux partenaires techniques et financiers d'interagir directement avec la « communauté de base » cible des interventions (programme de sensibilisation contre le Sida ou de développement de la micro-finance par exemple), ou de concourir directement dans le budget propre de leur organisation administrative (le centre de développement communautaire).

Le compte de la population locale. La composition des conseils communautaires qui comprend des représentants de l'État, des collectivités locales, de la communauté internationale, permet à la population locale d'agir sur leur devenir et d'influencer les décisions relatives à leurs conditions de vie, d'être tout simplement entendu.

Le compte de l'État. L'État trouve aussi son compte dans cette configuration et ce, doublement : 1- sur le plan financier et 2- sur le plan de la légitimité. Sur le plan financier, l'organisation des centres ne crée pas des charges nouvelles conséquentes malgré la densité des centres de développement, et ce pour deux raisons : 1- le personnel-fonctionnaire des centres sont détachés et appartiennent déjà au personnel budgétisé, il n'y a donc pas de création de dépenses

⁴⁸⁷ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport d'évaluation du projet d'appui au programme de réduction de la pauvreté urbaine (Don supplémentaire)*, s.l., s.n., 2010, p.26.

nouvelles de fonctionnement ; 2- l'État alloue uniquement des subventions, la gestion courante est pris en charge par la communauté qui peut solliciter directement les bailleurs des fonds ou rechercher des modes de financement extrabudgétaire. Sur le plan de la légitimité, la configuration des centres dessine une nouvelle gouvernance de l'État qui se rapproche des populations locales et des autorités administratives et politique qui se départissent du formalisme normatif des pouvoirs (politique et administratif). Le renforcement de la légitimité contribue directement à l'efficacité de l'action publique.

B. Des instruments financiers à gestion autonome sans personnalité juridique

La prudence et la maîtrise budgétaire constituent l'une des plus fortes contraintes qui pèse sur l'action publique et partant, l'un des leitmotivs de l'ingénierie organisationnelle de l'État. Une loi (n° 170/AN/12/6ème L) du 1er août 2012 crée en son article 1^{er} « une structure administrative autonome dénommée " Fonds de solidarité nationale [FSN] " placée sous la tutelle du Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de la Solidarité nationale. » Il s'agit d'un instrument financier spécial **(a)** non budgétisé et gérer de manière autonome **(b)**.

1. Instrument financier spécial

a. Spécificité au regard de la compétence du législateur

L'article 57 de la constitution réserve la compétence du législateur à la création des personnes morales de droit public, à l'organisation des pouvoirs publics et à la détermination des règles relatives « à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; au régime d'émission de la monnaie, du crédit, des banques et des assurances » (art.57). La création du « fond de solidarité nationale » ne relève donc pas de la compétence du législateur ordinaire et encore moins du législateur financier⁴⁸⁸. Quel est donc, le fondement juridique de sa compétence pour créer ce fond ? L'intervention du législateur est un marqueur en effet, de la spécificité de cet instrument et de l'ingénierie à l'œuvre.

En effet, sous l'influence du Fond Monétaire international et dans le cadre de programme d'ajustement structurel souscrit par le gouvernement de Djibouti en 1996, il a fallu moderniser le régime financier de l'État en le dotant d'un nouveau cadre juridique marqué par la rationalisation et la discipline budgétaire. C'est la loi (n° 107/AN/00/4ème L) du 23 octobre 2000 relative aux lois des finances qui détermine le nouveau régime des finances publiques de l'État. L'intervention

⁴⁸⁸ Selon l'article 66 de la constitution du 15 septembre 1992, "les lois de Finances déterminent les recettes et les dépenses de l'État. Les lois de règlement contrôlent l'exécution des lois de Finances, sous réserve de l'apurement ultérieur des comptes de la nation par la Chambre des Comptes de la Cour suprême. Les lois de programme fixent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État".

du législateur pour créer le Fond de solidarité nationale est assez illustrative de l'ingénierie juridique à l'œuvre qui vise à libérer une marge de manœuvre dans un régime des finances publiques verrouillé et placé sous la contrainte de la stabilité et de la discipline.

b. Une spécificité résultat d'une pirouette juridique

En effet, la loi (n° 107n° 107/AN/00/4ème L) du 23 octobre 2000 instaure un système de gestion des finances publiques où les crédits limitatifs sont la règle et les crédits évaluatifs l'exception et où, la compétence du législateur prédomine. En outre, d'une part, le principe de caisse unique interdit l'affectation des recettes à des dépenses même si, « [...] certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe. *Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale* » (al.2 et 3, art.19). D'autre part, « les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. [...] » (art.24).

Comment dans un tel cadre juridique assuré le financement des dépenses d'investissement dans le secteur social pour garantir la mise en œuvre des engagements du millénaire pour le développement et la lutte contre la pauvreté ? En attribuant à la loi relative aux lois des finances de 2000, le caractère de simple loi ordinaire et à laquelle, il pourra être dérogé chaque fois que la nécessité le justifie au motif que *lex specialis derogat legi generali*⁴⁸⁹, et le Fond de solidarité nationale fût : contournement du système verrouillé des finances publiques.

2. Un instrument financier non-budgétisé bénéficiant d'une autonomie de gestion en l'absence de personnalité juridique

La loi (n° 170/AN/12/6ème L) du 1er août 2012 crée à son article 1^{er}, « [...] une structure administrative *autonome* [...] placée sous la *tutelle* du Secrétariat d'État à la solidarité nationale ». L'emploi dans une même phrase de deux groupes de mots (« autonome » et « sous la tutelle de ») renvoyant chacun, à des logiques de gestion opposées renseigne sur la volonté du législateur. Il s'agit en effet, de doter l'État d'un instrument financier pour le pilotage de la politique nationale de la lutte contre la pauvreté sans tomber dans le filet contraignant des écritures du trésor et du budget de l'État **(a)** : une formule d'aménagement d'une marge de manœuvre financière **(b)**.

a. Le fond de solidarité nationale, un instrument financier de pilotage de politique publique

Le Fond de solidarité nationale constitue certes, une autre option d'affectation de ressources à des dépenses autre que les seuls comptes spéciaux du Trésor. Mais, il ne s'agit pas uniquement

⁴⁸⁹ BONNET Julien, « Les adages et le temps », in *RFDA*, n° 1, Dalloz, p. 29-34.

d'affecter des recettes à des dépenses mais de gérer l'affectation de manière stratégique en s'assurant que les ressources du Fonds soient affectées à des projets et programmes prioritaires dans la lutte contre la pauvreté, souvent pluriannuels : pilotage stratégique et non simple affectation. Selon l'article 10 du décret (n° 2012-231/PR/SESN) du 17 octobre 2012, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Fonds, « le Comité de gestion du Fonds de solidarité nationale se réunit au moins une fois par trimestre, sur convocation de son Président, [...] : pour examiner les propositions émanant des différents secteurs ainsi que les différentes catégories de projets au financement du Fonds de solidarité nationale ; définir les axes prioritaires du Fonds, conformément aux orientations définies par le gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté ». L'architecture du Fonds déroge ainsi, à la nomenclature des comptes spéciaux et à leur mode de gestion parce qu'il se veut être un instrument de pilotage.

b. Les Fonds autonomes, une formule

La configuration du Fond autonome est en fait, une formule couramment utilisée par l'État depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 octobre 2000 sous l'influence des bailleurs des fonds et ce, pour se réserver une marge d'action⁴⁹⁰. C'est ainsi qu'une loi (n° 155/AN/06/ 5ème L) du 23 juillet 2006 mettait en place un Fonds National pour la Jeunesse, les Sports et les Loisirs ayant pour objet « [...] la mise en œuvre de la politique nationale de la jeunesse, des sports et des loisirs » et alimenté par « une subvention de l'État provenant d'un prélèvement à la source sur le transit des tabacs et ses dérivés et produits contenant de l'alcool et sur les importations de khat [...] » ainsi que les contributions des bailleurs de fonds internationaux (art. 2 et 4 respectivement). Les ressources de ces fonds permettent de financer entre autres, les activités des plateformes administratives communautaires dites « centres de développement communautaire ».

La stratégie de lutte contre la pauvreté ayant déclenché un accroissement des interventions publiques dans le secteur social, ce dernier est devenu le terreau de déploiement de l'ingénierie juridique et organisationnelle de l'État pour tenir ses engagements de maîtrise du déficit public et de lutte contre la pauvreté. Les agences publiques participent de cet œuvre d'ingénierie.

§ 2. LA RECONFIGURATION DES CATEGORIES ADMINISTRATIVES EXISTANTES : LES AGENCES

« Toute administration qui s'est dotée d'agences a fait ce choix pour des raisons qui lui sont propres. [...] Aussi différentes que puissent être ces motivations, toutes attestent que le modèle traditionnel centré sur les ministères ne correspond plus aux besoins organisationnels de

⁴⁹⁰ Le risque de détournement des fonds est proportionnel à l'avantage que procure cet instrument; risque qui peut être limité en cas de renforcement des capacités des institutions supérieures de contrôle (Cour des comptes, inspection générale des finances et inspection générale d'État.

l'administration »⁴⁹¹. La création d'agences à Djibouti, sous la houlette des partenaires techniques et financiers, relève bien de cette démarche. L'administration traditionnelle centrée autour des ministères (tutelle, rattachement et contrôle) ne convient plus. Une certaine distance fondée sur l'autonomie et permettant aux institutions de prendre en considération les demandes et attentes des clients et de l'environnement s'impose. Reconfiguration donc, des catégories administratives existantes par ajustement de leur configuration **(A)** et de leur mode de gestion **(B)** *aux missions assignées* dans une logique d'optimisation organisationnelle.

A. Des configurations organiques sur mesure

Les agences empruntent les formes traditionnelles de l'action publique **(1)** mais incarnent toutes, cette ingénierie institutionnelle du *sur-mesure* **(2)**.

1. Habillage institutionnel varié

L'action publique de lutte contre la pauvreté et pour l'amélioration de la croissance recourt à des associations d'utilité publique **(a)** comme à des *fausses* entreprises publiques **(b)** tant que l'exécution des missions est optimale, efficace.

a. Association d'utilité publique

L'Agence Djiboutienne d'exécution de travaux d'intérêt public connue sous le sigle ADETIP⁴⁹², fut la première du genre à voir le jour. Créée sous forme d'association de la loi (française) du 1er juillet 1901⁴⁹³ par décret du 01 février 2000, l'ADETIP bénéficiait du statut d'association d'utilité publique et d'une délégation totale de la maîtrise d'ouvrage public délégué de l'État, des administrations rattachées et des établissements publics, pour la construction d'infrastructures à caractère social.

Au fait, après la crise sécuritaire (guerre civile de 1991-93) et la crise économique et budgétaire (1995-96), Djibouti avait souscrit au programme d'ajustement structurel du Fond monétaire international. Une partie des fonds alloués par les différents partenaires institutionnels (la Banque mondiale notamment) était destinée à la réhabilitation des zones sinistrées et d'une manière générale, à la réhabilitation des équipements publics, sanitaires et sociales délabrés et défectueux, soit du fait de la guerre (dans les régions de l'intérieur) soit du fait du défaut d'entretien d'un État en faillite financière. C'est dans ce cadre que le gouvernement créé cette agence et lui délègue une

⁴⁹¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Les agences, op. cit.*, p. 7.

⁴⁹² LAKING Rob, « Les agences : avantages et risques », in *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 4/4, 2009, « OECD iLibrary » : " (Les) AGETIP agences à but non lucratif, non gouvernementales, pour l'exécution des travaux publics, (sont) particulièrement fréquentes en Afrique francophone".

⁴⁹³ Cette loi est toujours en vigueur et forme, avec son décret d'application du 16 août 1901, le régime juridique des associations à Djibouti.

maîtrise d'ouvrage générale pour l'exécution, le suivi et le contrôle des projets et programmes à caractère social, financés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

L'architecture fut une réussite, soulignée unanimement par les collaborateurs institutionnels, nationaux et internationaux de l'Agence telle la Banque Africaine de Développement (BAD) qui conclut dans un rapport d'évaluation que : « les leçons à tirer de ces succès portent sur le recours à la maîtrise d'ouvrage délégué comme solution aux contraintes institutionnelles du secteur public [...] »⁴⁹⁴. Cette architecture est vite perçue comme un moyen de contournement des contraintes institutionnelles résultant de la construction pyramidale et hiérarchique et le système de caisse unique des finances publiques : « les solutions alternatives aux contraintes institutionnelles du secteur public, sur le court et moyen terme, pourraient être le recours à des agences de maîtrise d'ouvrage délégué comme l'ADETIP »⁴⁹⁵. Telle est la philosophie qui préside aux montages organisationnels : la recherche d'alternatives aux contraintes institutionnelles d'une administration organisée en bureau et structurée par des liens hiérarchiques et une caisse unique de financement.

b. Entreprise publique chargée d'une mission de nature administrative

Une entreprise publique. Une loi (n° 114/AN/01/4^e L) du 21 janvier 2001 crée « [...] une entreprise publique dénommée « Agence Nationale pour la Promotion des Investissements rattachée au Ministère en charge des Investissements. L'agence est régie par la législation commerciale dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la [...] loi ». L'agence dispose, comme toute entreprise, d'un capital social « divisé en un nombre d'actions nominatives. Il est détenu à concurrence de 51 % au minimum par l'État djiboutien » (art.2). Pourtant, les missions de l'agence sont de nature administrative et de plus classique. Elles consistent à accorder ou retirer des droits économiques pour attirer des investisseurs (nationaux comme étrangers) pour pallier au défaut d'investissement (public) d'un État sous ajustement structurel. Selon l'article 11 de la loi du 21 janvier 2001, l'agence a pour mission : « 1- de mettre en œuvre la politique du gouvernement dans les domaines de développement et de promotion de l'investissement. À cet effet, elle contribue, notamment à faciliter l'établissement des entreprises industrielles, commerciales et de services [...] ; 2- de mettre en place des institutions et/ou organes tendant à faciliter les mécanismes nécessaires à l'amélioration du cadre général pour la promotion de l'investissement privé ; 3- d'entreprendre toute action de promotion des investissements qu'elle jugera opportune ou *rentable* ».

Entreprise publique à but non lucratif ? Selon les experts de l'OCDE, les entreprises publiques à but non lucratif « [...] sont assimilables aux organisations à but non lucratif privées en ceci qu'elles mettent l'accent sur les missions de service (résultat, prestation de services, etc.)

⁴⁹⁴ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Document stratégie pays, Djibouti (2004-2007)*, s.l., s.n., 2004, p.23.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 29.

sous réserve du respect de contraintes de coût, au lieu de chercher à porter les bénéficiaires à leur maximum ». L'agence nationale de la promotion des investissements pourrait bien correspondre à cette famille.

Un instrument. En tout cas, l'Agence est un instrument stratégique de pilotage de l'investissement, direct (entreprendre toute action...opportune ou rentable) et indirecte (faciliter l'établissement d'entreprise et mettre en place des institutions tendant à faciliter l'investissement privé) pour pallier à l'incapacité de l'État à investir dans le secteur marchand : incapacité financière et politique du fait des engagements pris auprès du Fond monétaire pour réduire la présence étatique dans le secteur marchand et à promouvoir l'investissement privé comme substitut à l'investissement public.

Le statut d'entreprise publique relevant de la législation commerciale sauf dérogation expresse accordée à une autorité qui bénéficie d'« une délégation de compétence [...] à délivrer, non limitativement, tout permis d'opérer, licence, certificat, agrément ou autorisation administrative [...] » (art.3 du décret n° 2013-114/PR/MDCC du 08 juin 2013) témoigne de cette ingénierie institutionnelle à l'œuvre qui produit des institutions sur mesure.

2. Habillage institutionnel sur mesure

L'environnement dans lequel ces institutions évoluent constitue la mesure du paramétrage de leur configuration : soit elles sont conçues par la mise en œuvre d'un programme d'aide publique **(a)** soit, elles sont conçues pour la mise en œuvre **(b)**.

a. Organisme tourné vers l'extérieur

Pour accompagner l'ajustement structurel et atténuer les effets des coupes et des compressions budgétaires, le gouvernement, avec le concours de ses partenaires techniques et financiers avait adopté trois instruments-pivots : 1- un programme de reconversion économique et financier des mobilisés dans l'effort de guerre ; 2- la création d'une agence pour la réhabilitation des infrastructures sociales et sanitaires (ADETIP avec une enveloppe de 15 millions de dollars US)⁴⁹⁶ ; 3- la mise en place d'un Fond social de développement pour les plus nécessiteux⁴⁹⁷ (avec une enveloppe de 10 millions de dollars US).

⁴⁹⁶ FOND MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Interim report of poverty reduction strategy paper- Republic of Djibouti*, s.l., s.n., 2001, p.17: "This agency set up for the execution of a US\$15 million Social Development and Public Service Works project is intended to attenuate the effects of the structural adjustment program by improving the living standards of the population, creating jobs, and building capacity and local know-how in the area of construction and public works."

⁴⁹⁷ DEPARTEMENT DE DEVELOPPEMENT HUMAIN Banque Africaine de Développement, *Rapport d'achèvement du projet Fonds social de développement (Prêt n° F/DJI/SOC.DEV/98/13)- Djibouti*, s.l., s.n., 2008, p.13 : "Le projet Fonds Social de Développement (FSD) constitue la réponse de la Banque au Gouvernement pour faire face aux conséquences négatives de la guerre civile et de l'ajustement structurel sur la population. Il fait suite à la table ronde des bailleurs organisée à Genève en 1996 avec l'aide du PNUD et procède de la volonté politique du Gouvernement de freiner

... / ...

« Au cours de son exécution, le projet (ADETIP et FSD) a développé de bonnes pratiques dans plusieurs domaines.[...]Ces bonnes pratiques ont inspiré d'autres projets similaires financés par les autres bailleurs qui ont organisé des voyages d'études pour s'imprégner de l'expérience du projet FSD. L'expérience acquise a conduit le Gouvernement à créer une agence spécialisée dans la lutte contre la pauvreté et à initier un fonds national de solidarité pour financer ses activités »⁴⁹⁸. La loi (n° 211/AN/07/5ème L) du 27 décembre 2007 fusionne les deux instruments en une agence unique chargée du développement social et qui cumule les fonctions de ces deux instruments : l'Agence Djiboutienne de Développement social. Celle-ci est donc, configurée par la mise en œuvre des programmes ADETIP et Fond social de développement. Il n'est pas sûr que l'Agence de la loi du 27 décembre 2007 ait été organisée comme telle, si la mise en œuvre de ces deux programmes avait été un échec.

b. Organisme tourné vers les clients

Selon l'article 2 de la loi (n° 211/AN/07/5ème L) du 27 décembre 2007, l'agence est un «établissement public à caractère administratif doté d'un statut particulier et d'une personnalité morale avec une autonomie administrative et financière ». La particularité du statut de l'agence découle de sa mission qui consiste à « contribuer à l'éradication de la pauvreté chez les groupes vulnérables et [...] atténuer la disparité entre les régions » en garantissant, entre autres, « l'accès au financement et aux services de micro finance » (art 5 et 6). L'agence est donc, non seulement un établissement public administratif bénéficiant d'« une délégation de maîtrise d'ouvrage de l'État et des collectivités territoriales pour l'exécution des programmes et projets d'intérêt public » (reprenant les missions de l'ADETIP) ; mais également un établissement de micro-finance (reprenant le projet Fond Social de Développement) dont « la gestion prudentielle des concours d'intermédiation financière [...] » (al.2 art.8) s'exerce sous la supervision de la Banque centrale.

Cette configuration institutionnelle satisfait aux deux principaux acteurs de la stratégie de réduction de la pauvreté : 1- aux partenaires techniques et financiers, elle offre un interlocuteur institutionnel, autonome et qui est en même temps, une unité opérationnelle disposant de la maîtrise d'ouvrage déléguée pour la construction d'infrastructures à caractère social ; 2-à l'État, elle fournit une banque des pauvres qui récolte des subventions budgétaires et des partenaires techniques et financier pour allouer directement à une population bien ciblée (les enquêtes démographiques des ménages) sans remettre en cause son désengagement dans le secteur bancaire (système de micro-finance). L'Agence nationale pour la promotion des investissements de la loi (n° 114/AN/01/4° L) du 21 janvier 2001 participe également du même principe : son organisation en forme d'entreprise publique autonome, qui dispose d'une délégation de

cette paupérisation de la population à travers l'octroi des crédits, l'amélioration de services sociaux de base et le renforcement des capacités institutionnelles".

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 23.

compétence pour accorder ou retirer des licences et permis d'opérer ainsi que des agréments du code des investissements exonérant d'impôt, des taxes et des droits divers est une garantie offerte aux investisseurs : il leur est *offert* un interlocuteur unique qui dispose de tous les pouvoirs pour faciliter la réalisation d'investissement.

Ces montages organisationnels tournés vers l'environnement d'action et les clients (État, bailleurs, population bénéficiaire- pauvres comme investisseurs) se caractérisent par un système de gestion souple, axé sur l'efficacité.

B. Une gestion marquée par la souplesse et axée sur l'efficacité

La création et la configuration institutionnelle des agences s'inscrit dans une volonté de « court-circuiter » l'ensemble des administrations publiques pour assurer la prestation des services essentiels⁴⁹⁹ et « les organisations internationales se sont activement employées à favoriser l'indépendance des agences pour ménager l'intérêt qu'elles attachent à l'efficacité de l'aide »⁵⁰⁰. C'est ainsi qu'« on a vu dans les AGETIP une première réponse au manque d'efficacité de la réalisation des projets [...] (De même) l'impossibilité de faire parvenir l'aide [...] directement aux démunis (a conduit) à la création des Fonds sociaux (tel que le Fonds de solidarité national ou le Fond social pour le développement) »^{501.502}

La souplesse de leur système de gestion **(1)** est motivée par la recherche de l'efficacité dans l'exécution des missions et programmes **(2)**.

1. Gestion souple et autonome

a. Souplesse de gestion héritée de programmes d'aide

Selon l'article 7 de la loi (n° 211/AN/07/5ème L) du 27 décembre 2007, « la gestion de l'ADDS est fondée sur des approches transversales à savoir l'approche participative, partenariale, territoriale, genre, environnementale et de proximité ; un mécanisme capable de remplir ses fonctions de conception et de mise en œuvre des projets et programmes qu'elle aura élaboré et/ou qui lui seront confiés d'une manière efficace, transparente, rapide et peu coûteuse. »⁵⁰³L'agence est placée sous la tutelle du Premier ministre, chargé de la mise en œuvre

⁴⁹⁹ R. Laking, « Les agences », art cit, p. 14.

⁵⁰⁰ *Ibid.*

⁵⁰¹ Dans notre étude de cas, l'Agence Djiboutienne de Travaux d'Intérêt Public est un exemple de la formule AGETIP et le Fond de social au développement, est un exemple de ces Fonds sociaux constitués pour faire parvenir directement l'aide aux démunis. Ces deux instruments ont été mis en place dans un projet financé par la Banque Africaine de développement.

⁵⁰² *Ibid.*, p. 13-14.

⁵⁰³ *Ibid.* Ces principes de gestion trouvent leur origine dans le projet du Fond social du développement de la Banque Africaine de développement (prêt n° F/DJI/SOC.DEV/98/13): " Au cours de son exécution, le projet a développé

... / ...

de la politique nationale de lutte contre la pauvreté mais le conseil d'administration de l'Agence, « [...] constitué des représentants de l'administration centrale, des collectivités locales, du secteur privé et de la société civile », organisé selon le principe participatif, est « investi de tous les pouvoirs et compétences nécessaires à l'administration de l'Agence » (art.12). En outre, « le directeur général détient tous les pouvoirs et attributions qui lui sont confiés pour assurer la gestion de l'Agence. Il exécute à ce titre les décisions du CA. Pour le mode de gestion relatif aux activités confiées à l'ADDS celle-ci disposera de *manuels de procédures* et d'un *système de gestion intégré* » (art.15). On remarquera que les administrations Djiboutienne ne fonctionnent point selon des manuels de procédure ou de gestion intégrée. En fait, ces manuels de procédures, les principes et le système de gestion intégré (administratif, comptable et financier) sont des acquis de la mise en œuvre du projet Fond social de développement à l'origine de la création de l'Agence⁵⁰⁴.

b. Souplesse de gestion nécessitée par les missions de l'agence

La loi (n° 114/AN/01/4^e L) du 21 janvier 2001, portant création de l'Agence Nationale pour la Promotion de l'Investissement (ANPI) dispose en son article 9 que : « l'État *délègue*, sur une base *contractuelle* (cahier des charges et contrat plan) l'exécution de missions de service public et de soutien au secteur privé à l'ANPI, opérateur pour le compte de l'État. L'ANPI dispose de l'autonomie de gestion y compris pour le personnel. » La nécessité de fournir un interlocuteur unique aux potentiels investisseurs nationaux justifie cette autonomie de gestion. L'organisation en forme d'entreprise dotée d'un capital social et dont la gestion relève de la législation commerciale répond à cette logique de fournir une garantie d'indépendance aux potentiels investisseurs dans l'octroi d'agréments fiscaux et de licences d'opérer. Elle permet en même temps, à l'opérateur de se défaire de la lourdeur de l'administration bureaucratique des ministères grâce à la distance constituée par la personnalité juridique, un conseil d'administration et un capital social propres, et une relation contractuelle avec l'administration centrale. Le cahier des charges est annexé à la loi portant création de l'Agence ; les clauses de ce cahier des charges constitue la base d'évaluation de la gestion de l'Agence et de l'exécution du service public délégué.

de bonnes pratiques dans plusieurs domaines. Il a *inculqué* aux partenaires et aux bénéficiaires une démarche de gestion participative qui leur a permis de jouer un rôle actif dans le choix, le financement et la réalisation des ouvrages communautaires.

⁵⁰⁴ *Ibid.*: « Tous les biens du projet ont été inventoriés et réceptionnés par le ministère de tutelle du projet, à l'achèvement de celui-ci. Le projet disposait d'un manuel des opérations et des procédures administratives et financières, et d'un système informatisé de gestion comptable et financière.

2. Gestion axée sur l'efficacité

a. Absence de tutelle

La tutelle ne s'applique pas aux agences même si elles sont constituées pour certaines (ADDS notamment), sous forme d'établissement public et que la loi consacre le rattachement de tutelle de l'Agence. Signe qu'une gestion partenariale, transversale, participative tournée vers l'extérieur (ADDS) et les clients (ANPI) s'accordent mal à une gestion verticale, de type tutélaire. En outre, la réforme de la gestion des établissements publics a substitué à la tutelle *a priori*, un contrôle de légalité *à posteriori* et un rattachement technique pour assurer la participation de la gestion de l'établissement public à la politique sectoriel du gouvernement. Seulement, les agences individualisent la mise en œuvre en même des politiques publiques sectorielles. L'ADDS personifie la politique de la lutte contre la pauvreté et constitue pour les bailleurs des fonds, l'interlocuteur dans les programmes de lutte contre la pauvreté. De même l'ANPI constitue l'interlocuteur unique pour les investisseurs nationaux et internationaux. Le contrôle de ces agences relève plutôt que d'un contrôle tourné vers l'efficacité de gestion, l'audit et l'évaluation sur indicateur d'objectif.

b. Audit et évaluation sur indicateur d'objectif

Contrôle de performance. Selon les dispositions de l'article 8 de la loi (n° 211/AN/07/5ème L) du 27 décembre 2007, portant création de l'ADDS, « la comptabilité de l'ADDS ressort de la responsabilité de l'Agence et est soumise, aux contrôles périodiques et aux audits annuels prévus par les accords de financement des projets gérés par l'Agence, signés par le gouvernement et ses bailleurs de fond. Les audits annuels des comptes ou opérations de l'ADDS sont *obligatoirement* réalisés par des cabinets d'expertises agréés. L'ADDS est également soumise au contrôle financier de l'État ». S'agissant de l'ANPI de la loi (n° 114/AN/01/4° L) du 21 janvier 2001 son statut d'entreprise publique fait qu'elle relève du régime de la loi (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998 qui consacre le contrat de performance pluriannuel comme moyen de contrôle des entreprises publiques. D'ailleurs, en tant qu'entreprise publique, l'Agence est la seule qui confère une effectivité juridique au contrat de performance de la loi de 1998, car ; le cahier des charges de l'Agence est joint à la loi portant sur sa création.

Contrôle complexe. L'agence de développement social de la loi du 27 décembre 2007 est soumise à un système de contrôle complexe et moderne. Elle relève d'abord, du contrôle prudentiel de la Banque centrale en tant qu'institution financière gérant un réseau d'institution de micro-finance ; lequel contrôle se distingue et complète les contrôles étatiques sur les organismes maniant des deniers publics (contrôle de la cour des comptes par exemple). Elle est soumise ensuite, au contrôle des institutions internationales et des bailleurs des fonds, du fait de leurs contributions financières au compte spécial de l'Agence alimentant les crédits et microcrédits. Ces contrôles permettent à l'Agence et à ces gestionnaires de s'habituer et de s'approprier des normes et techniques de gestion et de contrôle modernes des partenaires financiers et techniques. De

même, selon les dispositions de l'article 9 de la loi (n° 114/AN/01/4° L) de 2001, l'Agence nationale de promotion de l'investissement (ANPI) « [...] a l'obligation de tenir une comptabilité analytique en temps réel contrôlée par des opérateurs indépendants ».

L'ingénierie institutionnelle n'a pas épargné le noyau dur de l'administration d'État ; on peut même y déceler le point de départ du mouvement de reconfiguration de l'administration pour l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

SECTION II.

LA RESTRUCTURATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

« Dans la plupart des États d'Europe occidentale, d'Asie et d'Afrique, les administrations centrales peuvent se définir comme les ministères ou départements de l'exécutif, placé sous l'autorité hiérarchique directe d'un ministre ou d'un président. Dans ces États par « ministère » ou département », on entend généralement une organisation qui *i*) n'est pas doté de la personnalité juridique ; *ii*) est essentiellement financée par l'impôt ; *iii*) est soumise au régime général de la fonction publique et des finances publiques ; *iv*) est dirigée par un membre du gouvernement »⁵⁰⁵.

« En Afrique, la réforme s'apparente dans la quasi totalité des cas à une tentative de refonder un appareil étatico-administratif sur des bases nouvelles lui permettant d'être effectif [...] »⁵⁰⁶. Cette refondation silencieuse prend le niveau central de l'administration comme point d'implémentation (§ 1). Elle est perceptible dans l'analyse de la révision du monisme de la fonction exécutive (§ 2).

§ 1. INSTRUMENTALISATION DU NIVEAU MINISTERIEL DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'administration centrale des ministères est comme *mise à disposition* pour la réalisation des programmes d'aide au développement : les ministères sont formatés au gré des programmes (A) lorsque certaines de leurs missions ne sont pas gérées par des unités opérationnelles autonome, créées en leur sein et financés par les bailleurs, à qui, ils rendent des comptes (B).

A. Reconfiguration des départements ministériels pour la mise en œuvre des programmes

La reconfiguration est à la fois, organique (1) et matérielle (2).

⁵⁰⁵ R. Laking, « Les agences », art cit, p. 5.

⁵⁰⁶ D. Darbon, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? », art cit, p. 4.

1. La redéfinition des missions des départements ministériels

La mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de l'aide publique au développement conduit à la redéfinition conceptuelle des missions administrative **(a)** et à la redéfinition des priorités dans l'action ministérielle **(b)**.

a. La redéfinition conceptuelle des missions

Prenant le ministère de l'emploi pour illustrer la capacité d'influence des bailleurs de fonds.

La gestion initiale de l'emploi. Après l'accès à l'indépendance le 27 juin 1977, le législateur transpose à l'identique le système français de la fonction publique de carrière par la loi (n° 48/AN/83/1ère L) du 26 juin 1983 portant statut général de la fonction publique. En outre, l'État et ses démembrements formant le premier secteur d'emploi⁵⁰⁷, la loi (° 99/AN/84/1 L) du 12 mai 1984, imprime cette prééminence de l'emploi public dans l'organisation du ministère : le ministère est intitulé, " ministère de la fonction publique (et des réformes administratives)", et s'organise autour d'une direction unique de la "fonction publique".

La gestion de l'emploi sous l'ajustement structurel. En 1996 pour sortir d'une crise budgétaire et financière, le gouvernement souscrit à la Facilité d'ajustement structurel du Fond monétaire international dont les programmes visent à réduire la part des dépenses publiques dans la richesse nationale et à mettre fin à la prééminence de l'emploi public. Il en résulte la réforme de la loi (n° 75/AN/00/4ème L) du 13 mars 2000 qui transforme le ministère de la fonction publique en ministère de l'emploi (et de la solidarité nationale). La direction unique de la fonction publique devient quant à elle, direction de l'administration publique et des réformes administratives. Cette réorganisation témoigne, au-delà de la réduction de la masse salariale de l'État⁵⁰⁸, d'une conversion à la logique de l'emploi plutôt qu'à celle de la carrière. Le niveau ministériel constitue, en effet, le niveau stratégique pour redéfinir le rôle et la place de l'État dans la société. Les programmes d'aide publique au développement (ajustement structurel et réduction de la pauvreté) visent justement à instaurer un type d'État ; leur mise en œuvre ne peut faire l'économie d'une reconfiguration de l'appareil central d'État selon la logique conceptuelle dans laquelle, ces programmes sont conçus (libérale et socio-libérale).

⁵⁰⁷ BANQUE MONDIALE Département Moyen-Orient, *Mémoire du Président de l'Association Internationale de Développement aux administrateurs sur une stratégie de coopération avec la République de Djibouti*, Washington, D.C, s.n., 2000, p.3: " Après les indépendances, on a constaté une forte croissance de la taille et du rôle de l'État, qui s'est embarqué dans un vaste programme d'investissement publics financés par des crédits extérieurs et est devenu l'employeur de dernier ressort. Cette situation a été à l'origine d'une augmentation substantielle de l'emploi public avec des salaires et rémunérations absorbant jusqu'à 60 pourcent des dépenses courantes en 1995".

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 27: "La Banque (mondiale) en collaboration avec le FMI apportera son appui au Gouvernement en préparant le terrain pour une réforme plus exhaustive de la fonction publique et de l'administration visant à rationaliser les dispositifs institutionnels de la fonction publique, ses effectifs et sa structure salariale. En tant que première étape, la Banque apporte son appui à la réalisation d'un recensement de la fonction publique dans le cadre de son projet en cours d'assistance technique."

b. La redéfinition des priorités de l'action

La nature multilatérale des objectifs de lutte contre la pauvreté conduit à la redéfinition des priorités d'action de l'administration centrale.

Avant 2000, la politique gouvernementale consistait en la promotion d'une politique industrielle, reléguant l'énergie au plan secondaire et confié à un établissement public industriel et commercial monopolistique (Electricité de Djibouti). Il a suffi que le Document stratégique de réduction de la pauvreté intérimaire de 2000 et celui définitif de 2004-2006, définissent la pauvreté comme un ensemble de privation et l'énergie comme une condition d'une croissance salvatrice pour Djibouti pour que l'ancien Ministère de l'industrie et de l'énergie devienne Ministère de l'énergie et des ressources naturelles ; ressources naturelles à l'image de l'énergie géothermique promue par les experts comme le nouvel atout énergétique de Djibouti. Disparaît ainsi, le Fond d'investissement pour la maîtrise de l'énergie de la loi (n° 212) du 18 décembre 1986 et, se crée avec la loi (n° 167/AN/12/6ème L) du 05 juillet 2012, une Agence de maîtrise de l'énergie sous la tutelle de ce nouveau ministère.

Ce réajustement des priorités donnait ainsi lieu à la reconfiguration d'un département ministériel et à la création de deux agences (Office Djiboutien pour le Développement de l'Energie Géothermique, l'Agence Djiboutienne de Maîtrise de l'Energie).

2. La création et suppression pure et simple de départements ministériels.

a. La suppression de ministère

Avant l'ajustement structurel et l'intervention du Fonds monétaire international. Le décret (n° 77-010/PR) du 15 juillet 1977 organisant le premier gouvernement de la République confie au premier ministre la responsabilité « d'établir des projets et de promouvoir l'application du programme annuel d'actions économiques qui sera arrêté en Conseil des Ministres sur proposition des différents ministères, services et établissements publics » (article 4). Le premier ministre cumule le portefeuille et la casquette de ministre de l'aménagement du territoire et des ressources nouvelles en plus de ses attributions. À ce titre, il est chargé de « la coordination de l'ensemble des opérations concernant l'infrastructure économique, administrative ou financière tendant à réaliser un meilleur équilibre du développement économique et social des différentes régions formant le territoire national » (article 6). La fonction de planification prend de l'ampleur avec l'adoption de la loi (n° 150/AN/91/2e L) du 10 février 1991 portant plan d'orientation économique et social (1991-2000), et conduit à la création d'un ministère du plan, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la coopération dans le gouvernement de 1993 (décret n° 93-0010/PRE du 04 février). Ce ministère a en charge non seulement, la « planification d'investissements publics et [...] la coordination des activités économiques entre le secteur privé et le secteur public » mais aussi, « des relations avec les organismes internationaux d'aide au développement, bilatéraux et multilatéraux ». C'est un ministère stratégique en raison de

l'étendu de ses compétences et surtout, du poids de l'aide publique, budgétaire et non budgétaire. Autorité de planification économique, chargé de la coopération internationale, il est autorisé à engager des accords de financement avec les partenaires économiques et financiers (bailleurs de fonds et banques, prêt concessionnels et non-concessionnels).

La traduction juridique des principes de l'ajustement. En avril 1996, la République de Djibouti souscrit aux programmes d'ajustement structurel du Fond monétaire international pour remédier à une crise budgétaire et financière. Le ministère de l'économie et des finances, principal département d'exécution des prescriptions du Fond, est le premier département réformé (loi n° 15/AN/98/4^{ème} L du 01avril 1998). Le décret (n° 99-0025/PR/MEFPP) d'application de cette loi, en date du 03mars1999, publié dans un numéro spécial du journal officiel, consacre un chapitre entier aux "[...] principes fondamentaux qui sous-tendent l'organisation et l'action du ministère (...)". Mise en forme juridique et ancrage institutionnel des principes impulsés par les experts du Fonds monétaire quant à la (nouvelle) gestion de la procédure budgétaire et des finances publiques. Le premier de ces principes est celui de l'ordonnateur délégué *unique* du budget de l'État, des comptes hors budget et des comptes spéciaux du trésor selon lequel, le ministre de l'économie « [...] est seul compétent (désormais) pour *constater* les dettes et les créances de l'État et *engager* financièrement à l'égard des tiers » (art. 5 du décret). Il s'ensuit que « les conventions internationales, les protocoles ou accords de financement, les conventions de prêts de toute nature et d'une manière générale tout contrat, tout acte impliquant une incidence financière ou une charge pour l'État doivent, préalablement à leur signature par l'autorité compétente pour représenter l'État, recevoir le visa du ministre de l'économie et des finances qui seul emporte engagement financier de l'État » (art.6).

La traduction organisationnelle des principes de l'ajustement. La consécration du principe de l'ordonnateur délégué unique conduit à la suppression du ministère du plan. La loi de 1998 transfère la direction du plan et de la programmation du ministère du plan au ministère de l'économie. L'accessoire suit le principal, et l'aide suit le plan. C'est la sous-direction du plan de la direction du plan du ministère de l'économie chargée d'établir le cadrage macroéconomique et le programme d'investissement public pluriannuel qui reçoit la compétence pour « instruire, en collaboration, avec les ministères, les demandes relatives aux aides internationales »(art.102, 3 du décret n° 99-0025/PR/MEFPP du 03mars1999).

La centralisation de l'engagement a réorganisé la structure de l'appareil administratif centrale et atteste du niveau de pénétration et d'ouverture.

b. La création de ministère

La Banque mondiale. La Banque mondiale estime que « l'absence de (la) pleine intégration (de la Femme) à l'économie constitue un gaspillage dramatique de ressources. En effet, la moitié de la population mondiale souffre d'une éducation et d'une formation, insuffisantes et sa disponibilité en tant que ressource productive est dès lors limitée⁵⁰⁹ »⁵¹⁰. En outre, « le discours officiel voit dans la culture populaire, les principales causes de la subordination sociale des femmes. En guise de solution, les politiques préconisées (par la Banque Mondiale) visent à favoriser la croissance économique, considérée concomitante à l'intégration des femmes dans le développement »⁵¹¹.

L'État. Ce dernier décide dès lors, de prendre en charge la promotion de la femme et institue auprès de la Présidence, une direction chargée de la promotion de la femme. Le rattachement de cette direction à la présidence témoigne du niveau d'attachement et d'adhésion au discours de la Banque mondiale : la présidence, *marraine* de l'effectivité de la promotion des droits de la femme. Cette direction est créée par voie de loi mais ne dispose pas de la personnalité juridique. Elle n'est pas une direction interne à la Présidence et dispose de ses propres services : un service des affaires politiques, juridiques et des relations internationales, un service des affaires économiques, un service chargé de l'éducation, de la santé [...] et des affaires sociales. Elle est tout de même, soumise à la tutelle de la présidence.

La relation. Les souhaits de la Banque Mondiale de *promotion*, d'*autonomisation* et d'*intégration* de la femme dans l'économie et dans la société dessinent la trajectoire institutionnelle de cette direction qui devient d'abord, un ministère délégué (*intégration*), auprès du premier ministre (loi n° 62/AN/99/4ème L du 23 décembre 2002) avant d'être un ministère *autonome* (loi n° 34/AN/09/6ème L du 21 février 2002) : l'intégration dans l'appareil gouvernemental signe *la promotion* de la première femme ministre. La stratégie de la Banque mondiale relative à « " la lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion [...] oblige à reformuler les rapports entre hommes

⁵⁰⁹ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, Djibouti, s.n., 2004, p.27. Les rédacteurs du document portant stratégie de réduction de la pauvreté pour la période 2004-2006 font ce même constat du vice-président de la Banque Mondiale, Kemal Derviş : " La disponibilité des femmes est souvent limitée par les contraintes domestiques et en particulier par la corvée d'eau, y compris en zone urbaine lorsque le foyer ne dispose pas de branchement individuel ce qui est encore fréquent. Cette corvée est partagée [...] entre les femmes et les filles, qui ne peuvent pas consacrer ce temps à des activités génératrices de revenus ou pour aller à l'école dans le cas des filles".

⁵¹⁰ ZOUNDI Lagi, « Les politiques de la Banque Mondiale relatives à la promotion de l'éducation des filles dans les pays en développement : promesse d'équité ou renforcement des inégalités? », in *Canadian Journal of Education*, n° 1, vol. 31, 2008, p. 229-254.

⁵¹¹ CABALLERO Karen Bähr, « Lutte contre la pauvreté et capacité d'action des femmes dans la longue durée : une discussion autour du concept d'encastrement », in *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, n° 38, 1 décembre 2008.

et femmes, entre groupes sociaux, entre les États comme entre États et sociétés”⁵¹². La création d’un ministère autonome de chargée de la promotion de la femme est le résultat de cette reconfiguration des rapports.

B. Émergence de la logique d’administration de mission dans les départements ministériels

La mise en œuvre des programmes d’aide publique au développement a conduit à corrompre les caractéristiques organisationnelles des départements ministériels (administration de moyen) par la création d’administration de mission **(1)**. Cette formule soulevant un certain nombre de contrariétés, elle a nécessité l’intervention du législateur pour concilier cette formule avec le régime juridique financier **(2)**.

1. Éclosion à l’intérieur des départements ministériels d’unité de gestion de projet

Les administrations de mission ont émergé dans le cadre des programmes d’aide publique au développement **(a)**. Cependant, la proximité avec les ministères a opéré comme par contamination, une conversion des départements ministériels en structure de projet **(b)**.

a. Origine externe de la formule de l’administration de mission

Logique configurationnelle. Les bailleurs des fonds ne se limitent pas à l’allocation de contribution financière. Il arrive aussi et surtout, qu’ils prennent en chargée de manière ciblée, l’exécution d’un programme (aide-programme) même s’il relève de la compétence d’un département ministériel. Toutefois, pour éviter le chevauchement, se met en place une structure dénuée de la personnalité juridique, chargée spécialement de l’exécution, du suivi et du contrôle du programme mais qui dispose d’une grande autonomie opérationnelle. Appelée unité de gestion de projet, la logique organisationnelle de ces entités se caractérise par une « [...] séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d’exécution[...] »⁵¹³. L’unité administrative entretient tout de même, une relation hiérarchique avec le département ministériel compétent dans une configuration qui préserve son autonomie et délimite clairement ses missions. Le substrat logique réside dans l’idée que « les organisations dont les objectifs sont précis et qui sont libres de prendre des décisions de gestion sont plus efficaces que celles dont les objectifs sont multiples ou mal définis et la liberté est limitée »⁵¹⁴.

⁵¹² « Chapitre 3 : La lutte contre la pauvreté et les inégalités : une approche française et sa déclinaison au niveau de quelques secteurs », in *Revue de l’OCDE sur le développement*, n° 2, no 5, 2004, p. 261-269.

⁵¹³ BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l’ère du New Public Management? », in *Critique internationale*, n° 35, 1 septembre 2007, p. 9-29.

⁵¹⁴ R. Laking, « Les agences », art cit, p. 16.

La création d'unité de gestion de projet doit donc concilier, deux objectifs contraires : 1- l'autonomie opérationnelle (efficacité technique), 2- l'autorité du département ministériel pour maintenir la cohérence de l'action gouvernementale (efficacité politique). Il ne s'agit pas de déposséder le ministère de sa compétence (pas d'externalisation externe), mais d'optimiser l'exécution du programme tout en gardant l'unité de gestion, maîtresse de ses moyens (financier et humain) et de sa mission (orientation de l'exécution, suivi et contrôle des opérations). Il en résulte une organisation à trois niveaux : un comité de pilotage stratégique (instance politique interministérielle), un comité technique de coordination (ou un coordonateur pour les projets qui se limitent à un secteur d'activité⁵¹⁵) et l'unité de gestion de projet. Cette organisation tripartite vise à concilier efficacité politique et efficacité administrative et technique. Les bailleurs des fonds, adeptes de la performance (économique et financière) et de la rentabilité (rentabilité économique réel) des programmes, les unités de gestion de projet constituent des instruments de gestion types.

Aide projet et administration de mission. Un décret (n° 2012-257/PRE) du 01 décembre 2012 crée, une "Unité de Gestion des Projets (UGP)" Géothermie placée *auprès* du Ministère de l'Énergie et de l'Eau, chargé des ressources naturelles » (art.5). Cette unité administrative est chargée de « superviser les projets de forage, d'exploration géothermique [...] et tous projets portant sur l'exploitation de l'énergie géothermique sur l'ensemble du territoire national en coordination avec le centre d'étude et de recherche de Djibouti et sous la supervision et le contrôle du Comité de pilotage ; [...] assurer le suivi de l'ensemble des opérations techniques, financières et administratives (planification, exécution et suivi des activités) des projets géothermie [...] ».

Le comité de pilotage de composition interministérielle constitue l'instance de planification stratégique chargée de « [...] définir les orientations stratégiques globales dans le domaine de l'énergie géothermique dont la mise en œuvre incombe à l'UGP géothermie » (art.2 du décret) : séparation des fonctions de planification stratégique et de mise en œuvre opérationnelle. Toutefois, l'unité de gestion du projet rend compte au comité de pilotage en produisant un rapport trimestriel et des « situations périodiques sur l'état d'avancement de l'exécution technique et financière » (art.6) Elle est dirigée par un coordonateur.

En réalité, ce décret ne fait pas œuvre de création mais de formalisation d'un engagement souscrit auprès du groupe de la Banque Africaine de développement pour l'obtention d'un financement pour l'acquisition d'infrastructure nécessaire à l'exploitation de l'énergie géothermique. L'architecture de l'unité de gestion était prévue dans le plan de gestion

⁵¹⁵ GELINAS André, *L'intervention et le retrait de l'État: l'impact de l'organisation gouvernementale*, Sainte Foy, Québec, Canada, les Presses de l'Université Laval, 2002, 427 p, p.81 : " un secteur d'activité est un ensemble de réalités, d'activités reliées, suffisamment vaste, homogène et précis pour permettre [...] d'intervenir de manière cohérente."

environnementale et sociale validé par la Banque comme cadre institutionnel et environnementale du projet. Ce plan de gestion validé en mai 2012 par le conseil d'administration de la Banque dessinait la configuration institutionnelle d'exécution du programme ; configuration qui sera adopté par le décret du 1er décembre 2012. Dans ce document d'évaluation, il était prévu que « l'Unité de Gestion du Projet sera composée (d') un directeur du projet (consultant international), un coordinateur local du projet, un coordinateur local adjoint du projet, un expert en aspects environnementaux et sociaux, un comptable expérimenté, et une secrétaire. L'UGP sera directement rattachée au Ministère de l'Energie et de l'Eau chargé des Ressources Naturelles (MEERN) et devrait être considérée comme une unité autonome chargée de la planification, de l'exécution et du suivi des activités du projet. L'UGP agira sous la supervision d'un Comité de Pilotage (CP) qui a pour mission l'orientation et la coordination des activités. Le CP est présidé par le MEERN et composé de représentants des institutions suivantes. [...]Le projet est placé sous la responsabilité de l'UGP qui en assure la tutelle technique, le Ministère de l'Economie et des Finances chargé de l'Industrie et de la Planification (MEFIP) assurant la tutelle administrative et financière »⁵¹⁶ : implémentation au sein de l'appareil central d'État, de la formule d'administration de mission.

b. Implémentation et contradiction

Bien avant une unité de gestion de projet ("Géothermie") placé *auprès* du département ministériel légalement compétent, c'est à l'intérieur même des départements ministériels que la logique d'autonomisation pour une plus grande efficacité de la mise en œuvre, a germé.

Origine de l'implémentation. « Les pays à faible revenu qui souhaitent obtenir un financement auprès des institutions internationales ou se qualifier pour les programmes de réduction de la dette, doivent présenter un plan stratégique d'investissement dans les politiques sociales destinées à réduire la pauvreté »⁵¹⁷. Ce plan est dit "document stratégique de réduction de la pauvreté". Globale, la stratégie dessinée dans ce document se décline ensuite, en stratégies sectorielles : chaque secteur d'activité parmi celles retenus dans le document stratégique fait l'objet d'un plan sectoriel et pluriannuel. Il en est ainsi du « [...] cadre stratégique intersectoriel que le Gouvernement de la République de Djibouti a défini pour lutter efficacement contre le VIH/SIDA et les IST curables au cours de la période 2003-2007 (et qui) constitue le document d'orientation pour toutes les interventions [...] »⁵¹⁸. Pour assurer la mise en œuvre de ce plan, un décret (n° 2003-0049/PR/MEF/MS) du 22 mars 2003 met une place une structure à trois

⁵¹⁶ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Rapport d'évaluation du projet d'exploration géothermique dans la région du Lac Assal- Pays Djibouti*, Djibouti, s.n. 2012, p.23.

⁵¹⁷ K.B. Caballero, « Lutte contre la pauvreté et capacité d'action des femmes dans la longue durée », art cit.

⁵¹⁸ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Cadre stratégique intersectoriel de lutte contre le VIH/Sida et les IST (2003-2007)*, Djibouti, République de Djibouti, 2002, p.1.

niveaux : un comité interministériel présidé par le Premier ministre et chargé de l'orientation, de l'animation et du pilotage stratégique (comité interministériel de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose), un comité technique interministériel présidé par le secrétaire général du ministère de la santé défini comme le « niveau technique de coordination nationale intersectorielle » (art.5 du décret) et, un secrétariat exécutif placé sous l'autorité du vice-président du comité technique et chargé de « la planification, du suivi et de l'évaluation du Plan national [...] » (art.12 du décret).

Le secrétariat exécutif constitue l'administration permanente de l'action publique de lutte contre les maladies vénériennes⁵¹⁹. Le comité interministériel, instance politique, se réunit au moins une fois par an et le comité technique interministériel, organe de coordination et de suivi, au moins une fois par trimestre. Le secrétariat bénéficie d'un personnel et d'un budget propre arrêté par mission et défini dans le plan national intersectoriel de décembre 2002. Il est dirigé par un secrétaire nommé sur proposition du ministère de la santé et ayant rang de directeur d'administration centrale. Entre le secrétaire et le ministre de la santé (vice-président du comité technique), la relation est ascendante : le ministre de la santé suit la gestion du secrétaire exécutif sur la base des informations qu'il lui fournit selon une périodicité trimestrielle. Le secrétariat dispose d'un personnel et d'un budget autonome, défini par le plan national intersectoriel selon une ventilation pluriannuelle et par mission (axes stratégiques arrêtés dans le plan). Il fournit un rapport trimestriel, détaillé sur l'avancement de l'exécution du plan et sur sa performance au comité technique interministériel dont il assure le secrétariat. Il s'agit donc d'une administration autonome de mission qui rompt avec les hiérarchies verticales, caractéristique de l'administration bureaucratique Wébérienne.

Formule à la pointe de la technologie administrative, son appropriation comme mode de gestion des missions budgétées a été limitée par la structure de la ventilation budgétaire.

Contradiction. Selon les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 32 de la loi relative aux lois des finances du 29 octobre 2000, « [...] le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général, le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par *titre* et par *ministère* [...] ». Budget de moyen basé sur une ventilation par ministère, il exclut l'attribution de crédit sur mission et programme. Les administrations de mission ne sont pas internes aux départements ministériels et ne peuvent recevoir des allocations budgétaires. Leur adoption comme technique de gestion dans l'administration centrale ne peut faire l'économie d'une réforme de la structure de la ventilation, et de la présentation du budget et donc, une redéfinition globale de l'architecture budgétaire.

⁵¹⁹ Article 10 du décret du 22 mars 2003 : "Le Secrétariat Exécutif; structure permanente assurant au quotidien la planification, coordination, suivi et évaluation technique et financière du plan national intersectoriel, constitue le bras technique du Comité Technique Intersectoriel dont il assure le secrétariat".

Pourtant, l'organisation tripartite et l'autonomisation de la mise en œuvre des missions présente l'avantage de concilier la demande croissante d'État (investissement social) avec la contrainte budgétaire de ne pas accroître le déficit public : entité placée en dehors de l'administration et du budget, cette ingénierie administrative permet de neutraliser le coût budgétaire de l'investissement public social (de lutte contre les maladies vénérienne en particulier, et de lutte contre la pauvreté en général)⁵²⁰.

Trouver un moyen d'adopter cette forme d'administration sans réformer la structure budgétaire constitue donc, un défi adressé au génie organisationnel.

2. Appropriation et intégration juridique de la formule

Le système administratif va adopter la formule **(a)** sans réformer la logique de la ventilation budgétaire **(b)**.

a. Appropriation

Un décret (n° 2015-279/PR/SESN) du 11 octobre 2015, met en place « un programme de transfert monétaire intitulé Programme National de Solidarité Famille destiné à soutenir les ménages Djiboutiens en situation d'extrême pauvreté » (art.1^{er}). L'administration chargée de la gestion de ce programme est une organisation tripartite qui comprend : 1- un comité de pilotage interministériel présidé par le Premier ministre chargé de définir les orientations stratégiques, « ce comité constitue l'instance suprême de pilotage » (art.3 du décret) et se réunit tous les trois mois ; 2- un comité technique, de composition interministérielle et participative (membre issue de la société civile et des collectivités locales) chargé des aspects techniques du programme notamment « l'efficacité du ciblage des bénéficiaires [...] » (art.6) se réunit au moins une fois par mois ; 3- une unité de gestion du programme chargée de la mise en œuvre quotidienne du programme et de l'administration courante.

Cette organisation administrative distingue d'abord, le niveau opérationnel de pilotage et celui de la mise en œuvre. L'unité de gestion bénéficie d'une autonomie opérationnelle large⁵²¹, d'un

⁵²⁰ P. Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », art cit, p. 12: " Ces usages (et ingénierie administrative), [...] sont d'autant plus nombreux que le New Public Management constitue l'idéologie globale idéale pour faire le lien entre les programmes néolibéraux initiaux de réduction de l'État et les discours récents proposant de reconstruire de véritables capacités étatiques. S'il s'agit bien de plaider pour une fonction (et une administration) publique qualifiée et neutre, il s'agit aussi de conserver l'objectif d'un *État réduit et d'ajouter celui de l'efficacité administrative*".

⁵²¹ Article 9: " L'unité de gestion est chargée de : - élaborer les termes de référence des comités, de l'opérateur de paiement, des ONGs d'exécution et de suivi des mesures d'accompagnement ; préparer le plan d'action général et les chronogrammes des activités du programme ; définir la stratégie d'identification, d'enregistrement et d'inscription des bénéficiaires du PNSF (méthodologie de ciblage et les critères de pauvreté et de vulnérabilité); - élaborer le dispositif de suivi-évaluation et planifier les analyses et les études complémentaires aux évaluations d'impact ; - élaborer la stratégie de communication et assurer la mise en œuvre du plan de communication découlant de la stratégie ; - développer le système d'information et de gestion (SIG) ; - produire les outils et les documents de travail tel que le manuel de procédure du PNSF, le manuel de Suivi-évaluation [...]"

budget et d'un personnel propre. Elle bénéficie d'une implantation géographique nationale à raison d'un bureau dans chaque commune et chaque conseil régional pour les régions de l'intérieur. Elle dispose de sa propre population administrative qu'elle cible, identifie, cartographie, photographie, classe et fournit des prestations, enregistre, traite et résout les réclamations. Ensuite, l'unité de gestion est créée à l'intérieur du secrétariat d'État chargée à la solidarité nationale. Il ne s'agit d'une entité administrative externe au département, placé auprès de [...] à l'instar de l'unité de gestion du projet "Géothermie". C'est le département ministériel, secrétariat à la solidarité nationale, qui gère ce programme comme une unité de gestion de projet.

L'élite politique et administrative est passée maître dans les montages institutionnels en attribuant une autonomie opérationnelle assez large et inédite à un département ministériel pour l'exercice d'une mission qui constitue le noyau dur de son portefeuille : secrétariat d'État chargé d'organiser la solidarité nationale pour lutter contre la pauvreté gère le programme de solidarité nationale en faveur des familles pauvres-extrême comme une unité de gestion de projet, défait du carcan hiérarchique de l'administration centrale verticalement intégré. En tant qu'unité de gestion de projet, le secrétariat d'État dispose d'un budget propre en dépit de la ventilation organique du budget.

b. Contournement de la rigidité budgétaire

Pour la gestion du programme national solidarité famille, le secrétariat d'État est financé sur le fond de solidarité national de la loi (n° 170/AN/12/6ème L) du 1er août 2012, fond spécial autonome, hors budget et hors écritures du trésor. Le programme national de solidarité famille est institué en octobre 2015, soit à la clôture de l'agenda du millénaire pour le développement et à l'adoption des nouveaux objectifs de développement durable. Le programme incarne la volonté gouvernementale de prendre en charge l'action publique de la lutte contre l'extrême pauvreté. L'ancien plan d'investissement pluriannuel adossé aux documents stratégiques de réduction de la pauvreté qui définissait les programmes opérationnels et leur mode de financement (répartition entre les différents partenaires à la suite des tables rondes) est nationalisé. Une organisation administrative tripartite est mise en place qui distingue les fonctions de planification stratégique et les fonctions de mise en œuvre opérationnelle. C'est le décret (n° 2014-048/PRE) du 15 mars 2014 qui met en place cette administration tripartite de l'investissement national (social) qui comprend : 1- « un comité interministériel qui constitue l'organe de pilotage de l'exécution du Programme National d'Investissement (PIN) [...] placé sous la Présidence du Premier ministre » (art.2) ; 2- un comité technique de suivi interministériel et, 3- une cellule d'appui à l'exécution chargé de « l'exécution opérationnel du programme » (art.10).

Le gouvernement s'est ainsi, imprégné de la formule de l'administration de mission et la conciliation entre investissement public social croissant et contrainte de discipline budgétaire. Toutefois, le « [...] développement d'enclaves bureaucratiques en symbiose avec les consultants internationaux mais qui laissent intact le reste du système administratif (et le) renforcement d'une

autonomie gestionnaire (pourrait favoriser) dans les faits, les pratiques politico-administratives informelles alimentant la corruption »⁵²². En tout cas, si « [...] l'adoption des prêts et des plans [...] conditionnés est l'enjeu de négociations entre les organismes et les élites politico-administratives, lesquelles « jouent » des rivalités existant entre les organisations internationales en faisant valoir les différences qui opposent les rationalités respectives de ces dernières »⁵²³, ces élites se jouent également de l'implémentation en neutralisant les effets dé-structurants des outils modernes de gestion pour faire l'économie d'une réforme global du système administratif. Aidé par le contexte, l'implémentation produira comme même ses effets, conduisant à remettre même en cause la structure moniste de l'appareil central de l'État.

§ 2. REVISION DU MONISME DES FONCTIONS EXECUTIVES : VERS UN BICEPHALISME EXECUTIF ?

Dans les organisations simples (positivistes) par opposition aux organisations complexes, la légitimité de l'autorité à gouverner repose entièrement sur le droit⁵²⁴. À l'instar de l'ordre juridique (ensemble des habilitations à produire du droit) qui fonde sa légitimité, l'organisation positive (l'ensemble administratif) est structurée selon un principe hiérarchique vertical : les autorités administratives inférieures (comme les normes inférieures) sont soumises à des autorités supérieures (des normes supérieures dans l'ordre juridique) qui exercent sur eux, des pouvoirs de direction et de contrôle. Cette relation hiérarchique confère aux systèmes, administratif et juridique, une unité structurelle et réduit la complexité organisationnelle par des relations simples, de subordination hiérarchique, de direction et de contrôle.

La constitution du 15 septembre 1992 dispose à l'article 30 que, « le président de la République détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose du pouvoir réglementaire ». Il dispose également d'un « gouvernement [...] chargé d'assister et de conseiller le président de la République dans l'exercice de ses fonctions » (art.41). Il en résulte que tous les projets d'arrêté, de décret et de loi transitent par ses services internes- le secrétariat général du gouvernement, qui visent, avisent et avalisent les projets de textes avant leur adoption ou rejet définitif. La mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, complexe, intersectorielle et holiste, ne peut efficacement prospérer dans ce cadre monolithique. Une loi constitutionnelle

⁵²² P. Bezes, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », art cit, p. 13.

⁵²³ *Ibid.*, p. 18.

⁵²⁴ LAUFER Romain, « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes », in *Politiques et Management Public*, n° 1, vol. 3, 1985, p. 25-48 : " on pourrait opposer le modèle de l'organisation positiviste au modèle de l'organisation complexe construite comme son antithèse. Une façon de synthétiser [...] consisterait à proposer que les systèmes administratifs complexes s'opposent aux systèmes administratifs simples par le fait que l'on peut décrire les premiers de façon univoque, c'est-à-dire d'une façon qui entraîne le consensus de tous ceux qui acceptent les prémices du positivisme. Alors que la description des seconds apparaît incertaine (effets contre-intuitifs), surprenante (effets paradoxaux) et conflictuelle (effets pervers). En un mot, les systèmes administratifs complexes seraient les systèmes trop complexes pour être décrits de façon univoque".

(n° 92/AN/10/6ème L) du 21 avril 2010 réforme ce cadre. Selon l'article 6 de cette loi constitutionnelle, c'est désormais, le « Premier ministre (qui) met en œuvre la politique du président de la République, coordonne et anime l'action du Gouvernement ».

L'autorité hiérarchique du Premier ministre au sein du gouvernement, consacrée par cette réforme ne peut pas s'appréhender dans une conception formelle, positiviste, verticale et ascendante **(A)** mais plutôt dans une relation horizontale de coordination et d'animation **(B)**.

A. La portée normative de l'autorité hiérarchique du Premier ministre

La loi (n° 23/AN/13/7ème L) du 03 décembre 2013, loi d'application de la loi constitutionnelle de 2010, dispose que le Premier ministre « [...] est chargé de la coordination ministérielle et *organise* les actions des différents Ministères en veillant à la cohérence de leurs actions *en sa qualité de chef de l'Administration* » (art.3).

Le Premier ministre ne dispose pas d'une autorité juridiquement contraignante sur les actes des autres membres du gouvernement, qui pourraient constituer dès lors, les subalternes de ce nouveau chef **(1)**. Il ne dispose pas non plus de la capacité juridique pour organiser l'action administrative des différents ministères ; le président de la République concentre au sein de l'Exécutif, l'initiative des projets de loi et le pouvoir réglementaire. Quelle est donc sa position au sein du gouvernement **(2)** ?

1. Autorité sur les actes des ministres

Il faut distinguer entre l'exécution des missions relevant de la compétence sectorielle des ministérielle **(a)** et l'action interministérielle **(b)**.

a. Dans l'action sectorielle

Transmission des projets de texte de loi et de règlement. La hiérarchie juridique implique l'exercice par son détenteur, d'un pouvoir de contrôle sur les actes de ceux qui relèvent de sa juridiction. La loi du 03 décembre 2013 confère au Premier ministre, la qualité de Chef de l'Administration, chef de l'ensemble formé, au moins, par les établissements publics administratifs et les administrations centrales des ministères. Pour garantir l'effectivité de cette fonction de Chef de l'ensemble administratif, le législateur met à la disposition du premier ministre, un secrétariat général. Un décret (n° 2005-0151/PR/PM) du 06 août 2015 précise l'organisation de ce secrétariat. Selon l'article 5.4° de ce décret, le service des affaires juridiques du secrétariat a pour mission d'« analyser les projets de textes législatifs ou réglementaires *émanant* des départements ministériels ». Pourquoi, les départements ministériels solliciteraient-ils les services du premier ministre pour analyser leurs projets de texte de loi ou de règlement si celui-ci n'est pas leur chef ? Et puis, la transmission est-elle obligatoire ?

Absence d'autorité sur les projets de texte de loi et de règlement. La loi constitutionnelle (n° 92/AN/10/6ème L) du 21 avril 2010 n'a pas réformé la structure moniste de l'exécutif. Le Président cumule toujours les fonctions de chef d'État et de chef du Gouvernement. Il dispose à cet égard et seul, l'autorité hiérarchique sur les projets de lois et règlement des membres du gouvernement, simples conseillers et assistants à sa disposition, Premier ministre y compris. À ce titre, c'est le département des affaires juridiques du secrétariat général du gouvernement, service interne à la présidence, qui est compétent pour « connaître, aux fins d'examen et avis, de toutes les affaires à caractère juridique qui lui sont soumises par l'autorité publique, (et pour) vérifier la légalité des projets de textes à présenter au Conseil Ministres ». La transmission des projets de texte ainsi que l'avis préalable du secrétariat général du gouvernement sont obligatoires et la réforme constitutionnelle du 21 avril 2010 n'a point remis en cause. Le Premier ministre n'est pas une autorité préalable des projets de texte des ministres et ne se substitue donc, ni se superpose au service de la Présidence. La transmission est donc largement facultative [...] à une exception près.

b. Dans l'action intersectorielle et interministérielle

Hiérarchie verticale. Le premier ministre dirige l'action interministérielle, et c'est une constante. L'article 5 du décret (n° 77-546/PR) du 15 juillet 1977 relatif au premier gouvernement de la République précisait : « pour l'exécution de sa mission, le premier ministre pourra convoquer et présider tout comité interministériel réunissant, même à titre permanent, des représentants des différents ministères, services et établissements publics. Il informera préalablement le Président de la République de la création et des réunions de ces comités. Le Président de la République pourra s'y faire représenter et le premier ministre lui fera rapport de leur activité. » Un arrêté (n° 77-547) du 23 novembre 1977 fixe la constitution et les attributions de ces comités. Et c'est dans ce cadre que le secrétariat général de la primature, par le biais de son service juridique, est chargé d'« analyser les projets de textes [...] réglementaires émanant des départements ministériels » pour adoption en comité interministériel

Selon, l'article 7 de l'arrêté du 23 novembre 1977, « les arrêtés réglementant les matières relevant des compétences de plus d'un ministère doivent être : - communiqués préalablement au Premier ministre, - communiqués à tout ministre, intéressé ou à ceux désignés par le Premier Ministre. Ces arrêtés sont alors qualifiés d'arrêtés interministériels et signés par chaque ministre intéressé ou désigné comme il vient d'être dit. ». La primature est ainsi, une autorité de contrôle préalable des projets d'arrêtés interministériels.

Logique administrative comme fondement. Dans une circulaire du 18 mai 1999, le Président de la République enjoignait, aux membres du gouvernement de l'époque « lorsque, lors de la préparation d'une mesure relevant de (leurs) attributions, celles d'autres ministres sont concernés, il (leur) revient d'engager sans délai (entre) eux les discussions nécessaires ». La transmission et l'avis du Premier ministre sont *facultatifs* sur un plan juridique mais d'une part, ils

permettent au service de la Primature de participer au renforcement de la cohérence de l'action du gouvernement ; d'autre part, il est difficile politiquement de ne pas en tenir compte.

Une décongestion de la fonction gouvernementale. La constitution des comités interministériels est organisée par voie de décret Présidentiel car, encore une fois, le gouvernement n'a d'autres fonctions que d'assister et de conseiller le Président, chef du gouvernement. Ce dernier organise son cabinet en toute autonomie ; la constitution de comité restreint du gouvernement présidé par le Premier ministre en est une illustration. Rien n'interdit juridiquement au Chef du gouvernement de présider par lui-même ou par son représentant, ces dits-comités vu que ; c'est par décret que s'organise les comités interministériels et qu'il dispose seul, du pouvoir réglementaire. C'est donc, une logique de déconcentration, de décongestion de l'appareil administratif central qui préside à la position hiérarchique attribué au Premier ministre. Coule de la même veine, l'attribution d'un pouvoir réglementaire subalterne aux comités interministériels. En effet, « pour l'application des décrets légalement pris (publiés et déjà en vigueur), les comités interministériels peuvent prendre tout *arrêté interministériel* de la compétence des ministres qui les composent. Ces arrêtés sont *exécutoires après que le Président en ait ordonné la publication*, à moins qu'il ne soumette au préalable au Conseil des Ministres leur ratification ou modification » (art.5 du décret).

Le contexte va sensiblement améliorer la position du premier ministre au sein du gouvernement.

2. Position au sein du gouvernement

a. *Minus inter pares*....

Le Premier ministre d'un point de vue constitutionnel, est un ministre comme les autres. Il forme avec les autres membres du Conseil des ministres (appellation du gouvernement sous les lois constitutionnelles provisoires du 27 juin 1977) le gouvernement (loi constitutionnelle du 15 septembre 1992), un cabinet d'assistant et de conseiller, nommé par le Président de la République et responsable devant lui. Le décret (n° 77-010/PR) du 15 juillet 1977 instituant le premier gouvernement de la République illustre assez bien la place constitutionnelle de la primature au sein du gouvernement. Le Premier ministre et les ministres sont nommés et leurs attributions définies par un même décret. D'ailleurs, le premier ministre reçoit couramment, un portefeuille ministériel et ce, jusqu'en 1997 : l'aménagement en 1977 et 1997, les affaires étrangères et la défense en 1978, le Port et les affaires maritime en 1982, etc.

Il n'y a donc, qu'un seul chef au gouvernail, chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation et qui, à cette fin, dispose d'un cabinet (de conseil et d'assistant) qu'il organise librement.

Toutefois, les lois constitutionnelles provisoires du 27 juin 1977 et, celle définitive du 15 septembre 1992 stipulaient que, « le président de la République désigne le premier ministre, et sur la proposition de celui-ci, nomme les autres membres du gouvernement ». Cette disposition ne sera mise en œuvre que dans deux cas relatifs à des situations de crise politique.

b. [...] sauf en situation de crise politique ?

Valorisation politique. Ce pouvoir propositionnel dans la nomination des ministres a pu s'exercer, *effectivement*⁵²⁵, dans deux cas qui correspondent tous les deux à une crise politique. D'abord, en 1978, suite à la démission du premier ministre pour entre autres raisons, la dissolution de son parti politique, un gouvernement de consensus se met en place et le décret de nomination précise bien dans ses visas⁵²⁶, l'intervention propositionnelle du premier ministre dans la constitution des membres du gouvernement. Ensuite, en 2001, le premier ministre est nommé, seul, en mars (décret n° 2001-0053/PRE du 04 mars 2001), et le gouvernement définitif en juillet, soit quatre mois plus tard (décret n° 2001-0137/PRE du 04 juillet 2001). Un décret (n° 2001-0156/PRE) du 17 juillet 2001 réorganise la ventilation des compétences et marque une première étape (politique) dans la valorisation de la position du premier ministre au sein du gouvernement.

Valorisation instrumentale. En fait, cette valorisation de la position du Premier ministre, au sein du gouvernement résulte de l'accord de Paix et de la concorde civile signé le 07 février 2001 à Paris qui entérine définitivement, les accords de Paix de 1994 qui ont mis fin à la guerre civile des années 1990⁵²⁷ : valorisation politique en vue de l'unité nationale sans conséquence juridique

⁵²⁵ Selon notre interprétation des faits; laquelle interprétation est sujette à caution.

⁵²⁶ Décret (n° 78-018/PR) du 5 février 1978 portant nomination des membres du Gouvernement.

"Le président de la République, chef du Gouvernement,

Vu les lois constitutionnelles n° 1 et 2 en date du 27 juin 1977,

Vu l'ordonnance LR/77-008 en date du 30 juin 1977,

Vu le décret n° 77-010 du 15 juillet 1977 portant nomination des membres du Gouvernement,

Vu les propositions de M. Abdallah Mohamed Kamil, premier ministre désigné,

Décète ...".

⁵²⁷ ACCORD DE REFORME ET DE CONCORDE CIVILE

PREAMBULE

Nous, représentants,

— du Gouvernement de la République de Djibouti d'une part,

— du Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie (FRUD-Armé) d'autre part, ci après dénommés «Les deux Parties».

* Conscient que la Paix, l'Égalité, la primauté du Droit, le Développement harmonieux, l'Unité et la Réconciliation nationales constituent les aspirations essentielles du Peuple djiboutien.

* Fidèles à la lettre et à l'esprit de l'Accord-cadre de Réforme et de Concorde civile signé par les deux Parties le 07 Février 2000 à Paris.

... / ...

dans sa relation vis-à-vis des ministres. Selon l'article 1^{er} du décret du 17 juillet 2001, « le Premier Ministre assure une mission générale de coordination des affaires de l'État. Le Premier Ministre est chargé de la coordination ministérielle. Il *organise* les actions des différents Ministères et veille à la cohérence de leur action. Les programmes de lutte contre la pauvreté, tels que l'ADETIP, le Fond Social et le Secrétariat Exécutif de la Démobilisation et de la Réinsertion, sont rattachés au Cabinet du Premier Ministre. ». Le premier ministre n'est plus un assistant et conseiller comme les autres membres du gouvernement, il est chargé non seulement de la coordination mais également de l'organisation de l'action des autres membres du cabinet conseil du Chef du gouvernement. L'État étant sous ajustement structurel, il lui est confié la mise en œuvre des premiers programmes de lutte contre la pauvreté, destiné à atténuer l'effet de l'ajustement structurel et de la guerre civile⁵²⁸.

La stratégie de réduction de la pauvreté va se déployer dans ce cadre institutionnel et conduire à une recomposition de la hiérarchie dans l'administration centrale d'État.

B. Recomposition horizontale de l'autorité hiérarchique

La qualité de chef de l'administration conférée au Premier ministre par la loi du 06 décembre 2013 ne s'appréhende pas dans une conception verticale de l'autorité hiérarchique. Le premier ministre ne dispose d'aucun pouvoir juridiquement contraignant sur les autres membres du gouvernement. En fait cette loi consacre une « transformation de la structure hiérarchique de l'administration [...] renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État »⁵²⁹. Le premier ministre est le Chef de l'administration, non pas une direction verticale de supérieur à subalterne mais dans une relation horizontale, d'animation, d'orientation et de pilotage stratégique de l'action publique de lutte contre la pauvreté. Cette recomposition de la relation hiérarchique découle du « *design* institutionnel »⁵³⁰ de

* Conformément aux dispositions pertinentes du Titre VI de l'Accord de Paix du 26 Décembre 1994 entre le Gouvernement de la République de Djibouti et une partie du Front pour la Restauration de l'Unité et de la Démocratie.

* Déterminés à engager la Nation Djiboutienne sur la voie d'une Paix juste et durable. [...]"

⁵²⁸ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Djibouti sur le chemin du développement: Livre blanc du gouvernement issu du séminaire de réflexion sur l'action gouvernementale 1999-2002*, Djibouti, Ministère de l'économie et des finances, 2002, p.14: " La synchronisation du programme de démobilisation, du programme de réinsertion économique et sociale et des activités liées à la reconstruction des zones affectées par le conflit a permis de créer une dynamique favorable à la pacification et à l'apaisement sociopolitique. La mise en place de l'Agence Djiboutienne d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (ADETIP) et du Fonds Social de Développement (FSD) en 1999 sous les auspices de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement a permis de conjuguer ces différents impératifs en employant des soldats démobilisés dans le cadre de la reconstruction et du développement des zones enclavées. La réhabilitation des zones dévastées par le conflit est aussi une priorité. Grâce à une aide du PNUD associée à la Banque Mondiale, à la Banque Africaine de Développement et à l'Union Européenne, des Bureaux Techniques de Réhabilitation et des Unités de Planification sont mis en place pour coordonner ce chantier titanique et impulser les projets prioritaires au niveau de chaque district."

⁵²⁹ P. Bezes, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », art cit, p. 12.

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 5.

la stratégie d'aide publique orientée vers la lutte contre la pauvreté qui a enclenché une redistribution des pouvoirs au sein du gouvernement (1) et entre le chef du gouvernement et le Premier ministre consacrant sa position hiérarchique (2).

1. La redistribution des pouvoirs en faveur du Premier ministre

a. La redistribution des pouvoirs en faveur du Premier ministre au sein de l'appareil gouvernementale

Conception intégré du développement. « À la fin des années 1990, confrontés aux critiques de plus en plus accablantes de l'ajustement structurel et l'évidence irréfutable de son impact social, les organismes financiers internationaux mettent en place un ensemble de stratégies pour un développement global des économies nationales. L'idée sous-jacente était de relier les aspects macro-économiques et financiers avec les aspects sociaux et culturels » : une approche intégrée du développement s'était imposée⁵³¹. La nouvelle stratégie des bailleurs ne remet pas seulement en cause la définition économique du développement et du bien-être ; mais également et surtout, la procédure d'élaboration et de planification de l'offre de développement. L'approche intégrée du développement s'accompagne d'une méthodologie d'élaboration (interne et confiée aux autorités nationales), de mise en œuvre (alignement des bailleurs sur la stratégie nationale de développement) et de suivi-évaluation (évaluation-apprenante et participative) axée sur la responsabilisation (des bailleurs et de l'État récipiendaire) et la participation de tous les acteurs (États, bailleurs et société civile). La mise en œuvre de cette méthodologie a conduit à une redistribution des pouvoirs au sein de l'appareil centrale de l'État en faveur du premier ministre.

Impact organisationnel. Trois textes marquent l'évolution en trois étapes de l'appropriation de cette méthodologie, intégrée et participative, de la planification de l'action publique et cette tendance vers l'affirmation des pouvoirs de coordination, d'animation et de pilotage du premier ministre au sein de l'appareil central de l'État.

1^{re} étape. Un décret (n° 95-0124/PR/FIN) du 15 novembre 1995 indique qu'« afin de disposer d'un organe de coordination des politique de réformes et de suivi de la préparation et de l'exécution du programme d'ajustement structurel, il est créé sous la présidence du ministre des Finances et de l'Économie nationale un comité de pilotage et de suivi » : l'approche économique du développement porté par les programmes d'ajustement structurel conduit à confier la

⁵³¹ CAMPBELL Bonnie et HATCHER Pascale, « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne, Is there still a place for bilateral strategies of international cooperation ? Reflections on the basis of the Canadian experience », in Revue Tiers Monde, n° 179, 2004, p. 665-687: " Le modèle intégré de développement (...) est axé sur un ensemble d'objectifs largement acceptés et reconnaît que le développement ne saurait passer par une voie unique. (...) Cette toile de fond (est) façonnée par des événements qui se succèdent rapidement et par un consensus accru sur les objectifs et les principes de la coopération au développement".

coordination de la mise en œuvre des programmes au ministre des finances et de l'économie nationale.

2^e étape. « [...] En décembre 1999, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, approuvent une initiative conjointe de lutte contre la pauvreté. Selon cette initiative, les pays à faible revenu qui souhaitent obtenir un financement auprès des institutions internationales ou se qualifier pour les programmes de réduction de la dette, doivent présenter un plan stratégique d'investissement dans les politiques sociales destinées à réduire la pauvreté »⁵³². La Banque mondiale publie un guide sur la méthodologie des documents-cadres stratégiques de réduction de la pauvreté et lance une campagne de formation à destination des instances nationales des États ayant souscrits aux programmes d'aide auprès de la Banque et du Fond monétaire international. Un arrêté (n° 2001-249/PRE) du 05 avril 2001 créé au sein du comité technique de coordination et de suivi des réformes économiques (placé sous l'autorité du Comité nationale de coordination et de suivi des réformes économiques du décret de 1995), une équipe multidisciplinaire élargie chargée de la préparation du document de stratégie de réduction de la pauvreté » (art.1^{er}). Le modèle de développement intégré est acquis au regard de la composition multidisciplinaire des sous-comités et de leur composition intersectorielle et interministérielle. Cependant, il s'agit d'une équipe (niveau hiérarchique assez faible) intégrée dans une organisation coiffée par le ministre de l'économie et des finances : l'approche sociale et intégré du développement se retrouve dans ce cadre institutionnel mais la priorité est toujours donnée au redressement économique et à l'assainissement des comptes publics. La coordination et le pilotage de l'action gouvernementale relève toujours du pouvoir de coordination du ministre de l'économie et des finances.

3^e étape. En Juin 2001, le gouvernement de la République de Djibouti présente à ses partenaires techniques et financiers un document intérimaire portant cadre stratégique de réduction de la pauvreté. Un décret (n° 2002-0180/PR/MEFPCP) du 09 septembre 2002 met en place un « cadre institutionnel de suivi et de pilotage du programme de réformes économiques ». Le décret indique : « afin de disposer d'un organe de coordination des politiques de réformes et de suivi de l'exécution du programme de réformes macro-économiques et structurelles conclu avec les institutions financières internationales, il est créé les structures suivantes : un Comité Interministériel de Pilotage des Actions Gouvernementales ; un Comité Technique de Suivi et de Coordination du Programme de Réformes. » Le comité interministériel, l'instance d'orientation, de planification et de pilotage⁵³³ est « [...] présidé par le Premier Ministre chargé de la coordination de l'action gouvernementale [...] » (art.3 du décret).

⁵³² K.B. Caballero, « Lutte contre la pauvreté et capacité d'action des femmes dans la longue durée », art cit, p. 4.

⁵³³ Décret (n° 2002-0180/PR/MEFPCP) du 09 septembre 2002, article 3 : "Le Comité Interministériel a pour tâches : * de faire le choix des grandes orientations en matière de cadrage budgétaire et de réformes structurelles ; de donner l'impulsion et l'organisation d'un cadre de concertation et de dialogue pour faire aboutir les mesures structurelles transversales ; de promouvoir la vulgarisation du Programme des réformes économiques à travers la Société Civile".

De 1995 à 2002, période de l'ajustement structurel, la réforme administrative et économique de l'État est placée sous l'autorité du ministre des finances et de l'économie, chargé de la privatisation. En Février 2002, le gouvernement adopte la stratégie de lutte contre la pauvreté et pour la croissance et s'offre son premier document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) en mars 2004, produit aux normes de la Banque mondiale (guide d'élaboration de 2002⁵³⁴). La coordination de la mise en œuvre de cette stratégie relève désormais du Premier ministre, et établi sa qualité de *Primus inter pares*.

b. La consécration de l'Autorité hiérarchique du premier ministre

Source. Le document stratégique de réduction de la pauvreté adopté en mars 2004 couvre la période 2004-2006. Au terme de la période d'exécution, un autre document de planification est adopté sur la base des réussites et des échecs de sa mise en œuvre. Baptisé, Initiative nationale pour le développement social et adopté le 09 janvier 2007, ce document indique que la mise en œuvre du « [...] DSRP 2004-2006 a souffert de plusieurs handicaps à savoir: l'absence de l'habitude ou le peu de pratique des principes de la gestion axée sur les résultats, et en particulier le suivi évaluation. [...] Le Gouvernement a tiré des leçons de ces différents handicaps et faiblesses en prenant des mesures effectives et vigoureuses pour entourer l'INDS (initiative nationale de développement social, DSRP de seconde génération) de toutes les chances de réussite. Ainsi, la nouvelle stratégie 2008-2012, sera exécutée [...] »⁵³⁵ dans un nouvel cadre institutionnel marqué d'une part, par la position hiérarchique du Premier ministre chargé de l'animation, la coordination et le pilotage stratégique et d'autre part, par l'autonomisation de la mise en œuvre autonome opérationnelle

Configuration organisationnelle. Par arrêté (n° 2007-0106/PRE) du 06 février 2007, il est institué un Comité Interministériel de l'Initiative Nationale de Développement Social (CI-INDS) chargé de la formulation, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des documents de l'INDS» (art.2). Ce comité « [...] est l'instance supérieure de pilotage de l'INDS. Il assure la conduite et la supervision du dispositif institutionnel de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques publiques relevant de l'INDS » (art.3). Le comité « [...] est présidé par le Premier Ministre, et comprend tous les membres du Gouvernement ainsi que le Secrétaire Général du Gouvernement (service interne de la Présidence). Le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, chargé de la Privatisation assure la Vice-présidence [...] » (art.5). Véritable reconfiguration institutionnelle du gouvernement réorganisé en administration sociale du développement placée sous l'autorité du Premier ministre.

⁵³⁴ KLUGMAN Jeni (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies. Volume 1, Core techniques and cross-cutting issues*, Washington, DC, États-Unis d'Amérique, World Bank, 2002.

⁵³⁵ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, Djibouti, s.n., 2010, p.14.

2. La redistribution des fonctions entre le Président et le Premier ministre

a. Le retournement de la relation hiérarchique

Autonomisation de la mise en œuvre opérationnelle. Le cadre institutionnel de l'arrêté (n° 2007-0106/PRE) du 06 février 2007 distingue les fonctions de planification stratégique et celles de la mise en œuvre opérationnelle. La planification stratégique relève de la compétence du comité interministériel présidé par le Premier ministre et la mise en œuvre opérationnelle est confiée à un secrétariat technique permanent, « dirigé par un conseiller Technique du Premier ministre[...] »⁵³⁶.

Raccourcissement du circuit d'information entre les deux niveaux de pilotage et de mise en œuvre. En effet, le document stratégique de planification dit Initiative nationale de développement social, planifie des actions opérationnelles chiffrées, budgétées confiées aux départements ministériels. Le dispositif institutionnel de l'arrêté visant l'efficacité de la réalisation des programmes et, partant, l'efficacité de la stratégie de réduction de la pauvreté ; il met en place des points-focaux aux niveaux des ministères, nommés par les ministres (absence d'intrusion et donc, efficacité politique). Mais ces points-focaux composent le comité technique interministériel, « [...] chargé du suivi et de l'application des décisions et recommandations ». Le document de planification étant triennal, l'instance de pilotage, informée par le comité technique qui dispose des points focaux dans chaque département ministériel, peut formuler des décisions et des recommandations pour remédier à des carences au cours même de l'exécution du programme. Les fonctions de pilotage et de mise en œuvre sont certes séparées mais le circuit de l'information entre les deux niveaux est raccourci, conférant à l'instance de pilotage, la capacité de réagir dans les meilleurs délais.

Configuration de la relation hiérarchique. Entre les unités opérationnels (département ministériel) et l'instance de pilotage (le Premier ministre), la relation est hiérarchique : les premiers sont chargés d'exécuter des décisions et recommandations adoptées par le second, certes en formation collégiale ; mais imputées à son autorité et pour le respect desquels, il dispose d'une structure chargée d'y veiller (le comité technique interministériel et ses points focaux). Cependant, cette relation n'est nullement verticale : les ministres engagés dans la mise en œuvre de l'Initiative nationale de développement social composent le comité interministériel de pilotage qui n'est pas fixe mais modulable en fonction des objectifs de l'Initiative qui sont redéfinis tous les trois ans.

En effet, La conception horizontale de la relation hiérarchique préservant l'autonomie opérationnelle des unités administratives qui participent en même temps, à l'instance de pilotage

⁵³⁶ Article 17 de l'arrêté (n° 2007-0106/PRE) du 06 février 2007: "Le STP (secrétariat technique permanent) est dirigé par un Conseiller Technique du Premier Ministre et comprend les membres suivants : le directeur de l'économie, le directeur du budget, le directeur de la statistique et des études démographiques, le directeur des financements extérieurs et le responsable des études à la BCD (Banque centrale de Djibouti), ou leurs représentants.

s'inscrit dans cette logique d'optimisation de l'efficacité opérationnelle. « La gestion de [...] l'organisation ne peut être efficace que si elle suit la logique de la délégation du pouvoir de décision/solution. On ne peut imaginer coordonner l'action dans l'organisation sans la coopération des acteurs. Or ceux-ci ne s'intègrent jamais autant que lorsqu'ils sont maîtres de leur mode de fonctionnement. [...] La gestion [...] s'effectue non moins centralement et plus certainement en périphérie afin que son fonctionnement se fasse avec toute la flexibilité que requiert la résolution des problèmes inhérents à une demande changeantes de services »⁵³⁷.

b. Bicéphalisme fonctionnelle : la spécialisation des chefs

Double structuration hiérarchique. Bicéphalisme fonctionnelle, car le Président concentre toujours et en exclusivité, l'initiative des projets de loi et le pouvoir réglementaire. Il n'empêche que l'autorité hiérarchique du Premier ministre est effective et horizontale. Il en résulte une double structuration de l'administration centrale de l'État : une autorité hiérarchique verticale exercée par le Président, autorité de nomination et devant lequel, tous les membres du gouvernement sont responsables ; doublée d'une autorité hiérarchique horizontale exercée par le Premier ministre, chargée de la coordination, de l'animation et du pilotage stratégique.

Distinction des fonctions, administrative et économique de l'État. La loi (n° 23/AN/13/7ème L) du 06 décembre 2013 stipule à l'article 8, que le secrétaire général du premier ministre « [...] veille, sous l'autorité du Premier Ministre, à la réalisation des programmes d'action gouvernementale à l'exception de ceux relevant de la Présidence de la République ». Il s'agit d'une distribution fonctionnelle de compétence qui ne s'identifie pas une répartition des domaines de compétences entre deux autorités à la tête du pouvoir exécutif. Pour déterminer la sphère actuelle et actualisable, ré-ajustable de l'action gouvernementale qui relève de l'autorité du Premier ministre et celle du Président, on peut d'abord se reporter aux institutions qui leurs sont rattachées.

S'agissant du Président, un décret (n° 2008-0179/PRE) modifiant l'organisation interne de la Présidence de la République du 21 juillet 2008 indique à l'article 8 que « l'Autorité des Ports et des Zones Franches de Djibouti, le Fonds de Développement Economique de Djibouti, le Centre d'Etudes et de Recherches Scientifiques de Djibouti et le Palais du Peuple, anciennement sous la tutelle du Ministère des affaires présidentielles restent sous la tutelle de la Présidence de la République ». L'Autorité des Ports et Zones Franches, opérateur d'État dans le champ portuaire, aéroportuaire et zone franche et le Fond de développement économique, instrument financier pour soutenir la création d'entreprise constituent les leviers stratégiques de la politique économique de l'État.

⁵³⁷ MAZOUZ Bachir, *Gestion par résultats: Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, s.l., PUQ, 2019, 297 p, p.283.

S'agissant du Premier ministre, on peut citer : 1- « le programme d'investissement National [...] placé sous l'ancrage institutionnel du premier ministre et (qui) a pour objectif de soutenir les efforts du gouvernement afin d'améliorer les conditions de vie des citoyens dans les zones démunies et de réduire la pauvreté des populations déshéritées. [...], pour la supervision de la mise en œuvre du Programme, il est créé un Comité Interministériel qui constitue l'organe de pilotage de l'exécution du Programme National d'Investissement [...] placé sous la Présidence du Premier Ministre (art. 1 et 2 du décret n° 2014-048/PRE du 15 mars 2014) ; 2- « le Secrétariat d'État [...] chargé sous l'autorité du Premier Ministre de l'application de la politique de lutte contre la pauvreté et de promotion de la solidarité nationale avec comme objectif fondamental de mettre en œuvre l'Initiative Nationale de Développement Social » (art 2 de la loi n° 169/AN/12/6ème L du 1er août 2012) ; 3- « l'Agence Djiboutienne de Développement Social (ADDS) issue de la fusion de l'Agence Djiboutienne d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (ADETIP) et du Fonds Social de Développement [...] placée sous la tutelle du Premier Ministre qui est chargé de la mise en œuvre de la politique nationale » (art. 1 et 3 de la loi n° 211/AN/07/5ème L du 27 décembre 2007). La politique économique de l'État est placée sous le pilotage et l'autorité du Président de la République ; le Premier ministre est l'autorité chargée du pilotage, de la coordination, de la supervision de la politique nationale de lutte contre la pauvreté et de la solidarité nationale.

Pour entériner cette structuration fonctionnelle de l'administration centrale de l'État, on peut remarquer que cette répartition des fonctions est stricte et exclusive. À ce titre, le premier ministre est quasiment absent (sans représentant) de « l'instance supérieure de Concertation entre l'État et le Secteur Privé (qui) a pour mission de veiller à la mise en place d'un environnement des affaires favorable à l'épanouissement du secteur privé en vue de contribuer à la croissance économique et à la création d'emploi (placé) sous le haut patronage du Président de la République, pour discuter de la situation du secteur privé et des perspectives de son développement » (art.1^{er} du décret n° 2012-0188/PR/MEFIP du 30 août 2012).

De même, le Président de la République est inexistant (sans représentant) dans le « "Cadre Institutionnel pour le Dialogue Gouvernement-Partenaires Techniques et Financiers"(qui a pour mission) « le suivi et l'appui à la mise en œuvre de l'Initiative Nationale de Développement Social, de l'Objectif Mondial de Développement et des autres politiques publiques poursuivant les objectifs de croissance et de progrès social. [...]Placé sous la présidence du Premier Ministre, le Comité Gouvernement-PTF se réunit une fois par an en session plénière annuelle et comprend une représentation politique de haut niveau avec les ambassadeurs et les chefs de missions des agences de coopération bilatérales et multilatérales, des membres du Gouvernement et des autres acteurs nationaux » (art.1 et 6 du décret n° 2012-0187/PR/MEFIP du 30 août 2012).

En guise de conclusion, on peut dire que l'ingénierie du sur mesure n'a pas épargné le noyau dur du système administratif soit, la structure du pouvoir exécutif. Face à la complexification de

l'action publique dans la stratégie holiste de réduction de la pauvreté, il a fallu recomposer le pouvoir exécutif. Bizarrement, cette mutation de la structure du pouvoir exécutif est passé inaperçu par rapport à l'ingénierie institutionnelle qu'illustrent les agences publiques autonomes ou les unités de gestion de projet à l'intérieur des départements ministériels. En effet, si l'innovation que constitue la création d'Agence est aisément perceptible par rapport aux reconfigurations du pouvoir exécutif, c'est parce que la réforme de ce dernier est brouillé par le facteur politique et par le facteur temporel : la reconfiguration des rapports entre Premier ministre et Président s'est déroulé par ajustement et réajustement successifs contrairement à la création d'une Agence comme l'Agence de Développement social, qui cumule les fonction d'établissement public administratif et d'établissement financier.

En guise de conclusion, on peut remarquer cette remarque fort juste, du professeur JACQUES CHEVALLIER, selon laquelle « [...] les pays en développement ne disposent pas d'un contrôle sur les principaux éléments dont dépend leur croissance : insérés dans un environnement sur lequel ils ont très peu d'influence, intégrés à un marché international dont les règles leur échappent et dont ils ne commandent pas les fluctuations, ils subissent l'impact de décisions prises ailleurs, par des centres de décision extérieurs. [...] on est en présence de systèmes « pénétrés » ou « dépendants », dans la mesure où les relations existantes à l'intérieur de l'État sont secondaires par rapport aux relations extérieures. »⁵³⁸

Les recompositions de la place de l'État dans l'économie et dans l'espace social en est une illustration. Les lois de privatisation de 1997 et 1998 adoptées sous l'ère de l'ajustement structurel ou les administrations de mission et les formule d'Agence issues de la mise en œuvre de programme opérationnel de lutte contre la pauvreté ont recomposé l'espace administratif et la présence de l'État dans les champs économique et administratif. Ces influences soutenues notamment par les acteurs de la coopération de l'aide publique au développement a conduit non seulement, à une mutation des structures, une transformation des entreprises publiques et leurs relations avec l'État, une multiplication du recours aux Agences dans un système administratif bureaucratique. Mais aussi et surtout, elles ont eu pour effet d'affecter la structure logique du système administratif en substituant un État gestionnaire à l'État gestionnaire qui se dote d'instruments sur mesure pour concilier des fins contraires : maîtrise budgétaire/croissance, investissement dans les infrastructures économiques, adoption d'une politique fiscale attrayante/réduction de la pauvreté par un investissement dans les infrastructures sociales. L'appropriation de l'administration ouverte, horizontale, intersectorielle, fondée sur une séparation entre planification stratégique et mise en œuvre opérationnelle ancrée, désormais, au cœur de l'État administratif illustre l'efficacité du discours gestionnaire comme levier de la reconfiguration institutionnelle de l'État.

⁵³⁸ J. Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 197.

Cependant, le succès du discours gestionnaire dans la reconfiguration institutionnelle de l'État doit se comprendre dans une logique relationnelle de pouvoir en termes d'ouverture plutôt que de pénétration et de dépendance pour expliquer les ajustements et réajustement déployés par le système politique dans la mise en œuvre des programmes d'aide publique au développement. La logique gestionnaire ne se limite pas à la gestion publique ; elle s'étend à la gestion des demandes de réformes pour maintenir intact le système interne de domination politique.

L'adoption d'un maillage administratif du territoire souple sans le formalisme du pouvoir administratif renforce la légitimité de ce dernier et partant, l'efficacité de l'action publique. Autonomiser les fonctions de la mise en œuvre opérationnel de la planification stratégique permet d'assurer et d'entretenir les partenaires techniques et financiers qui peuvent communiquer directement avec l'unité opérationnelle et participent désormais, aux instances délibératives chargées d'arrêter les stratégies de planification nationale et locale. Parce qu'elle assure la clientèle (les partenaires deviennent les clients de l'État), cela a facilité l'adoption de la formule d'administration de mission comme forme de gestion. Les fonds sociaux autonomes, instrument financier hors écritures du trésor, pointe de la technologie administrative et financière (il est possible d'adopter un système fléché entre dotation et indicateur de performance contrairement à la structure budgétaire de moyen) est assimilée par le système administratif parce qu'il permet, justement, de ne pas imputer le déficit public et surtout, il permet aux bailleurs de participer au contrôle financier et à la planification des missions du fond. Il ne s'agit donc pas d'adoption naïve ou forcée de techniques et instruments managériaux et financier ; mais plutôt, une adoption stratégique et une assimilation des techniques au gré des gains politiques, administratifs et financiers : véritable stratégie d'acteur.

TITRE II.

LA (RE) ORGANISATION DE L'ÉTAT ADMINISTRATIF

L'administration est structurée et modelée selon une relation dialectique qu'elle entretient avec son environnement ; environnement dans lequel, elle évolue et la fait évoluer. Composé d'acteur, de partenaire et d'administré-usager-citoyen-client ; cet environnement obéit lui-même à une certaine structuration selon les logiques qui organisent ses sous-champs politique, économique et social et les stratégies divers, déployées par les acteurs dans l'espace administratif pour maximiser leurs gains. L'environnement de l'administration publique Djiboutienne est dominé aujourd'hui par les acteurs de la coopération de l'aide publique, l'élite politico-administrative et les opérateurs économiques.

. L'adhésion de la République de Djibouti à la stratégie de réduction de la pauvreté a entraîné l'administration dans un processus de réforme, de remodelage au point que l'on peut aisément distinguer une administration avant et après l'adhésion à cette stratégie. « la dimension temporelle est [...] déterminante, non seulement en ce qui concerne les constructions héritées et les autres « coûts irrécupérables », mais aussi sous forme de lois, de relations politiques héritées, de systèmes de gestion hérités et d'attitudes et autres normes culturelles héritées »⁵³⁹ **(chapitre I)**; processus non achevé présentant suffisamment des caractéristiques constitutives d'un modèle local d'administration publique **(Chapitre II)**.

⁵³⁹ JREISAT Jamil, « L'administration publique comparée et l'Afrique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 76, 2010, p. 645-664.

CHAPITRE I.

LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT ADMINISTRATIF

La République de Djibouti fait partie des dernières colonies européennes en Afrique à accéder à la souveraineté internationale⁵⁴⁰. Cette indépendance tardive ne l'a pas empêché de parcourir la même trajectoire sociopolitique et économique que les États d'Afrique subsaharienne, à savoir : l'instauration d'un régime politique de parti unique après l'accession à l'indépendance qui entraîna des conflits internes armés (ethniques) pour l'accès au pouvoir, conduisant à l'échec des finances publiques et à l'accumulation des arriérés de dettes et la mise sous ajustement structurel de l'État.

L'administration postindépendance édifiée sur les structures, logique et juridique de l'administration coloniale (**section I**) va connaître une mutation institutionnelle profonde avec la stratégie de réduction de la pauvreté (**section II**).

SECTION I.

L'ADMINISTRATION POSTINDEPENDANCE DE L'ORDRE PUBLIC (1977-2002)

L'administration Djiboutienne s'est construite sur les cadres, logique et juridique, de l'administration coloniale et notamment, la logique de puissance publique pour garantir l'ordre public et l'unité nationale (§ 1). Ce mode de gestion échouant, l'État est placé sous ajustement structurel en 1996, par les institutions de Bretton Woods décidées à mettre en place un ordre public économique libéral. La variance entre ces deux types d'administration est assez fine et réside dans la substitution d'une puissance par une autre : de la puissance publique de l'État à la puissance des forces du marché (§ 2).

§ 1. L'ORDRE PUBLIC, PRINCIPE STRUCTURANT DE L'ADMINISTRATION POSTINDEPENDANCE (1977-1997)

L'administration postindépendance marque de sa puissance publique, la gestion du secteur improductif (**A**) comme celle, du secteur productif (**B**).

⁵⁴⁰ Les dernières colonies européennes à accéder à l'indépendance sont: le Territoire Français des afars et des Issas le 27 juin 1977, la Rhodésie du Sud devenue la République du Zimbabwe le 18 avril 1980 etenfin, l'Afrique du Sud-ouest devenue la République de Namibie.

A. La gestion du secteur improductif : l'ordre public au service de l'unité nationale

Le secteur public administratif, dit aussi secteur improductif, regroupe l'ensemble des activités qui n'ont pas de finalité ou d'incidence économique. Dans la stratégie de réduction de la pauvreté, les activités improductives correspondent à ceux dont l'investissement étatique ne génère aucune externalité (gestion de pure administration). Des secteurs d'activités publiques rangés classiquement dans le secteur non marchand sont pris en valeur par la stratégie de réduction de la pauvreté comme faisant partie des secteurs productifs. Pour ce motif, ils sont tout aussi visés par une logique économiste de la performance de gestion. Il s'agit des secteurs de l'éducation et de la santé qui représentent un investissement public productif parce qu'ils génèrent un rendement (externalité) futur. Dans la période postcoloniale, l'appréhension en termes de productivité n'existe pas ; les secteurs publics sont distingués selon la nature marchande ou non de l'activité. Relèvent indistinctement du secteur non marchand, les missions de police administrative et de fourniture de service collectif, tel que l'enseignement et la santé. En fait, l'administration postindépendance est tellement préoccupée de l'instauration d'un ordre politique et administratif qui préserve la souveraineté nouvellement acquise dans un contexte géopolitique caractérisé par des affrontements hégémoniques entre l'Est et l'Ouest, et entre ses deux grands voisins, l'Éthiopie et la Somalie. La primauté accordée à l'ordre et à la sécurité publique explique le peu d'investissement dans les services publics collectifs. Résultat. La majeure partie des arrêtés de péril pour démolition de bâtiment menaçant ruine intervenu de 1977 à 1996 visent des établissements publics scolaires. « Sur le plan sanitaire, sous l'effet conjugué de la pauvreté et des faibles investissements dans le secteur de la santé, l'état des populations demeure préoccupant. L'espérance de vie est l'un de plus faible au monde »⁵⁴¹. Selon les données de la Banque Mondiale, elle est estimée en 1980 à 46 ans⁵⁴².

Si on s'accorde avec le professeur JACQUES CAILLOSSE, que « [...] police et service public font système. S'il y a dans la réglementation de l'activité des particuliers, en vue d'assurer le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, une authentique mission de service public, il faut bien, pour que cette dernière s'accomplisse, qu'elle fasse usage de ce qui serait la marque de la police : des réglementations visant l'ordre social. (...) L'ordre public de la première ne serait qu'une figure particulière de l'intérêt général qui réfléchit le second »⁵⁴³. La réglementation des activités sociales est un service public dont le mode de gestion reflète suffisamment le modèle d'administration valable dans un ordre administratif donné. L'analyse de la gestion de la police

⁵⁴¹ GEUDI YABE MOHAMED, *La Marchésation du secteur public de santé à Djibouti: impacts économiques et sociaux*, Université du Littoral Côte d'Opal, 2012, p.99, (dactyl).

⁵⁴² GUEDE YABE Mohamed, *La marchésation du système de santé à Djibouti: impacts économiques et sociaux*, Thèse de doctorat, Université du Littoral-Côte d'Opale, 2012, p.99, (dactyl).

⁵⁴³ J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration, op. cit.*, p. 41.

administrative (1), peut donc nous renseigner sur le modèle de l'administration postindépendance (2).

1. Fonction et finalité de la police administrative de l'administration postindépendance

a. Les fonctions de la police administrative : le maintien de l'ordre public

La définition de l'ordre public. L'administration postcoloniale a repris le fondement triptyque de l'ordre public de l'administration coloniale française ; à savoir sécurité, sûreté et salubrité. La sécurité se compose de deux volets : sécurité publique et sécurité sanitaire. La sécurité publique est confiée par l'article 1^{er} de la loi du 30 mars 1978⁵⁴⁴, à « [...] une force de police armée placée sous la haute autorité du président de la République ». La sécurité publique y'est définie comme l'empêchement d'agissements individuels ou collectifs susceptibles de troubler l'ordre public. L'accomplissement de cette activité constitue pour les membres de ce corps, un devoir même en dehors des heures légales de service. La sécurité sanitaire relève quant à elle, de la direction de la santé publique du ministère de la Santé et ce, depuis la formation du premier gouvernement du décret du 15 juillet 1977. Elle est aussi contraignante que la sécurité publique et s'exerce avec le concours des forces de sécurité publique. Selon la loi du 31 mai 1979⁵⁴⁵, la direction de la santé publique exerce l'autorité sanitaire et peut ordonner après l'avis d'un médecin-chef d'un centre spécialisé, l'hospitalisation d'office d'une personne présumée atteinte de maladies vénériennes, susceptible en cela, de menacer l'ordre public sanitaire. En outre, selon les dispositions de l'article 5 de la même loi, « si la personne présumée malade ne présente pas dans le délai prescrit (un) certificat ou ne se soumet pas à (un) examen, elle pourra être *contrainte par la force publique, à la requête de l'autorité sanitaire, de subir un examen médical [...]* ». S'agissant de la sûreté, elle est confiée, en sus des membres des forces, publique et de la défense, à un service spécialisé rattaché à la Présidence de la République dont les activités, l'organisation, le personnel ainsi que le statut juridique sont protégés par le secret d'État⁵⁴⁶. Les crimes et délits susceptibles de nuire à la sûreté de l'État sont jugés par un tribunal spécial de sûreté de la République créé par voie d'ordonnance du 16 août 1978 dont les dispositions de l'article 12 prévoient qu'« aucun recours devant aucune juridiction ne peut être exercé contre les décisions du Tribunal de Sûreté de la République ».

⁵⁴⁴ Loi (n° 21/78), portant statut de la Force nationale de sécurité du 30 mars 1978.

⁵⁴⁵ Loi (n° 68/AN/79) réglementant la lutte contre la prostitution et le racolage du 31 mai 1979.

⁵⁴⁶ Ordonnance (n° 77-052/PR) portant création du Service de documentation et de sécurité intérieure et extérieure du 06 novembre 1977 : « (...) Article 2-le Service de documentation et de sécurité intérieure et extérieure est chargé : de la surveillance, de la prévention des atteintes à la défense nationale nuisibles à la sûreté de l'État, telle qu'elle est définie par les textes législatifs en vigueur, que ces atteintes soient perpétrées ou non à partir du territoire de la République. Le S.D.S. assure la liaison et la coordination entre les divers services de sécurité et de Police, civils et militaires, appelées à détecter ou à connaître les atteintes à la sûreté de l'État. Le S.D.S. dépend directement du Président de la République » }

La définition de l'état d'exception. La première loi organique de la jeune République en date du 10 février 1981 portait sur la détermination du statut du président de la République, son mode de scrutin et la définition de l'état d'exception dans une formule qui rappelle l'article 16 de la constitution française du 04 octobre 1958 : « en cas de circonstances exceptionnelles menaçant gravement ou rendant impossible le fonctionnement régulier des institutions de la République ou mettant en péril l'intégrité de son territoire, l'exécution de ses engagements internationaux ou son indépendance, le président de la République adresse un message à la nation et prend les mesures propres à parer à la menace au péril ou à rétablir le fonctionnement régulier des institutions. Elles ne peuvent avoir pour effet de priver les personnes des garanties et droits résultant pour elles de l'application de l'article 2 de la loi constitutionnelle n° 1. Ces mesures, prises en vertu des dispositions qui suivent sont promulguées par tous moyens. Le Conseil des ministres en est tenu informé. Pendant la durée de leur application, la Constitution peut être modifiée ». D'ailleurs, la constitution définitive du 15 septembre 1992 est adoptée sous le régime de la mobilisation nationale de la loi du 24 octobre 1981, par référendum.

b. La finalité de la police administrative : l'unité nationale

L'ordre public et les libertés privées. Après la proclamation de la République le 27 juin 1977, l'instauration de l'ordre public constitue une priorité capitale afin de prévenir que les troubles sociopolitiques de la lutte pour l'indépendance ne dégénèrent en guerre civile ouverte. Une ordonnance présidentielle du 1^{er} août 1977⁵⁴⁷ relatif au maintien de l'ordre public, interdit la liberté de réunion sur la voie publique et soumet la liberté de manifester à une autorisation préalable⁵⁴⁸. Une ordonnance du 04 octobre 1977 va restaurer timidement, l'exercice de cette liberté sous certaines conditions. En effet, cette ordonnance reproduit presque à la lettre, la loi française du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion qu'elle abroge par la même occasion pour durcir la répression délictuelle du non-respect de ses dispositions⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ Ordonnance (n° 77-013) sur le maintien de l'ordre public du 01 août 1977.

⁵⁴⁸ Article 1^{er} de l'ordonnance (n° 77-013) du 01 août 1977: " sauf autorisation expresse résultant d'un arrêt intervenu dans les conditions fixées par le décret du 23 octobre 1935 relatif au maintien de l'ordre public, tous rassemblements, cortèges, défilés et, d'une manière générale, toutes manifestations sur la voie publique sont interdites". Article 3 : "Tout participant aux manifestations, rassemblements, cortèges et défilés non autorisés visés à l'article premier ainsi que tout participant à une réunion sur la voie publique, sera puni d'un emprisonnement de 15 jours à 6 mois sans préjudice des peines propres aux organisateurs prévues par le décret du 23 octobre 1935 ou des peines plus fortes pouvant résulter l'application des articles 108 -1 et suivants du Code pénal."

⁵⁴⁹ Ordonnance (n° 77-033/PR) sur les réunions publiques du 04 octobre 1977 : " [...] Article 7- Toute infraction aux dispositions [...] sera sanctionnée de 11 jours à 3 mois d'emprisonnement et d'une amende de 20.000 à 200.000 FD ou de l'une de ces deux peines seulement. Cette infraction sera relevée contre les organisateurs de la réunion.

Sera sanctionnée des mêmes peines toute infraction, relevée contre les membres du bureau et, à défaut de bureau, contre les organisateurs, aux dispositions de l'article 4.

Toute réunion tenue sur la voie publique ou qui débordera sur la voie publique sans l'autorisation prévue à l'article 5 sera sanctionnée d'un emprisonnement de 3 mois à 1 an et d'une amende de 50.000 à 500.000 FD ou de l'une de ces deux peines seulement. Cette infraction sera relevée contre les membres du bureau et, à défaut de bureau, contre les organisateurs.

... / ...

L'ordre public contre les libertés politiques. La suspension des droits et libertés individuels sera proclamé définitivement par la loi du 24 octobre 1981⁵⁵⁰ par laquelle, « l'Assemblée nationale décide la mobilisation nationale de tous les citoyens et citoyennes en vue de permettre la transformation économique et sociale de la Nation, le renforcement de sa souveraineté et de son unité et la construction démocratique de ses institutions » (art.1^{er}). Pendant la période de mobilisation nationale, « tous (les) pouvoirs sont conférés au Gouvernement pour la mise en œuvre de la Mobilisation nationale. Il pourra, notamment, ordonner la réquisition des personnes et leur affectation aux tâches et emplois dans tout lieu qui leur sera assigné » (art.3). La période de la mobilisation nationale relève de l'appréciation discrétionnaire du gouvernement dont le chef « par un (simple) message à la Nation [...] fait connaître et apprécie périodiquement les conditions de réalisation et d'avancement des objectifs de la mobilisation nationale » (art.11). Cette loi consacre surtout, le régime de parti unique. Tous « les partis politiques sont dissous et toute activité leur est interdite pendant la durée d'application de la [...] loi de Mobilisation nationale, sous les peines prévues pour atteinte à la sûreté de l'État » à l'exception du parti au pouvoir (art.4). Selon l'article 7 de cette loi, « le Rassemblement populaire pour le Progrès (parti au pouvoir) garantit la formation et l'expression du consensus populaire et de la volonté nationale de transformation économique et sociale ». Cette suspension des droits et liberté ne se comprend pas sans référence au contexte particulièrement marqué par des menaces d'éclatement de l'unité nationale.

L'ordre public pour le maintien de l'unité nationale. Les événements politiques (opposition ethnique et tribale dans la répartition des pouvoirs) intervenus entre 1977 et 1991 vont conduire droit à une guerre civile qui va durer de 1991-1994. Ce temps de l'administration puissance publique qui a mis sous tutelle l'ordre social aspire à un unique objectif : le maintien de l'unité nationale entre les deux grandes ethnies qui compose la population Djiboutienne contre « [...] l'idée que Djibouti devrait devenir une communauté binationale. [...] À celle-là, ni les leaders en place, ni la majorité des Djiboutiens (n'étaient) prêts à renoncer. Aussi faut-il comprendre que l'autodéfense de la République, jeune et fragile, se manifesta avec fermeté et souplesse. Même les deux parlementaires (Souléh et Abakari), accusés de complicité dans un attentat contre le chef du cabinet présidentiel, le 14 juin 1979, furent condamnés à des peines légères »⁵⁵¹. D'ailleurs, c'est encore cette nécessité de maintenir l'unité nationale qui explique la légèreté des peines prononcées contrairement à la législation contraignante en vigueur et à la sévérité qui pourrait se lire dans les dispositions de l'ordonnance

Tout participant à une réunion sur la voie publique qui manifestement ne pouvait bénéficier de la dérogation prévue à l'article 5 sera puni d'un emprisonnement de 15 jours à 6 mois.

Le tout sans préjudice des crimes et délits qui pourraient, être commis au cours des réunions."

⁵⁵⁰ Loi(n° 199/AN/81) du 24 octobre 1981 portant sur la mobilisation nationale.

⁵⁵¹ LAUDOUZE André et TAZIEFF Haroun, *Djibouti: nation carrefour*, Paris, France, Karthala, 1989, 246; 8 p, p.93.

du 16 août 1978 instituant un tribunal de sûreté dont les décisions sont insusceptibles de recours : autodéfense ferme et souple par l'application souple d'une législation ferme contre les atteintes à la sûreté de l'État. La primauté de l'unité nationale opère comme une contrainte dans l'interprétation des textes par les juges qui « [...] sont incités à aller dans un sens plutôt que dans un autre ou à développer telle politique jurisprudentielle que telle autre parce que le droit est intimement lié à l'ordre politique »⁵⁵². Les juges procèdent à une interprétation souple pour sauvegarder l'unité nationale plutôt qu'une interprétation stricte des textes conduisant à des peines lourdes, susceptible d'entraîner des soulèvements et contestation de l'autorité publique et du nouvel ordre républicain.

La primauté à l'unité nationale induit une gestion centralisée de l'administration de l'ordre public.

2. Le mode de gestion de la police administrative : la centralisation réglementaire

L'administration de l'ordre public se caractérise par une organisation centralisée **(a)** et par une gestion réglementaire de l'ordre social **(b)**.

a. Une gestion centralisée

Cette centralisation est triple : elle est géographique, juridique et administrative.

Géographique d'abord, les services administratifs chargés de la police sont concentrés dans la capitale reproduisant ainsi la topographie de l'administration coloniale. » Durant la période coloniale, les États africains étaient essentiellement gouvernés dans le cadre d'un système administratif double ou à deux branches, qui distinguait l'administration des zones urbaines, d'une part, de celle des autres zones, les territoires [...] Même si ces deux formes de pouvoir étaient contrôlées par une autorité hégémonique unique (l'État impérialiste), cette différenciation entre le centre urbain et les territoires avait été façonnée par les colonialistes européens pour asseoir leur autorité au centre [...] »⁵⁵³. L'administration postcoloniale s'est établie sur cette topographie administrative du territoire ; ce qui explique pourquoi, l'ordonnance du 22 novembre 1977⁵⁵⁴ qui avait prévu la création de municipalités dans les districts, 20 dans la capitale et deux à trois dans les districts de l'intérieur, n'a jamais reçu d'application effective.

⁵⁵² HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, et al. (éd.), *Théorie des sources du droit*, Limal, Belgique, Anthemis, 2012, 1030 p, p.398.

⁵⁵³ J. Jreisat, « L'administration publique comparée et l'Afrique », art cit, p. 7.

⁵⁵⁴ Ordonnance (n° 77-060/PR), portant création et organisation du Comité Constitutionnel et des Municipalités du 22 novembre 1977 : "Article 9- Il est, à titre transitoire, créé progressivement 20 municipalités sur le territoire national à raison de : - 10 municipalités dans le District de DJIBOUTI - 2 à 3 municipalités dans chacun des autres districts de la Nation."

La centralisation est ensuite de nature **juridique**. En effet, la loi constitutionnelle (n° 2) du 27 juin 1977 confère le plein pouvoir au président de la République, chef du gouvernement et notamment, la faculté de légiférer par voie d'ordonnance (héritage français) tout en restant silencieuse sur les domaines de compétence réservés à la loi. L'alinéa 5 de l'article 2 de la loi constitutionnelle (n° 2) du 27 juin 1977 dispose simplement que, « le pouvoir législatif sera exercé par un Congrès national et un Conseil Législatif, assurant une juste représentation de la population et de ses collectivités. Jusqu'à l'instauration du Conseil Législatif, ce pouvoir continuera à être exercé par l'Assemblée nationale ». Le conseil législatif est censé représenter les territoires, collectivités locales qui n'existent pas et, ce semblant de Sénat français restera de l'ordre du projet. La réalité est que le pouvoir de légiférer par ordonnance du Président de la République est illimité puisqu'aucune disposition constitutionnelle ne fixe un domaine propre de législation. Il faudra attendre l'entrée en vigueur de la constitution du 15 septembre 1992 pour qu'une séparation stricte et une délimitation franche des compétences interviennent entre le domaine de la loi et celui du règlement. En plus de ce pouvoir législatif, le président de la République dispose de l'administration en sa qualité de chef du gouvernement. La réglementation de la police est concentrée entre les mains du Président de la République. Ce monisme réglementaire sera d'ailleurs maintenu et confirmé par la constitution du 15 septembre 1992.

La centralisation est enfin de nature **administrative**, conséquence du monisme réglementaire : seules les autorités centrales disposent du pouvoir d'établir ou d'émettre des actes de police et parmi elles, seul le Président de la République en dispose.

b. Une gestion réglementaire de l'ordre social

Gestion réglementaire. L'exercice de la réglementation ne se négocie pas et se caractérise par une nette distinction entre les autorités administratives et les administrés. La police administrative, réglementation étatique de l'exercice des activités individuelles, a pour objet de soumettre l'ordre social à l'ordre étatique qui vient de s'établir après l'accession à l'indépendance. Il ne s'agit pas d'un État minimaliste qui se limiterait au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la justice et de la défense du territoire. Il s'agit plutôt d'un État interventionniste, un État tuteur, encadrant l'ordre social dans tous ses versants, administratif, économique (le poids des entreprises publiques sous tutelle présidentielle dans la richesse nationale) et politique (le parti unique).

Gestion tutélaire. Avec l'adoption de la loi sur la mobilisation nationale du 24 octobre 1981, l'État consacre la mise sous tutelle de l'ordre social dont la gestion relève désormais, du monopole exclusif de l'autorité étatique. L'État ne se limite plus à déterminer uniquement les conditions légales et réglementaires d'exercice des libertés individuelles ; il assujettit l'ordre social. D'ailleurs, cette loi prévoit une gestion planifiée et une distribution unilatérale des rôles sociaux afin d'assurer l'exécution fidèle d'« un programme de développement de l'emploi, de sécurité alimentaire, d'alphabétisation et d'indépendance économique dans le cadre de la

coopération internationale et régionale et du respect de la neutralité de la République comme des traditions de la Communauté nationale» (art.2 de ladite loi). C'est d'ailleurs pour garantir l'exécution de ce programme que le législateur de 1981 confère tous les pouvoirs au gouvernement, promulguant par-là l'administration du social par voie unilatérale.

Cette administration tutélaire du social se reflète dans le mode de gestion du secteur productif en vigueur⁵⁵⁵.

B. La gestion du secteur productif : l'État, tuteur et moteur du développement économique

L'administration postindépendance élit «l'État comme “moteur et agent premier du développement” et (comme) dans la plupart des pays du Tiers-Monde [...] le seul substitut possible aux “forces sociales porteuses du développement” qui existaient ailleurs, mais (qui) ont dans ces pays disparu ou n'ont pas réussi à émerger»⁵⁵⁶. L'État postindépendance tente d'établir en même temps que l'unité et l'ordre, un secteur marchand dynamique **(1)** pour asseoir sa souveraineté et son hégémonie sociale quitte à surseoir l'ordre républicain **(2)**.

1. L'extension économique de la puissance publique

L'État économique se construit sur l'héritage colonial qu'il s'agisse des entités publiques économiques **(a)** ou du mode de gestion tutélaire **(b)**.

a. Établissement d'un secteur productif de droit public

Création d'un secteur productif. L'administration postindépendance n'est pas uniquement une administration de police, de défense et de sécurité ; elle dispose également d'un appareil de production de bien et de service. L'État va d'abord, reprendre les structures déjà existantes avant d'en créer d'autres pour étoffer le secteur public économique.

L'État reprend d'abord et en l'état, les grandes entreprises de services publics de l'époque coloniale. C'est le cas de l'établissement public industriel et commercial d'électricité de Djibouti créé par voie de délibération du 21 janvier 1960 de l'assemblée d'outre-mer des Français, des afars et des issas ; de la Régie des eaux de Djibouti telle qu'organisée par la délibération du 28 décembre 1972 ; de l'Office des Postes et des Télécommunications dans l'organisation statutaire telle que prévu par l'arrêté du 26 juin 1968 de l'administration coloniale. On peut citer encore le cas le plus emblématique⁵⁵⁷ de création coloniale, le Port de commerce de Djibouti repris tel

⁵⁵⁵ BLANCHARD Emmanuel, « Ordre colonial », in *Genèses*, n° 86, 20 juin 2012, p. 2-7.

⁵⁵⁶ TIMSIT Gérard, DETHIER Robert, INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES, et al. (éd.), *Le nouvel ordre économique international et l'administration publique*, Paris, Unesco, 1983, 250 p, p.226.

⁵⁵⁷ Emblématique parce que sa création marque le début de la colonisation et la création de la capitale-État, Djibouti-ville.

qu'organisé par les textes de l'administration coloniale⁵⁵⁸. D'ailleurs, en raison de son importance économique et stratégique, un département ministériel- le ministre du Port et des Affaires maritimes- sera dédié à la gestion et à l'exploitation du Port jusqu'en 1996 ; le titulaire de ce portefeuille varie bien sûr au gré des gouvernements. Toutefois, la nouvelle administration introduit quelques retouches pour affirmer la souveraineté nouvellement acquise⁵⁵⁹.

Ces entreprises publiques couvrent des secteurs d'activité variés mais stratégiques, pris en charge autrefois par l'administration coloniale : approvisionnement alimentaire⁵⁶⁰ et en hydrocarbure⁵⁶¹, émission et création de la monnaie⁵⁶² et des médailles⁵⁶³. Ainsi, « si l'État a connu (ce) développement aussi important, c'est en partie parce que s'est manifesté un « besoin » d'intervention. Il y a une logique économique du développement de la puissance publique »⁵⁶⁴. Mais cette logique économique se déploie dans les formes juridiques de l'administration coloniale.

⁵⁵⁸ La délibération (n° 471) du 24 mai 1968, sur l'organisation du port de commerce ; la délibération (n° 192) du 19 juin 1971 sur le règlement général du port de commerce ; l'arrêté (n° 71-954) du 3 juillet 1971 sur la réglementation de son exploitation.

⁵⁵⁹ Ainsi, l'article 1^{er} de l'arrêté (n° 78) portant modification des statuts de l'Office de Développement du Tourisme précise que : « l'arrêté du 29 décembre 1969 portant organisation (de cet établissement) est modifié ainsi qu'il suit : remplacer les mots : - « Territoire français des Afars et des Issas » par « République de Djibouti » ; - « Président du Conseil de Gouvernement » par « Président de la République » ; - « Conseil de Gouvernement » par « Conseil des Ministres » ; - « Territorial » par « national » ; - « Territoire » par « territoire de la République de Djibouti ».

⁵⁶⁰ Cette mission est confiée à l'Office national d'approvisionnement et de commercialisation par la loi (n° 18) du 30 mars 1978 qui dispose à l'article 2 : " l'Office National d'Approvisionnement et de Commercialisation est chargé : d'intervenir aux stades de l'importation et de la commercialisation sur les marchés des produits de première nécessité en vue de participer au ravitaillement du pays et d'en assurer les besoins; d'effectuer à la demande et pour le compte de l'État toute opération de transport, de manutention, de stockage, de distribution de produits de première nécessité, et de procéder à leur acquisition ou à leur cession à titre onéreux ou gratuit.

⁵⁶¹ La sécurité de l'approvisionnement énergétique relève des missions de l'établissement public des hydrocarbures de l'ordonnance (n° 79) du 09 septembre 1979 selon lequel, " cet établissement est chargé de pourvoir aux besoins en hydrocarbures et dérivés du marché national, définis par le Gouvernement, dans les meilleures conditions de prix d'approvisionnement" (art.2).

⁵⁶² Selon l'article 4 de l'ordonnance (n° 070) du 03 décembre 1977, "la Banque Nationale de Djibouti [...] est chargée du privilège et du monopole de l'émission de la monnaie métallique et des billets marqués ou libellés en Francs Djibouti".

⁵⁶³ Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance (n° 029) du 12 mars 1979, " il est créé, sous le nom de : " Hôtel de la monnaie", un établissement public à caractère industriel et commercial, chargé : 1°) d'assurer l'exécution des lois et règlements sur les monnaies et médailles ; de la fabrication des monnaies métalliques nationales et de celles, étrangères, qui lui seront commandées par les autorités compétentes des pays tiers ; de la fabrication, de la détention et de l'utilisation sur le territoire national des poinçons et bigornes établis par le service national de garantie des métaux et alliages et des poids et mesures, ou de ceux dont la fabrication, la détention ou l'utilisation lui seraient confiées par un État étranger ; de la fabrication des médailles et décorations décernées par les autorités publiques nationales, et de celles qui seraient commandées par des autorités publiques étrangères ou par des personnes privées. 2°) Hors monopole de l'achat et de la vente de toutes monnaies et médailles nationales ou étrangères, de la constitution et de la conservation d'un musée des monnaies et médailles. De plus l'Hôtel de la monnaie sera chargé d'assurer les missions de service public suivantes : expertise des monnaies et médailles présumées fausses; délivrance aux essayeurs du commerce de leur certificat de capacité ; poinçonnage des lingots et objets de métaux précieux, poids et mesures".

⁵⁶⁴ CONTMAIN Bernard et YVES-ANDRE FAURE, « Des économies et des États en Afrique francophone: pour comprendre l'interventionnisme », in *Cahier des sciences humaines*, n° 2, vol. 28, 1992, p. 305-326.

Création et organisation des entreprises publiques dans les formes juridiques de l'administration coloniale. C'est à ce niveau que la parenté entre l'ordre juridique colonial et l'ordre juridique national souverain est très marquée.

D'abord, les entreprises publiques mises en place après l'indépendance sont instituées sous forme de régie, d'établissement public industriel et commercial, d'office national et de société d'État : des formes d'action publique économique d'origine coloniale. De même leur organisation est reprise à l'identique. L'établissement public industriel et commercial, l'office national et la société d'État disposent de l'autonomie financière et administrative ainsi que de la personnalité morale. Les régies industrielles en sont dépourvues et dépendent pour leur financement, organisation et fonctionnement des départements ministériels. L'office national, tel que celui de l'alimentation et de la commercialisation, relève de la comptabilité commerciale et bénéficie d'un budget propre distinct du budget de l'État contrairement à l'établissement public industriel et commercial qui relève de la comptabilité publique et dispose d'un agent comptable.

L'État postindépendance n'a pas seulement maintenu les formes coloniales d'exploitation d'activité économique mais également, le rapport tutélaire dans le contrôle du secteur productif.

b. Gestion tutélaire du secteur productif dans le droit fil du droit colonial

L'État postcolonial administre la production de la richesse nationale de la même manière que l'administration coloniale ; que cette production soit l'œuvre des personnes de droit public ou de droit privé.

Tutelle et privilège d'exploitation pour les personnes publiques. La tutelle étatique s'exerce soit de manière sectorielle à travers un ministère de rattachement technique, soit directement par la Présidence de la République pour les entreprises dont le conseil d'administration est présidé par le Ministre de rattachement. Il en est ainsi par exemple, de l'établissement public des hydrocarbures créé par voie d'ordonnance du 24 septembre 1979, placé sous la tutelle directe du Président de la République et rattaché techniquement au ministère du commerce qui préside le conseil d'administration de l'établissement⁵⁶⁵. Selon les dispositions de

⁵⁶⁵ Article 8 du décret (n° 80-090/PR) portant statuts de l'Établissement Public des Hydrocarbures: "L'établissement public des Hydrocarbures est géré par un conseil d'Administration composé comme suit :

- le Ministre chargé du Commerce, Président,
- deux représentants de l'Assemblée Nationale,
- un représentant du Ministère du Commerce,
- un représentant du Ministre de l'Intérieur,
- un représentant du Ministre de la Défense,
- un représentant du Ministre de l'Industrie et de Régies Industrielles,
- un représentant de la Cellule de Planification,
- un représentant de la Chambre Internationale de Commerce et d'Industrie de Djibouti."

l'article 14 du décret du 14 juillet 1980⁵⁶⁶ portant statuts de l'établissement, « les délibérations sont constatées par des procès-verbaux inscrits sur un registre spécial et signés par le Président de la séance et sont adressés par celui-ci au gouvernement sous couvert du ministre chargé du Commerce dans un délai maximal de quinze jours pour *approbation*. Cette approbation doit intervenir dans un délai de 15 jours à compter de la date de réception par le secrétariat de la Présidence ».

Toutefois, il n'y a pas *un* régime de tutelle, mais une définition au cas par cas. Alors que pour l'établissement public d'hydrocarbure, le pouvoir de tutelle se limite à l'approbation des délibérations du conseil d'administration ; son intensité est plus prononcée s'agissant de la Pharmacie nationale de l'Indépendance malgré le changement successif de son statut. Établissement public industriel et commercial sous la loi du 30 mai 1979⁵⁶⁷, société d'État sous la loi (n° 6/AN/87) du 12 septembre 1987⁵⁶⁸, la Pharmacie nationale de l'Indépendance est soumise à une tutelle exercée par la Présidence de la République. Selon les dispositions de l'article 18 de cette loi, cette tutelle s'étend en toute « [...] matière technique, financière et juridique. Elle comporte un *droit d'inspection* en toutes matières et à tout moment, la possibilité de *convoquer* et de *participer aux séances du conseil d'administration*. La tutelle peut également suspendre une décision en vue de son examen ou de son réexamen par le conseil d'administration ».

Les personnes publiques marchandes bénéficient toutefois, de privilège d'exploitation. À titre d'illustration, selon les dispositions de l'article 8 de l'ordonnance du 14 juillet 1980, « il est conféré à l'EPH (Établissement public des hydrocarbures) un privilège de deuxième rang (après celui du trésor public) pour le recouvrement de ses créances propres ». Elles bénéficient également d'un privilège d'expropriation sur les propriétés privées chaque fois que commande, l'utilité publique.

Réglementation des conditions d'exercice des activités des personnes privées. L'État central exerce un pouvoir réglementaire sur certaines activités des personnes privées. On peut citer pour illustration, les arrêtés réglementant l'exercice des activités publicitaires⁵⁶⁹, des agences de voyages⁵⁷⁰, de la publicité des prix des grossistes⁵⁷¹, des transactions immobilières⁵⁷² ou encore, de l'exercice d'activité de manutentionnaire dans l'établissement public portuaire⁵⁷³.

⁵⁶⁶ Décret (n° 80-090/PR) portant statuts de l'Établissement Public des Hydrocarbures du 14 juillet 1980.

⁵⁶⁷ Loi (n° 74/AN/79) du 30 mai 1979, portant création d'un établissement public dénommé " Pharmacie de l'Indépendance : "Article premier : - Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial doté de l'autonomie financière et dénommé « Pharmacie de l'Indépendance », dont le siège est fixé à Djibouti."

⁵⁶⁸ Loi (n° 6/AN/87/2ème L) portant modification de la loi (n° 74/AN/79) portant création de la pharmacie de l'indépendance : "Article 1er : L'article 1er de la loi [...] du 30 mai 1979 est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes : "Article 1er : La "Pharmacie de l'Indépendance" est une société d'État dont le siège est fixé à Djibouti"."

⁵⁶⁹ Arrêté (n° 80-0384) du 30 mars 1980, portant réglementation de la publicité commerciale et prohibant la publicité de l'alcool et du Khat (plante psychotrope).

⁵⁷⁰ Arrêté (n° 83-1247/PR/MCIT) du 12 septembre 1983 portant réglementation des agences de voyages.

Droit de regard sur les activités des personnes privées. La loi (n° 76/AN/79) du 16 juin 1979⁵⁷⁴, portant Contrôle général d'État dispose que, « pour les entreprises privées, la nature et le domaine du contrôle doivent être précisés dans le mandat qui est donné par le Conseil des ministres » (article 8) aux contrôleurs. En effet, le contrôleur général est un organe placé directement sous la tutelle de la Présidence et composé d'un contrôleur général, nommé par décret présidentiel pris en conseil de ministre et des contrôleurs adjoints nommés par arrêté. Ces contrôleurs exercent un contrôle financier, économique et administratif pour le compte de l'État, qui ne se confond pas avec le contrôle de tutelle classique qui relève de la compétence du secrétariat général du gouvernement, service interne de la Présidence. Si ce contrôle général est automatique pour l'administration centrale et les personnes publiques ; les entreprises privées peuvent également en faire l'objet.

Dès ces premières années, l'Administration Djiboutienne confirme ainsi, l'observation des « historiens de l'Afrique (qui) ont nettement mis en évidence que, loin d'être un caractère original d'États africains nouvellement indépendants, l'interventionnisme économique de ceux-ci était pour partie un héritage du régime colonial qui a pu être résumé, du point de vue des rapports administration-activité économique, comme un « extraordinaire laboratoire d'économie dirigée »⁵⁷⁵.

Cet interventionnisme dirigiste de l'économie et du social atteint son summum avec la mise en œuvre par le décret (n° 91-0158/PR/DEF) du 13 novembre 1991⁵⁷⁶ de la mobilisation nationale de la loi de 1981 au motif « [...] que les institutions de la République, l'intégrité du territoire (étant) menacée, il est du devoir de tout citoyen de répondre à la mobilisation ». L'ordre républicain est suspendu et les citoyens en âge de porter les armes, appelés sous les drapeaux.

⁵⁷¹ Arrêté (n° 78-0027/MCIT) du 08 janvier 1978 relatif aux règles de publicité de certains prix des grossistes.

⁵⁷² Ordonnance (n° 79-002/PR) portant autorisation préalable en matière des transactions immobilières frappe de nullité d'ordre public les transactions immobilières non autorisées préalablement par l'État, une telle transaction est constitutive d'un délit : "Sont subordonnées à l'autorisation préalable accordée par un arrêté du président de la République après avis de la Commission de la Propriété foncière toutes les transactions immobilières. Toute transaction opérée sans cette autorisation sera frappée d'une nullité d'ordre public. Toute infraction ou tentative d'infractions aux dispositions de la présente ordonnance est un délit puni de 1 à 6 mois d'emprisonnement et d'une amende égale au montant de la valeur du bien qui en a fait l'objet (art.1, 2 et 3 respectivement." Une préservation de l'intégrité territoriale plane sur ces dispositions.

⁵⁷³ Un arrêté (n° 80-0594/PR/Port) du 05 avril 1980 fixe un plancher maximal pour les droits que peuvent percevoir les entreprises de manutention sur leur clientèle.

⁵⁷⁴ Loi (n° 76/AN/79) du 16 juin 1979 portant création d'un contrôle général d'État.

⁵⁷⁵ CONTAMIN Bernard et FAURE Yves-André, « Des économies et des États en Afrique francophone : pour comprendre l'interventionnisme », in , 1 janvier 1992.

⁵⁷⁶ Décret (n° 91-0158/PR/DEF) du 13 novembre 1991, portant sur la Mobilisation nationale.

2. L'administration tutélaire de l'ordre sociale

La mobilisation nationale décrétée le 13 novembre 1991 illustre la capacité de l'État à placer l'ordre social sous tutelle **(a)**, en dépit de certaines incohérences **(b)**.

a. L'administration tutélaire

« Le droit n'est qu'un moyen au service d'un besoin, n'est qu'une adaptation à ce besoin [...] » et « [...] certains besoins nécessit [ent] l'usage de procédés exorbitants. Le pouvoir politique ne ferait que constater cette nécessité, la décision politique n'étant qu'une constatation sous la forme juridique de la réalité non juridique »⁵⁷⁷.

Réalité non juridique : les menaces à l'ordre public et à la sûreté de l'État. Cette réalité non juridique qui a déclenché la manifestation de la puissance tutélaire de l'État est décrite dans une décision du tribunal de sûreté de la République. Décision promulguée par voie de décret (n° 91-0154/PR/JAPM) du 31 octobre 1991⁵⁷⁸ dans laquelle, il est versé au dossier présenté devant le tribunal que, « depuis quelques mois déjà et en tout cas courant janvier 1991, et en dernier lieu le 8 janvier 1991, un groupe d'opposants politiques structuré autour de M. Ali Aref Bourhan, ex-Président du Conseil du Gouvernement du T.F.A.I (devenue République de Djibouti), agissant pour son compte et à son instigation avait pris l'habitude de se réunir au domicile de Mohamed Aden Aboubaker, son neveu par alliance, pour mettre au point les modalités d'un complot visant à renverser par la force le gouvernement de la République, en s'emparant des points stratégiques de la ville de Djibouti et de Tadjourah ».

Le traitement juridique de cette réalité : la mise sous tutelle de l'ordre social. L'État fait le compte de sa créance auprès des établissements et entreprises publiques par arrêté du 19 janvier 1991 et fixe les modalités de remboursement avant de généraliser par deux lois du 09 août 1991⁵⁷⁹, le régime de tutelle comme mode d'organisation financière des personnes publiques. Ensuite, prenant acte du complot contre la sûreté de l'État étayé pendant l'information judiciaire, l'État décrète deux semaines après la décision du Tribunal de sûreté, la mobilisation nationale. Afin de financer l'effort de guerre, deux lois datant du même jour, le 31 décembre 1991, instituent une contribution spéciale dite contribution patriotique sur les traitements et salaires des personnes physiques⁵⁸⁰ et sur les ressources des plus grandes entreprises publiques⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ SAILLANT Elodie, *L'exorbitance en droit public*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2011, 662 p.

⁵⁷⁸ Décret (n° 91-0154/PR/JAPM) du 31 octobre 1991 portant décision du Tribunal de sûreté de la République.

⁵⁷⁹ Loi (n° 147/AN/91/2ème L) relative organisation financière des établissements publics et loi (n° 148/AN/91/2ème L) relative à l'organisation financière des sociétés d'État }

⁵⁸⁰ Selon les articles combinés, 2 et 4 de la loi (n° 185/AN/91/2ème L) du 31 décembre 1991, « la contribution patriotique frappe les traitements et salaires perçus par les personnes physiques assujetties à l'impôt sur les traitements et salaires » à hauteur de 10 %.

⁵⁸¹ La loi (n° 186/AN/91/2ème L) du 31 décembre 1991 institue « à titre exceptionnel, une contribution totale de 700.000.000 FD (Sept cent millions de Francs Djibouti) à la charge des Établissements suivants : Électricité de

... / ...

On peut toutefois observer quelques contradictions dans cette gestion tutélaire de l'ordre social.

b. Les incohérences de l'administration tutélaire

Ces incohérences sont relatives aux deux aspects, juridique et financier, de la mobilisation nationale.

L'aspect juridique de la mobilisation nationale : une suspension de l'ordre républicain ? La loi du 24 octobre 1981 sur la mobilisation nationale organise l'état d'exception de l'ordre constitutionnel qui se caractérise par la remise de tous les pouvoirs au gouvernement et la dissolution de tous les partis politiques. Seulement, dans le fonctionnement normal des institutions tel qu'organisé par les lois constitutionnelles (n° 1 et 2) du 27 juin 1977, le Président de la République dispose déjà de tous les pouvoirs. Il monopolise le pouvoir réglementaire, peut légiférer par ordonnance sans autorisation des parlementaires, décrète l'état d'urgence après simple message à la Nation sans l'aval ou la supervision des parlementaires. L'état d'urgence se prolonge dans les mêmes conditions. L'article 1^{er} de la deuxième loi constitutionnelle du 27 juin 1977 stipule que, « jusqu'à l'instauration de l'ensemble des institutions républicaines résultant de la ratification de la future Constitution nationale, le président de la République exercera par voie d'ordonnances délibérées en Conseil des Ministres, les pouvoirs nécessaires à l'exécution de la mission qui lui est confiée par la loi constitutionnelle n° 1 » ; à savoir, la préservation de l'unité nationale, l'intégrité du territoire, le fonctionnement régulier des institutions républicaines. Décréter la mobilisation nationale des personnes physiques et les réquisitions des biens nécessaires au maintien de l'intégrité du territoire et de l'unité nationale relève de ses prérogatives normales. Le régime constitutionnel des lois de 1977 organise un pouvoir Présidentiel en situation anormal. L'aménagement des pouvoirs exceptionnels est conçu en cas de nécessité d'action justifiée par l'urgence mais limité par le cadre juridique d'exercice des pouvoirs. Or, les lois de 1977 avaient déjà mis en place un Président fort, qui concentre tous les pouvoirs pour assurer cette fin suprême qu'est l'instauration définitive des institutions républicaines et de la République par la ratification d'une constitution nationale. C'est l'état constitutionnel transitoire qui est un état exceptionnel et pendant lequel, le Président dispose des pouvoirs exceptionnels, de tous les pouvoirs en fait.

C'est en ce sens d'ailleurs, que l'exercice des libertés publiques (article 8 de la loi du 24 octobre 1981), des libertés individuelles (notamment la liberté d'opinion garantie par l'article 9 de la même loi) et des droits fondamentaux de manière générale sont préservés. Il n'y a donc pas de suspension de l'ordre républicain. C'est l'état constitutionnel transitoire des lois de 1977 qui

Djibouti, Service Médical Interentreprises ; Office des Postes et Télécommunications ; Port Autonome International de Djibouti. » La contribution patriotique est répartie selon la taille financière de ces établissements et expressément arrêté par les dispositions de la même loi.

est exceptionnel. L'article 9 de la loi sur la mobilisation nationale précisait qu'elle,« [...] ne déroge pas aux droits fondamentaux de la personne humaine. Le respect de ces droits reste et demeure garanti par les dispositions constitutionnelles en vigueur et les conventions internationales auxquelles adhère la République de Djibouti. En toutes circonstances le pouvoir judiciaire reste et demeure gardien de leur application. [...] ». C'est d'ailleurs pour garantir ces droits fondamentaux que le gouvernement a réformé par ordonnance du 03 décembre 1991, le statut du tribunal de sûreté de la République en créant un recours en cassation devant la Cour suprême contre les décisions dudit tribunal, réputées jusque-là, insusceptible de recours.

Un État constitutionnel d'exception qui maintient les droits fondamentaux peut s'expliquer d'un point de vue non-juridique : la nécessité d'afficher la ferme volonté de parachever l'État né en 1977 en lui donnant une assise constitutionnelle définitive malgré les mouvements contestataires qui d'ailleurs, avaient émergé en même temps que la République. Quant à la création d'un recours en cassation contre les décisions du tribunal de sûreté ; tout laisse à penser qu'elle résulte de pression d'Amnesty International⁵⁸² pour le respect des droits fondamentaux dans le traitement réservé aux conjurés du tribunal de sûreté : répression des atteintes mais dans des formes républicaines. Une commission chargée de vérifier les conditions de détention des condamnés avait été mise en place d'ailleurs, à la suite des interventions diplomatiques françaises et la pression d'Amnesty International⁵⁸³. L'institution d'un recours en cassation devant les juges ordinaires de la Cour suprême relevaient du même cadre.

Ainsi, l'ordre juridique retranscrit l'ordre social tel qu'à un état de l'ordre juridique correspond un état de l'ordre social et vice-versa.

L'aspect financier de la mobilisation nationale : au-delà de la rationalité financière.

Alors que l'État, au motif de besoin de financement de l'effort de guerre, institue une contribution spéciale dite patriotique qui vise indistinctement les personnes physiques et les personnes morales de droit public ; l'État réévalue à la hausse les privilèges financiers liés à l'exercice de certains postes administratifs. Parmi les postes administratifs dont les privilèges ont été revus à la hausse, on peut citer : 1- le poste de gestionnaire de projet des administrations centrales qui reçoit par décret du 14 octobre 1991, « [...] une indemnité forfaitaire dont le montant annuel est fixé à un million cinq cent mille francs » cumulable avec celle qui peut être perçu au titre d'autres projets jusqu'à un seuil ; 2- le poste de conseiller technique des ministres (un national et non de coopérant) qui perçoit, désormais, une indemnité forfaitaire pour usage de voiture personnel pendant les heures de service par voie de décret (n° 91-0150/PR/FP) du

⁵⁸² LAUDOUZE André et TAZIEFF Haroun, *Djibouti: nation carrefour*, Paris, France, Karthala, 1989, 246; 8 p, p.91-93: "La peine la plus lourde contre ceux qui avaient causé la mort de nationaux et d'étrangers a été de sept ans! Aucune peine capitale n'a été prononcée. [...] Des précisions [...] étaient [...] rendues nécessaires à la suite de plaintes en provenance d'Amnesty International alléguant sévices et tortures à l'occasion de cette affaire".

⁵⁸³ *Ibid.*, p. 92.

14 octobre 1991 ;3- le poste de ministre à qui, est attribué « [...] un crédit annuel de 3.000.000 FD destiné à l'achat de mobiliers et à l'entretien des résidences [...] » en plus de l'indemnité de résidence et le parc automobile. Les membres de l'Assemblée nationale ne sont pas en reste de la générosité publique et revalorisent, avec la loi (n° 137/AN/90/2e L) du 22 janvier 1991⁵⁸⁴, leurs indemnités à des montants« [...] égales aux traitements correspondants aux indices les plus élevés de la fonction publique » (art.1^{er}).

La mauvaise performance des entreprises publiques, conjuguée à l'effort de guerre, à l'explosion du budget de la défense nationale et à l'absence de rationalité gestionnaire dans la gestion publique précipitent l'administration postindépendance à la mise sous ajustement structurel par les institutions de Bretton Woods.

§ 2. L'ORDRE PUBLIC ECONOMIQUE LIBERAL, PRINCIPE STRUCTURANT L'ADMINISTRATION SOUS AJUSTEMENT STRUCTUREL (1997-2002)

La mise sous ajustement structurel signe l'échec de l'administration postindépendance. Toutefois, le modèle d'administration qui se met en place pendant cette période **(A)** ne diffère pas tant du modèle déjà en vigueur : l'administration de l'ajustement structurel se reflète comme son prédécesseur dans l'administration postindépendance : il n'y a pas d'effet *big-bang* des réformes de l'ajustement structurel **(B)**.

A. Les variances par rapport à l'administration postindépendance

Les réformes induites par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel visent deux objectifs : reconfigurer la relation de l'État avec le secteur parapublic et le secteur privé marchand **(1)** et réformer l'administration centrale pour une exécution efficace des réformes économiques **(2)**.

1. La reconfiguration de la relation de l'État avec le secteur parapublic et le secteur privé marchand

Le repositionnement de l'État dans l'espace administratif est organisé selon le principe d'autonomie de la gestion, qu'il s'agisse du secteur parapublic **(1)** ou de la relation de l'État avec le secteur privé marchand **(2)** ; dans l'optique d'abolir l'État tuteur né après l'acquisition de la souveraineté internationale.

a. La gestion du secteur parapublic

La souscription à la philosophie de l'ajustement structurel va conduire à la substitution de la tutelle étatique, à l'autonomisation et à l'individualisation de la gestion publique.

⁵⁸⁴ Loi (n° 137/AN/90/2e L) du 22 janvier 1991 revalorisant les indemnités des députés.

Autonomisation d'abord dans le sens où, les lois, du 21 janvier 1998 pour le secteur public administratif et du 11 mars 1998 pour le secteur public économique, vont consacrer la gestion des établissements et entreprises publiques par des organes qui leur sont propres. « La fonction de ministre ou de député est (désormais) incompatible avec la qualité d'administrateur d'une entreprise publique » (al.4, art.9 de la loi du 11 mars). L'autonomie est à la fois financière, mais surtout, administrative. En outre, ces deux lois substituent le contrôle de tutelle centralisé et exercé directement par les services de la présidence, chef de l'Administration, par un contrôle allégé de légalité, exercé *a posteriori* et déconcentré au niveau des ministères techniques de rattachement.

Individualisation ensuite, car les deux lois de 1998 privilégient la personnification de la gestion des activités publiques qui ne compose pas le portefeuille de compétences des départements ministériels. Conséquence : disparition sèche de la régie industrielle ou administrative, cette forme d'« administration pure »⁵⁸⁵ des activités publiques. Désormais, seules les activités administratives d'orientation, de planification, de supervision et de gestion bureaucratique d'une politique publique sont gérées directement par les départements ministériels. Pour les prestations de service et l'exécution de mission à forte dominante opérationnelle, la personnification juridique est préférée à la gestion interne dans l'optique de ne pas accroître les dépenses budgétaires ; surtout, s'il s'agit d'activité ou de prestation de service qui donne droit à la perception de redevance d'usage. Le paysage institutionnel se recompose comme suit : la gestion des activités de *pure* administration relèvent des administrations centrales et déconcentrées, et des établissements publics administratifs autonomes, gérés par un conseil d'administration et relevant d'un contrôle de légalité *a posteriori*. Les activités de nature économiques sont confiées à des sociétés anonymes gérées par une assemblée d'actionnaire et un conseil d'administration ou de directoire, supplée par le Conseil des ministres lorsque l'État est l'unique actionnaire. On assiste ainsi à une séparation entre les fonctions administratives et les fonctions économiques marchandes. Cependant, s'il n'y a pas une césure véritable entre les deux fonctions étatiques (administrative et économique) du fait que les membres des conseils d'administration des entreprises publiques sont des représentants des différentes administrations centrales intéressées par l'activité de l'établissement et que le Conseil des ministres assure le rôle et les fonctions d'assemblée générale d'actionnaire ; c'est en raison uniquement du contexte, sujet à évolution. Mais l'idée est acquise : externalisation des activités économiques par la constitution des personnes publiques autonomes aux capitaux ouverts aux investisseurs privés ou publics, et soumises à la législation commerciale et au droit commun des personnes marchandes. En

⁵⁸⁵ TCHANKAM Jean-Paul, « La gestion dans les secteurs public et privé : une analyse critique des similarités et des différences au Cameroun, in *La Revue des Sciences de Gestion*, n° 230, 2008, p. 69-78 : "la régie directe (« ou l'administration pure ») ; « c'est la gestion directe d'un service public sans passer par la personnalisation juridique du service."

attendant la prise de participation privée ou autre que l'État, auxquels cas le Conseil des ministres perd son rôle d'assemblée générale d'actionnaire, la gestion est autonomisée de la supervision et du contrôle de la puissance administrative de l'État central et est, concentrée désormais, dans les mains des gestionnaires; l'administration centrale ne dispose que d'un pouvoir de contrôle a posteriori. Ce qui facilite l'imputation des responsabilités grâce à la distinction entre la gestion des établissements et entreprises publics de la gestion des missions ministérielles : distinction entre gestionnaire et ministre de rattachement technique⁵⁸⁶. La gestion des entreprises publiques et celle des établissements publics administratifs se rejoignent sur ce principe d'autonomisation des gestionnaires et l'abrogation du contrôle de tutelle a priori. La personnification des services publics administratifs et économiques permet l'individualisation de la gestion et l'imputation de sa performance ou sa mauvaise performance au gestionnaire, autonomisé de la hiérarchie ministérielle verticale.

b. La gestion du secteur privé

Renoncement au droit de regard. Le droit de regard de l'État sur la gestion du secteur marchand de droit privé institué par la loi du 16 juin 1979 relative au Contrôle général d'État disparaît de *facto*. Un décret du 26 novembre 2001 crée en effet, une institution qui recouvre le même rôle (le contrôle général des administrations centrales et des personnes publiques) et exerce les mêmes missions que le contrôleur général de la loi de 1979, sauf le contrôle sur mandat des entreprises privées. L'État renonce ainsi, à son droit de regard direct sur la gestion du secteur privé. En fait, ce droit de regard était limité aux entreprises privées recevant des fonds ou subventions, directe ou indirecte d'État.

Renversement des principes. En fait, c'est le rapport entre l'État et le secteur privé qui s'inverse : d'un État tuteur du secteur marchand se substitue un État qui se soumet au droit commun des personnes marchandes. Ce nouvel impératif est consacré par les dispositions de la loi du 11 mars 1998 qui indiquent que les entreprises publiques ont « [...] vocation à ouvrir leurs capitaux aux participations privées. Les entreprises publiques sont des sociétés anonymes dans lesquelles l'État ou d'autres personnes morales de droit public détiennent plus de cinquante pour cent du capital social (50 %). Elles sont soumises aux dispositions de la loi (n° 191/AN/86/1ère

⁵⁸⁶ Pour les établissements publics, les dispositions de l'article 3 de la loi (n° 2/AN/98/4ème L) du 21 janvier 1998, disposent qu'ils « [...] sont administrés par un conseil d'administration dont les membres sont nommés pour une durée de trois années dans les conditions prévues par leur statut et sous réserve des dispositions de la présente loi. Les membres du Conseil d'Administration sont des personnes ayant une compétence et une expérience démontrée en gestion, en relation avec la mission et les activités de l'établissement public concerné. Les membres du gouvernement ne peuvent être nommés administrateur d'un établissement public. Au jour de la publication de la présente loi, les administrateurs d'un établissement public qui sont membres du gouvernement sont considérés démissionnaires d'office ». S'agissant des entreprises publiques, l'alinéa 1^{er} de l'article 4 de la loi du (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998, précise que les entreprises publiques sont gérées par « [...] un conseil d'administration investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances à leur nom ».

L) du 03 février 1986⁵⁸⁷ sur les sociétés commerciales ainsi qu'aux règles comptables et fiscales qui leur sont applicables [...] » sauf disposition dérogatoire prévue par les lois. On passe d'une gestion étatique de l'économie à une privatisation de la gestion du secteur public économique : alors que le secteur privé était justiciable du contrôle de la puissance publique, c'est l'État qui se convertit désormais, à la logique marchande dans la gestion de ses activités propres (le secteur public économique) et accepte de se soumettre à la législation et à la réglementation, applicables aux entreprises privées. Cependant, la logique marchande n'est pas inconciliable avec un État qui réglemente et régule l'exercice de certaines activités.

État minimal ou présence étatique minimisée ? Il serait erroné de croire que, dans l'ère de l'ajustement structurel, l'État renonce à l'exercice de son pouvoir réglementaire dans des matières où prévaut la logique marchande. D'ailleurs, « le marché n'est [...] pas une institution capable de générer de manière autonome toutes les forces nécessaires à son fonctionnement efficace »⁵⁸⁸. L'idée est d'aider l'État à créer les conditions pour libérer et attirer les initiatives privées marchandes par une présence légère. Selon le décret de remaniement gouvernemental du 27 mars 1996⁵⁸⁹ (le premier gouvernement de l'ajustement structurel), « le ministre de l'économie et des finances (l'État central), outre ses attributions antérieurement définies, reçoit la responsabilité de : l'économie nationale ; du contrôle des prix y compris poids et mesure ; du contrôle bancaire (Banque Nationale, banques privées et des assurances) [...] » (art.2, al.6). Ainsi, l'État d'une part, garde le maniement et la surveillance des leviers essentiels au fonctionnement des marchés (crédit, assurance, prix, poids et mesures) ; lesquels constituent d'ailleurs, des prérogatives propres et internes à l'administration centrale d'État et non externalisées, confiées à un opérateur autonome. À titre d'illustration, les établissements financiers reçoivent leur agrément d'opérer par arrêté pris en conseil des ministres jusqu'à la révision du 22 janvier 2011 (loi n° 118/AN/11/6ème L), des statuts de la Banque centrale. De 1997 à 2002 soit la période de l'ajustement structurel, l'examen des demandes d'agrément d'opérateur financier, l'octroi, la suspension et le retrait relèvent de la compétence du Président de la République en conseil des Ministres sur avis du ministre de l'économie et des finances. L'article 31 la loi du 22 janvier 2011 portant révision des statuts de la banque centrale délègue cette compétence à la Banque centrale qui, désormais, « [...] délivre leur agrément, procède aux contrôles sur pièces et sur place de tout établissement (financier) et édicte toute réglementation nécessaire à sa mission de supervision ». D'autre part, on identifie même dans les économies les plus libérales, une réglementation minimale de l'exercice de certaines activités privées. Il en est ainsi par exemple, du régime

⁵⁸⁷ Loi (n° 191/AN/86/1ère L) du 03 février 1986 sur les sociétés commerciales

⁵⁸⁸ SAPIR Jacques, « La voie du succès économique : concurrence entre diverses approches et leurs implications normatives » in *Du socialisme à l'économie de marché: Errances de la transition*, Andràs November (éd.), Genève, Graduate Institute Publications, « Cahiers de l'IUED », 2017, p. 153-185.

⁵⁸⁹ HERRERA Carlos-Miguel, *Les droits sociaux*, Paris, PUF, « Que sais-je? », 2009, 127 p, p.13.

d'autorisation préalable pour l'exercice de certaines activités qui peuvent avoir des incidences sur la sûreté, la sécurité, la salubrité ou la santé publique. C'est ainsi que, même sous la houlette du libéralisme des institutions de Bretton Woods, un décret qui « [...] a pour objet de réglementer l'utilisation du sel iodé dans la lutte contre les troubles dus à une carence en iode (TDCI) et (aux fins de) promouvoir la santé de la population » a été adopté le 27 décembre 1997. Ce décret impose l'obtention d'un certificat de qualité indiquant la teneur en iode à l'importation, la fabrication et la commercialisation de sel destiné à la consommation humaine. Il s'agit ainsi, d'une administration libérale et non tutélaire de l'économie qui agit sur la production marchande privée par le maniement des instruments vitaux aux marchés et la réglementation des activités privées susceptibles d'affecter l'ordre public sanitaire et sécuritaire.

Toutefois, ces réformes de nature ou d'effet économiques ne peuvent prospérer sans une réforme de l'administration centrale. Les institutions de Bretton Woods en sont conscientes et, soutiennent financièrement et techniquement ; et, les études et opérations de privatisation des entreprises publiques et les réformes de l'administration centrale.

2. La réforme de l'administration publique dans une approche gestionnaire et finaliste

Après la signature de l'accord de confirmation des droits de tirage avec le Fonds Monétaire International en avril 1996, le gouvernement signe une convention avec la Banque Mondiale pour le financement d'un programme d'assistance technique. Une commission nationale est instituée par décret (n° 97-0028/PR/FP) du 22 mars 1997, avec pour mission « [...] de poser un diagnostic d'ensemble sur l'Administration publique, de concevoir un projet de réforme cohérent avec un plan d'action issu du diagnostic *pour appuyer le programme de réformes économiques* » (art.2). On passe d'une administration qui gère des activités économiques avec puissance tutélaire à une administration qui est réformée pour la réussite des programmes économiques de libéralisation et de privatisation **(a)**. En outre, l'administration centrale est réformée selon la même logique que celle à l'œuvre dans la réforme économique qu'elle est censée appuyer **(b)**.

a. La réforme administrative : d'une administration de l'économie à une administration pour l'économie

La réforme de l'administration centrale poursuit un double objectif : faire des économies et mettre l'administration à la disposition des réformes économiques.

Des économies et des réformes économiques. Les mesures inscrites à l'agenda des réformes économiques, consécutives à la signature de l'accord de confirmation des droits de tirage avec le Fonds monétaire international avaient toutes une nature ou une finalité économique. Le document cadre de politique économique couvert par la facilité d'ajustement structurel renforcée pour la période 1999-2002 indiquait que, « les réformes structurelles fondamentales s'articuleront autour des principaux axes suivants : achèvement du programme de

démobilisation (des militaires et policiers) ; réforme de la fiscalité et de la gestion des deniers publics ; réforme de la fonction publique et des caisses de retraite ; restructuration des dépenses budgétaires pour améliorer la qualité de la dépense publique ; réforme de la gestion budgétaire en particulier, des dépenses ; un programme de privatisation important des actifs ou de la gestion des six principales entreprises publiques ; la déréglementation et la réforme du système juridique y compris la réforme du Code du Travail, du Code de Commerce et la création de tribunaux de commerce ; la réforme du système bancaire et la poursuite de l'effort d'amélioration du contrôle bancaire »⁵⁹⁰.

Pour l'économie. L'article 2 du décret (n° 97-0028/PR/FP) du 22 mars 1997, instituant une Commission nationale chargée de la réforme administrative indiquait que le projet de réforme qui sera proposé par la commission, après diagnostic de l'environnement institutionnel, doit permettre à l'Administration d'« appuyer le Programme de réformes économiques »⁵⁹¹. L'administration doit se convertir à la logique gestionnaire pour permettre la bonne exécution des réformes économiques. Prescrire des réformes économiques, c'est prescrire la réforme de l'administration chargée de conduire ces réformes. Une gestion administrative des réformes qui se doit d'être tout aussi efficace que la réforme elle-même et évaluée à l'aide d'indicateur chiffré (taux de réduction du déficit, de l'inflation...). L'accessoire (la réforme administrative) suit le principal (privatisation et assainissement budgétaire). La reconfiguration administrative *est pensée tel qu'elle puisse permettre* la réalisation des objectifs de nature ou d'effet économique (assainissement budgétaire, croissance économique, efficacité fiscale en termes d'imposition et de recouvrement, direct et indirect). La logique gestionnaire de l'administration des réformes vient en complément de la logique d'économie budgétaire et permet la reconfiguration de l'administration dans le sens d'une mise à disposition efficace pour la réalisation du développement économique. D'ailleurs, l'approche d'une réforme administrative par « diagnostic de l'environnement institutionnel » vise à combler l'insuffisance de l'approche budgétaire (restriction et coupe budgétaire) : inscrire la réforme administrative dans l'environnement institutionnel afin de maximiser la productivité de l'administration et l'impact de la réforme.

⁵⁹⁰ DJIBOUTI, BANQUE MONDIALE, FOND MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Facilité d'ajustement structurel renforcé : document-cadre de politique économique, 1999-2002. Document établi par les autorités de Djibouti en collaboration avec les services du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale*, Djibouti-Washington, Djibouti, Banque Mondiale, Fond monétaire international, 1999, p.3.

⁵⁹¹ Décret (n° 97-0028/PR/FP) du 22 mars 1997, "Article 1er : II est créé une Commission Nationale de la Réforme chargée de la conduite, de la supervision et de la coordination du diagnostic de l'environnement Institutionnel.

Article 2 : La mission de la Commission Nationale de la Réforme est de poser un diagnostic d'ensemble sur l'Administration Publique, de concevoir un projet de réformes cohérent avec un plan d'action issu du diagnostic pour appuyer le Programme des réformes économiques."

b. L'approche gestionnaire de la réforme de l'administration : de puissance administrative à fonction administrative

L'approche. L'article 3 du décret (n° 97-0028/PR/FP) du 22 mars 1997 précise que les membres de la commission chargée de la réforme administrative sont essentiellement composés du groupe de haut fonctionnaire ayant suivi une formation sur le management public à l'École nationale d'administration publique du Québec, chantre du mouvement de la nouvelle gestion publique⁵⁹². Si, c'est cette commission de haut fonctionnaire qui doit mener le diagnostic, proposer un plan d'action et de suivi de l'exécution ; le diagnostic, le plan d'action et de suivi sont donc, tous, imprégnés de la logique gestionnaire du nouveau management public, acquise durant la formation-séjour. D'ailleurs, les différentes sous-commissions thématiques de la commission nationale chargée de la réforme administrative sont réparties selon les *fonctions* de l'action administrative et non, en secteur d'activité. Selon l'article 7 du décret du 22 mars 1997, les sous-commissions sont chargées respectivement de « l'examen des fonctions économiques », « l'examen des fonctions administratives » et enfin, « l'examen de la gouvernance ». Concrètement, il s'agit de diagnostiquer et de réformer l'administration centrale dans une approche gestionnaire qui appréhende l'administration publique non en tant qu'institution organique mais comme une fonction étatique. Il en résulte que les finances publiques sont abordées en termes de gestions de ressources financières, la fonction publique, une gestion des ressources humaines, le domaine immobilier et le mobilier de l'État, une gestion des ressources matérielles. Il est même prévu une analyse de la gestion des ressources informationnelles, domaine jusque-là méconnu dans la gestion administrative.

Les effets. La logique gestionnaire vise directement la reconfiguration de l'administration centrale et part du constat, que si l'État postindépendance a échoué au-delà même du contexte ; c'est que la configuration institutionnelle coloniale sur laquelle il s'est construit, n'était pas adaptée pour accompagner le développement économique. Cette reconfiguration de l'administration centrale est d'abord, nécessitée par la réorganisation du rapport avec le secteur parapublic avec les lois, du 21 janvier 1998 (secteur public administratif) et du 11 mars 1998 (secteur public économique). La fin de la relation tutélaire entre administration centrale d'État et ses démembrements nécessite au moins, une réorganisation de l'administration centrale pour l'adapter à la nouvelle topographie de la relation avec les personnes publiques, administrative et économique, fondée sur le contrôle de légalité a posteriori et le contrôle de performance pluriannuel. Ensuite, appréhender l'administration publique en termes de fonction dont on peut améliorer la productivité renforce la réceptivité des nouvelles techniques de gestion publique.

⁵⁹² Article 3 du décret (n° 97-0028/PR/FP) du 22 mars 1997 : "La Commission Nationale est composée du groupe ayant bénéficié de la formation en management public en appui aux réformes administratives à l'École Nationale d'Administration Publique de Québec et des hauts fonctionnaires de l'État issu des départements ministériels impliqués dans la réforme institutionnelle."

C'est ainsi que la loi (n° 36/AN/99/4ème L) du 16 mai 1999, portant organisation du ministère des transports et des télécommunications créait une fonction d'audit et, l'alinéa 2 de l'article 4 de ladite loi précisait que « dans l'attente de la création d'une fonction d'audit interne exercée par des inspecteurs techniques, les conseillers peuvent être chargés de missions d'audit au sein des services du ministère ».

On est ainsi, passé d'une administration de l'économie pour garantir le maintien de l'ordre public postindépendance, à une administration mise à disposition du développement économique ; une administration qui épouse et se nourrit des mêmes logiques économiques, de productivité, performance et rentabilité, que ceux en vigueur dans le secteur privé. D'ailleurs, la commission proposait dans sa stratégie arrêtée (n° 2001-0085/PR/MESN) du 05 février 2001, une « conception et mise en place d'un système renouvelé de *gestion du rendement au travail du personnel de l'État* ».

B. Les invariants par rapport à l'administration postindépendance

On peut repérer deux types d'invariant dans l'administration de l'ajustement structurel par rapport à son prédécesseur ; deux foyers plus exactement d'invariant, de nature conjoncturelle (1) et structurelle (2).

1. Les invariants conjoncturels

L'administration sous ajustement structurel reproduit la logique de l'État postindépendance en misant sur la capacité de l'administration à positionner l'État comme acteur, moteur et accompagnateur du développement économique. L'article 2 du décret du 22 mars 1997 précisait bien que « les missions de la commission nationale (consistaient) à concevoir un projet de réforme cohérent avec un plan d'action issu du diagnostic *pour appuyer* le programme de réformes économiques ». C'est toujours l'État-moteur du développement économique, réajustant seulement, le curseur dans le sens d'une primauté accordée à l'ordre économique plutôt qu'à l'ordre public sécuritaire (a) ; l'indépendance et l'unité du territoire n'étant plus en jeu, il est temps d'inscrire l'action publique dans la voie du développement économique. Les réformes de l'administration *pour* le développement économique n'intègrent les préoccupations sociales que très accessoirement (b).

a. Le primat à l'économie

Constat. L'administration postcoloniale avait pour priorité l'instauration et l'établissement d'un ordre public qui permet le développement économique. L'administration sous ajustement structurel va procéder à un simple réajustement des modalités d'intervention publique plutôt qu'à une remise en cause du modèle d'administration postcoloniale. De 1996 à juillet 1999, date d'adoption de la première loi de programmation en matière sociale (loi n° 48/AN/99/4ème L portant Orientation de la politique de santé), l'ensemble des mesures adoptées ont pour effet ou

pour finalité le développement économique. Pendant cette période de mise en œuvre du premier programme d'ajustement structurel, la priorité est accordée à deux domaines de l'action publique : sécurité et défense d'une part, et économie d'autre part. En fait, il s'agit de faire des économies sur les moyens d'ordre public dont le coût avait explosé pendant les deux décennies qui ont suivi l'accès à l'indépendance (1977-1997) et d'adopter des mesures de rationalisation et de développement économique.

De l'économie sur les moyens d'ordre public ou la rationalité gestionnaire dans la gestion de service public régalien. L'administration postindépendance reposait sur la primauté de l'ordre public, du maintien de la sécurité publique et de l'intégrité du territoire en raison d'un contexte troublé, tant au niveau régional (guerre froide et crise hégémonique entre les deux voisins marxiste-léniniste, l'Ethiopie et la Somalie) qu'au niveau national (maintenir l'unité nationale face aux mécontents de l'indépendance, les nantis du régime colonial). Le coût budgétaire du maintien de l'ordre public et de la défense du territoire qui a atteint son summum⁵⁹³ pendant la guerre civile de 1991-1994, conduit à inscrire ce poste en haut de la liste des coupes budgétaires dans un double schéma de rationalisation financière et organique. Rationalisation financière d'abord : 1- une loi du 25 janvier 1997 d'orientation et de programmation sur la sécurité et la défense planifie sur la période d'exécution du premier programme d'ajustement structurel (1997-1999), la réduction des dépenses, toutes confondues, en matière de sécurité et défense à 20 % des crédits votés au terme de la période de l'ajustement structurel⁵⁹⁴ ; 2- un décret du 13 juillet 1997 introduit des mesures de rationalisation des dépenses publiques⁵⁹⁵. Rationalisation organique ensuite : 1- il est institué au niveau du ministère une

⁵⁹³ MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, *Bilan du Programme d'ajustement structurel et perspectives de croissance économique*, Djibouti, s.n., 2002, p.3 : "En 1991, le déficit budgétaire représentait 17 % du PIB. Avec le conflit de 1991, la situation s'est considérablement détériorée : le triplement des effectifs des forces armées entraînant une explosion des dépenses salariales de l'État (plus de 30 % d'augmentation entre 1991 et 1992), déficit du budget de l'ordre de 27 % du PIB [...]".

⁵⁹⁴ Loi (n° 118/AN/96/3ème L) du 25 janvier 1997, portant Orientation et Programmation sur la Sécurité et la Défense : "Article 4 : Article 4 : La programmation à mettre en œuvre en vue d'harmoniser les moyens de l'État avec les buts définis à l'article 3 s'étendra sur une période de 6 années budgétaires allant du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2002.

Article 5 : Dans ce délai, la part du budget consacrée à la défense et la sécurité qui est actuellement de 32 % devra être progressivement ramenée, toutes dépenses confondues, à 20 % du budget national."

⁵⁹⁵ Le décret (n° 98-0085/PR/DEF) du 13 juillet 1998 portant réorganisation financière des Armées et de la Gendarmerie introduit : 1- le suivi mensuel des dépenses engagées (selon l'article 4, "mensuellement, le bureau budget, finances, ordonnancement de la direction générale de l'administration et des finances, établit par rubrique budgétaire une situation récapitulative de toutes les dépenses engagées au cours du mois, ainsi que l'indication du cumul des dépenses des mois antérieurs de l'année budgétaire en cours.") ; 2- la certification obligatoire des dépenses (selon l'article 5, "les factures sont certifiées conformes par des responsables nommément désignés par le chef d'état-major de l'armée, ou par le commandant de la gendarmerie, et approuvées par le Ministre de la Défense.") ; 3- le suivi régulier de la comptabilité des engagements et des consommations de crédit (selon l'alinéa 2 de l'article 5, les factures " [...] sont transmises sans délais et toutes les semaines à la D.G.A.F. par l'intermédiaire des bureaux en charge du budget et des dépenses engagées de l'armée et la gendarmerie, qui tiennent à cet effet un registre des factures, et la comptabilité destinée à suivre l'engagement et la consommation des crédits.") ; 4- la responsabilité des ordonnateurs

... / ...

direction générale administrative et financière⁵⁹⁶ et une inspection générale des armées et de la gendarmerie aux compétences très étendue⁵⁹⁷. Cette loi et ses décrets d'application inscrivent la gestion du service public régalién de la défense nationale du territoire dans l'approche gestionnaire de la gestion publique. Renversement des priorités et des logiques donc, puisque, là où dans l'administration postindépendance, la gestion d'activité privée était soumise à un régime de puissance publique ; ici, c'est la gestion des activités de puissance régaliénne qui se convertit à la logique de gestion des activités de droit commun, une logique gestionnaire de réduction du coût des activités.

Mesure de nature ou à finalité économique. Outre la privatisation des participations d'État prévue par la loi (n° 130/AN/96/3ème L) du 15 février 1997 et la privatisation du régime des entreprises publiques par la loi (n° 12/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998, on peut relever le développement d'une police des activités économiques⁵⁹⁸ et des prix⁵⁹⁹.

L'ensemble des mesures adoptées dans cette période de l'ajustement sont de nature économique (lois de privatisation, des prix et des activités économiques) ou ont une incidence économique (loi et décret relatif à des mesures de restrictions budgétaires comme celle, en matière de défense). Aucune mesure de nature sociale n'interviendra avant la fin de l'exécution de

et des comptables (l'article 7 précise que "les responsabilités disciplinaires, pécuniaires et statutaires, peuvent être engagées à l'encontre des chefs de corps et des chefs des services administratifs, pour faute en matière financière, budgétaire ou comptable. Dans l'exercice de leur fonction, les comptables voient leur responsabilité personnelle engagée pour faute présumée, à charge pour eux de prouver (pièces à l'appui) la force majeure, ou le cas fortuit.").

⁵⁹⁶ Décret (n° 98-0083/PRE/DEF) portant création de la Direction générale de l'Administration et des Finances de l'Armée et de la gendarmerie Nationale du 13 juillet 1997, article 2 : " la Direction Générale de l'Administration et des Finances, placée sous l'autorité du Ministre de la Défense est l'organe de Direction de l'Administration et des Finances de l'Armée, (force terrestres, aériennes et navales) et de la gendarmerie."

⁵⁹⁷ Décret (n° 98-0082/PRE/DEF) portant création de l'Inspecteur Générale des Armées et de la Gendarmerie du 13 juillet 1997. "Article 1^{er} : L'Inspection Générale des armées et de la gendarmerie est l'*organe de contrôle et de vérification de tous les organismes soumis à l'autorité du Ministre de la Défense*. Elle regroupe des inspecteurs militaires directement rattachés au Ministre de la Défense

Article 2 : Les membres de l'inspection générale des armées et de la gendarmerie agissent vis-à-vis de quiconque comme délégués directs du Ministre de la Défense. Ils *sont indépendants, quel que soit leur grade, des chefs militaires*.

Article 3 : Les études, enquêtes, ou inspections sont prescrites, soit directement par le Ministre sur ordre particulier, soit par le chef de l'inspection suivant les directives générales fixées par le Ministre

Article 4 : Les inspecteurs sont habilités, au vue d'une commission signée personnellement par le Ministre, à pénétrer dans tous lieux bâtis ou non bâtis du Ministère de la Défense.

Ils peuvent :

— procéder à des inspections inopinées ;

— requérir des autorités intéressées les ordres et les moyens nécessaires à l'exécution de leur mission.

Article 5 : La mission de l'inspection consiste :

1°) à vérifier l'observation des lois, des décrets, des arrêtés, des règlements, des instructions ministérielles, l'opportunité des décisions et l'efficacité des résultats, le bon emploi des deniers publics [...]"

⁵⁹⁸ Le décret (n° 97-0064/PR/MIEM) du 12 mai 1997, institue un permis et une fiscalité spéciaux pour les activités liées à la recherche, à l'exploration, à l'exploitation minière.

⁵⁹⁹ Un arrêté (n° 98-0556/PR/MERN) du 03 octobre 1998 met en place une commission chargée de la révision de la structure du prix des produits pétroliers.

la première période triennale de l'ajustement structurel qui coïncide d'ailleurs à l'acquiescement timide des avocats du libre marché (Banque mondiale et Fond monétaire international) des dégâts sociaux de l'ajustement structurel. En 1999, la Banque mondiale et le Fond monétaire international versent dans une approche sociale (lutte contre la pauvreté) du développement et rebaptisent leur guichet d'aide respectivement en Crédit pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et Facilité de réduction de la pauvreté et pour la croissance. C'est dans ce cadre que la Banque mondiale et ses acolytes (Banque africaine de développement) vont financer des mesures sociales d'accompagnement des coupes budgétaires afin d'éviter que les démobilisés par exemple, des corps de l'armée et de la police ne grossissent le rang des pauvres.

b. Le dédain du social

Contexte et conditionnement contextuel. La philosophie de l'ajustement structurel reposait essentiellement sur une approche économique du développement qui justifiait des restrictions budgétaires dans le domaine social, de santé et d'éducation. L'administration engagée dans ce processus ne pouvant que sacrifier la prise en charge des services publics sociaux qui supportent et souffrent des coupes budgétaires. Illustration encore en une fois que l'administration s'adapte à son environnement, à son contexte marqué par la crise (économique et financière sous l'ajustement structurel et sécuritaire après l'accès à l'indépendance) dans la définition de ses priorités d'action. Si pour l'administration postindépendance, le contexte géopolitique et politique imposait la concentration de l'action publique en matière de sécurité et de police ; le nouveau contexte impose la restriction et le redressement budgétaires. Le contexte de l'administration postindépendance est celui de la menace de crise d'abord, (1977-1991) et de crise ouverte ensuite (1991-1994), qui nécessitaient un ordre administratif garant de la sécurité, de l'ordre public et de l'unité nationale. À la sortie de la guerre civile, à la crise sécuritaire s'est substituée une crise économique qui accorde le primat à la réduction du poids de l'État et de l'administration publique, à l'autonomisation du secteur parapublic et à la privatisation des entreprises publiques en raison de l'incapacité étatique à les gérer : l'État n'a ni les moyens financiers ni les ressources nécessaires. En fait, dans les deux types d'administration, c'est la crise qui leur fournit leurs structures et logiques d'action : les « [...] réformes (sont) pensées pour porter remède à des phénomènes pathologiques devenu endémique" et " [...] l'État se pense en période de crise"; ce qui permet "[...] d'élucider les implications politiques sous-jacentes ...»⁶⁰⁰.

Conséquence. La première loi qui touchait en touche la production et la distribution des services collectifs datait de 1991 mais, la question sociale n'était pas vraiment à l'ordre du jour. Les programmes et objectifs d'action, inscrits dans cette loi (n° 150/AN/91 /2e L) du 10 février 1991, restaient dans les lettres mortes de la loi en raison de la priorité du moment. En effet, le 13

⁶⁰⁰ Jacques Caillosse, *L'État du droit administratif*, Droit et société 56 (Issy-les-Moulineaux: LGDJ, lextenso éditions, 2015), 26.

novembre de la même année, l'État décrétait (n° 91-0158/PR/DEF), la mobilisation nationale de tous les citoyens, retraités y compris, en âge de porter les armes et la dévolution de tous les pouvoirs au Président de la République. Le rapport des Pays les moins avancés que le gouvernement de la République de Djibouti avait présenté à l'assemblée générale du CNUCED en 2001, véritable aveu d'impuissance publique témoigne du délabrement social : « symptomatique des manques de moyens dans le secteur de la santé, la situation sanitaire et le niveau des pathologies dominantes se dégradent. Dans les maladies diarrhéiques, le choléra que l'on croyait appartenir à d'autres temps a refait son apparition à Djibouti durant les 10 dernières années (1993-94 et 1997-98). La malnutrition, surtout chez les enfants, est importante : près de 25 % des enfants. Le paludisme, quant à lui, ne cesse de faire des ravages au sein de la population : plus de 4 000 cas enregistrés chaque année »⁶⁰¹.

2. Les invariants structurels

Enfin de compte, entre l'administration postindépendance et l'administration sous-ajustement structurel, le changement se situe uniquement au niveau des priorités d'action. Il ne s'agit nullement de repenser l'administration dans son ensemble, même si tel est le projet de la commission de réforme. La réforme en question se déroule sur le même schéma de pensée que celle de l'administration coloniale, modèle sur la base duquel s'est construite l'administration postindépendance. Une administration fondée sur une logique binaire **(a)** et verticale **(b)**.

a. La logique binaire

Les administrations postindépendance et sous-ajustement structurel reposent, toutes deux, sur une structuration binaire ou une représentation binaire de leur environnement. Celle-ci se déploie sur trois niveaux d'exclusivité et d'exclusion : un secteur productif et un secteur improductif, une sphère interne et une sphère internationale, un espace public et un espace civil.

Secteur productif/secteur improductif. Ces deux types d'administrations se sont construits dans cette logique permettant de distinguer un secteur productif et un secteur improductif. À partir de cette distinction, l'administration se voyait soit, dans une position presque tutélaire, directive, planificatrice et protectrice (l'administration postindépendance) ; soit dans l'obligation, en raison de son incapacité d'assurer une bonne gestion, de libérer l'initiative privée par l'institutionnalisation de moyen d'administration plus souple, mais qui n'annihilait pas sa responsabilité ni n'effaçait sa présence. L'administration sous-ajustement structurel garde comme celle qui l'a précédée la responsabilité du développement, mais elle doit s'acquitter dans un esprit libéral d'autonomisation de la gestion et dans une logique gestionnaire de rationalisation de ses moyens. Il n'est pas interdit à l'État de détenir la majorité du capital social des entreprises

⁶⁰¹ REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Troisième conférence des nations-unies sur les pays les moins avancés*, Bruxelles, s.n., 2001, p.18.

publiques dont la gestion relève toutefois, du régime de droit commun, fiscal, social et commercial. D'ailleurs, l'une comme l'autre de ces administrations recouvre des traits caractéristiques de l'une et de l'autre. Ainsi, l'administration postindépendance n'entretient pas uniquement un rapport tutélaire avec le secteur marchand malgré le droit de regard que lui confère, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 5 de la loi du 16 juin 1979 sur la gestion des entreprises privées⁶⁰². Il est également soucieux de leur bonne santé économique et c'est à ce titre, que l'ordonnance du 13 novembre 1988, tendant à faciliter le redressement économique et financier de certaines entreprises met en place, « [...] une procédure de suspension provisoire des poursuites et d'apurement collectif du passif pour les entreprises en situation financière difficile, mais non irrémédiablement compromise, dont *la disparition serait de nature à causer un trouble grave à l'économie nationale et pourrait être évitée dans des conditions compatibles avec l'intérêt des créanciers* » : tutelle paternaliste et bienveillante. De même, l'administration sous ajustement structurel n'hésite pas à soumettre l'exploitation de certaines activités économiques à un régime d'autorisation préalable malgré la volonté affichée de garantir la libre entreprise.

Une atténuation s'impose tout de même. La logique gestionnaire introduite avec la commission nationale conduit à la réforme du secteur improductif pour accompagner celui du secteur productif : premier fléchissement de la représentation binaire de l'espace administratif. Cependant, il faut attendre les années 2000 pour que cette logique puisse faire florès. D'ailleurs, ladite commission ne rendra son rapport diagnostic et une stratégie de réforme qu'en février 2001 la même année que celle de l'adoption d'une stratégie nationale de privatisation des entreprises publiques ; septembre 2001. Cependant, la réforme de ces deux secteurs, de ces deux fonctions étatiques (économique et administratif) sont pensées séparément car les logiques qui les sous-tendent, s'excluent ou sont pensées, en tout cas, de manière exclusive. L'administration postindépendance de l'ordre public entretient sous tutelle (secteur public) et sous contrôle (secteur privé) le secteur économique marchand pour garantir les moyens nécessaires au maintien de l'ordre public (et l'instauration de la jeune République). Mais la gestion de chacun des secteurs obéit à une logique propre : sécurité dans l'un, rentabilité et moindre coût dans l'autre. L'administration de l'ajustement structurel ne modifie pas grand-chose si ce n'est que réajuster le curseur et les priorités en raison de la crise budgétaire et économique.

⁶⁰² Loi (n° 76/AN/79) portant création du Contrôle général du 16 juin 1979: « Article 1^{er}: Il est créé un Contrôle général d'État qui est placé sous l'autorité du président de la République. [...] »

Article 5 : Entre notamment dans sa compétence en ce qui concerne les organismes et entreprises désignés ci-dessus l'examen des opérations de gestion administrative et financière.

Pour la partie financière le contrôle pourra porter sur toutes les opérations entrant dans le cadre de l'exécution de la loi de finances, des budgets annexes et autonomes.

Pour les entreprises privées la nature et le domaine du contrôle doivent être précisés dans le mandat qui est donné par le Conseil des Ministres."

Sphère interne/sphère internationale. L'administration postindépendance est née avec l'accession à l'indépendance et à la souveraineté internationale. Le régime de territoire d'outre-mer prenant fin, l'administration postindépendance entend entretenir une relation de coopération technique et uniquement technique et financière avec l'ex-métropole et ses nouveaux partenaires. La coopération technique, essentiellement d'origine française, consiste à cette époque à la mise à disposition directe d'un personnel compétent pour combler un manque de personnel autochtone formé et éduqué. La coopération financière quant à elle, essentiellement d'origine française et du Fond arabe pour le développement social, consiste en une contribution directe au budget de l'État au titre de don ou prêt. Les rapports sont bien formalisés (signature de convention de crédit) et les rôles bien répartis : l'administration nationale agit dans le cadre des orientations nationales souveraines avec l'appui financier et technique de ses différents partenaires. L'administration sous-ajustement structurel va se déployer également sur le même répertoire : l'administration nationale agit sur des orientations internationales avec l'appui financier et technique des différents partenaires. Les espaces juridique et administratif, interne et international, sont bien formalisés par les frontières matérialisées par la procédure de ratification législative de l'accord de don ou de prêt.

Espace public/espace civil. L'espace administratif est défini dans une conception wébérienne légal-rationnel comme un espace publicisé, un espace commun qui échappe aux intérêts individuels et catégoriels dont la gestion est dédiée à une classe sociale spéciale et professionnelle, constituée de fonctionnaires. Cet espace public est celui de la gestion des « [...] fonctions collectives (qui) ont eu progressivement tendance...à se bureaucratiser, en débouchant sur la mise en place d'un « appareil » structuré, utilisant les services d'un personnel permanent, compétent et rémunéré, fondés sur la division du travail et organisés sur une stricte hiérarchie de fonction »⁶⁰³. L'administration postindépendance s'est construite sur cette logique bureaucratique qui exclue la société civile de l'instance de détermination des moyens de mise en œuvre des orientations nationales. Avec la loi (n° 199/AN/81) du 24 octobre 1981 sur la mobilisation nationale, l'État colonise même l'espace civil en supprimant les partis politiques sauf un seul érigé en parti d'État et qui se confond avec lui. En tant que parti-État, il est même chargé de garantir « la formation et l'expression du consensus populaire et de la volonté nationale de transformation économique et sociale » (al.1^{er}, art.4) et « [...] le débat démocratique entre les diverses composantes sociales, culturelles, économiques et régionales de la communauté nationale ainsi que de leur équitable représentation, leur libre expression et droit de proposition » (al.2, art.4). Bien que ce régime de mise sous tutelle de l'espace civil soit abrogé par décret (n° 93-111/Bis/PR/DEF) du 13 novembre 1993, l'administration sous ajustement structurel ne va pas pour autant réhabiliter la société civile dans l'espace de discussion des orientations nationales au

⁶⁰³ J. Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 98.

sein duquel est défini l'agenda administratif. Tout au plus, la nouvelle constitution définitive adoptée par référendum du 15 septembre 1992 consacre la liberté politique limitée à quatre représentations partisans.

b. La logique verticale

Le rapport que l'administration de l'immédiate postindépendance et l'administration sous ajustement structurel entretiennent dans les trois champs, économiques, sociales et politiques, est caractérisé outre l'opposition binaire, par la verticalité hiérarchique.

Secteur improductif /secteur productif. La relation de l'administration centrale avec le secteur productif est marquée par la tutelle pour les entreprises publiques et le droit de regard et de contrôle pour le secteur privé. En plus du pouvoir de fixer par règlement général, les prix ou les conditions d'exercice de certaines activités, l'administration postindépendance administre le secteur productif, d'origine privée ou publique. C'est d'ailleurs, de cette préoccupation que participe l'ordonnance du 13 novembre 1988 puisque la procédure de suspension de poursuite pour les entreprises en difficultés qu'il institue, est mise en place non pas dans l'intérêt de l'entreprise, mais dans l'intérêt de l'économie nationale et réserve le bénéfice de ce régime protecteur contre la faillite aux seules entreprises d'importance nationale, telle que déterminée par l'administration centrale d'État. Doit-on rappeler que cette procédure ne concerne que les entreprises privées, les créanciers des entreprises du secteur public étant couvert par la garantie d'État. Pour relativiser, on peut citer le décret du 17 janvier 1993 qui crée « [...] une Commission consultative paritaire chargée de proposer les différentes mesures à prendre, relatives au développement et à la promotion du secteur privé », auprès du comité interministériel chargé du développement du secteur privé du même décret. C'est l'une des rares occasions où on emploie le terme de partenariat pour qualifier la relation entre l'État et le secteur productif. Cependant, cette commission consultative dite paritaire ne compte que deux représentants du secteur privé parmi les 16 membres. L'administration de l'époque de l'ajustement se construit en réaction à ce schéma et consacre par les dispositions de la loi du 11 mars 1998 la contractualisation (de la performance) comme mode de relation entre l'administration centrale et les entreprises publiques.

Sphère interne/sphère internationale. Alors que l'administration postindépendance était chargée d'exécuter un agenda national, en termes de priorité et de philosophie d'action ; l'administration sous ajustement structurel est chargée de mettre en œuvre un agenda d'action déjà dessiné par les institutions bailleurs des fonds qui garantissent en outre, l'effectivité des engagements nationaux grâce à la coopération technique dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation. La verticalité atteint son summum dans le rapport de coopération entre les autorités nationales et les représentants de bailleurs des fonds grâce à la conditionnalité normative de l'ajustement structurel.

Espace public/espace civil. Dans l'ère de l'administration postindépendance, la société civile n'existe pas, elle est atrophiée dans le parti État. Pour l'administration sous l'ajustement

structurel, c'est le rapport économique et administratif qui compte à ses yeux ; la société civile n'existe pas.

C'est l'ensemble de ces structurations binaires et verticales qui va être renversé avec l'adoption au niveau international et national, de la stratégie de l'aide et de l'action publique orientée vers la lutte contre la pauvreté. En fait, on assiste à l'émergence d'un État social dont l'action est fondée sur la recherche du bien-être social, nouveau principe structurant de l'administration social du développement qui se met en place à partir des années 2002.

SECTION II.

L'ADMINISTRATION SOCIALE DE LA STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE (DEPUIS 2000-2002)

Le premier accord des droits des tirages spéciaux de la République de Djibouti a été signé en avril 1996 pour une période courant jusqu'en juin 1999. La deuxième tranche de la facilité d'ajustement (1999-2002) coïncide avec l'adoption par la communauté internationale, d'une nouvelle stratégie d'aide publique orientée vers la lutte contre la pauvreté. Cependant, le développement social et humain tel qu'appréhendé dans cette stratégie n'est pas exclusif de préoccupations de croissance économique ou du maintien de l'ordre public. Au contraire, l'un et l'autre se complètent dans la perspective d'ARMTYA SEN, pour améliorer les capacités individuelles, « [...] définies comme l'étendue des possibilités réelles que possède un individu, qui vont lui permettre de satisfaire ce qu'il entend faire de sa vie ; elles sont fondées sur ses caractéristiques personnelles (physiques, mentales, sexuelles) ainsi que sur les opportunités sociales qui l'entourent (règles en usage dans le groupe, environnement social et politique) »⁶⁰⁴. Le nouvel ordre administratif, qui se met en place à partir des années 2000-2002 sur le fondement de cette stratégie, n'a donc pas pour vocation à discriminer les exigences d'ordre public, de sécurité et de développement économique, mais de promouvoir l'émergence d'un État social (§ 1) fondé sur une gestion intégrée des différents sous-champs, administratif, économique et social (§ 2).

§ 1. LA PROMOTION DU PASSAGE DE L'ÉTAT PROTECTEUR A L'ÉTAT SOCIAL

L'État administratif protecteur des individus n'est pas né à Djibouti avec la stratégie de lutte contre la pauvreté des années 2000-2002. Dès l'accès à la souveraineté internationale, la jeune République avait reconduit le système de protection sociale *la française* dont bénéficiaient les contribuables de l'administration coloniale. Cette reconduction s'est effectuée par le maintien en vigueur des textes de l'époque coloniale et par l'adoption expresse d'autres textes incarnant l'État providentiel. Il en est ainsi de la loi du 19 juin 1989 portant codification du régime des prestations

⁶⁰⁴ LOCHAK Danièle (éd.), *Mutations de l'État et protection des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, « Sciences juridiques et politiques », 2013, 250 p, p.243.

familiales. Cependant, la stratégie de réduction de la pauvreté, contrairement au système de protection libérale contre le risque social par effort contributif, vise à « garantir, non un simple filet de protection minimale, mais un certain *bien-être social*, un *mieux-être social*, soit une véritable transmutation que la notion de risque ne permet justement pas de saisir »⁶⁰⁵. Le passage d'un État protecteur-assurantiel contre le risque à un État social s'effectue par le biais d'un prisme conceptuel constitué par une consécration des droits sociaux **(A)** et une extension de l'investissement public par le recours au concept de pauvre **(B)**.

A. La promotion de droits sociaux

La proclamation des droits sociaux constitue l'un des piliers du prisme conceptuel de refondation de l'État **(1)**. Cependant, il ne s'agit de droits sociaux classiques, déclaratoires, normatifs et limitatifs de l'action publique ; mais de droits programmatoires et instituant la prise en charge publique des besoins sociaux **(2)**.

1. Consécration et multiplication des droits sociaux

a. Contexte d'émergence et consécration

Contexte. Ce contexte est assez particulier et le succès du passage à l'État social lui est très largement redevable. En effet, si la multiplication des droits sociaux en Europe coïncidait avec la fin de la seconde guerre mondiale, c'est à partir des années 1990 que ces droits ont reçu en Afrique subsaharienne une consécration constitutionnelle dans un mouvement contestataire de soulèvement populaire contre les régimes autoritaires des indépendances. « Les conférences nationales initiées en Afrique au début des années 1990, à la suite de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement des pays communistes de l'ancien bloc de l'Est, ont inauguré la « vague de démocratisation ».[...] Ces assises politiques imposées par les mouvements d'opposition aux pouvoirs établis, composés essentiellement d'organisations de la société civile, se sont soldées par des résultats variables »⁶⁰⁶. Les constitutions issues de ces assises reposaient sur une logique de concession par le pouvoir en place, des revendications des partis d'opposition d'une part ; et de la société civile d'autre part. Pour les partis politiques d'opposition, les concessions accordées se traduisaient par la constitutionnalisation de la limitation du mandat présidentiel, du pluralisme politique, des garanties pour l'exercice des droits et la juridictionnalisation de la vie politique par un assouplissement de l'accès au juge constitutionnel. Pour la société civile et les populations locales, les conférences nationales avait accouché d'un rallongement du catalogue des droits

⁶⁰⁵ RAMAUX Christophe, « Quelle théorie pour l'État social ? Apports et limites de la référence assurantielle, Which theory for the social state? The contributions and limits of insurance catégories », in *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2007, p. 13-34.

⁶⁰⁶ GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique : succès et résistances, Summary », in *Pouvoirs*, n° 129, 23 mars 2009, p. 5-26.

fondamentaux au point d'« inscrire le « droit au travail » ou le « droit à l'électricité » dans les déclarations censées régir les pays les plus pauvres de la planète (était considéré comme) de l'humour macabre. On pourrait aisément se gausser (disait-on) de ces textes publicitaires qui égrènent tels des chapelets les « droits » les plus divers et les plus folkloriques, trouvés dans les textes récents des démocraties occidentales »⁶⁰⁷. À Djibouti, la consécration de ces droits sociaux dans un contexte politique apaisé (fin de la guerre civile et volonté politique de pacification sociale) et une communauté d'acteur, État et bailleurs des fonds, acquise à la même philosophie sociale de lutte contre la pauvreté va offrir aux droits sociaux, une assise plus forte et plus solide qu'une inscription dans le marbre (le texte) constitutionnel. En outre, ces droits sociaux sont revêtus d'une nature assez particulière et largement distincte des droits sociaux classiques.

Consécration. L'adhésion de la République de Djibouti à la nouvelle stratégie d'action de lutte contre la pauvreté a entraîné la multiplication de *droits à*. Il en est ainsi du droit à la santé pour tous consacré par la loi du 03 juillet 1999 portant orientation de la politique de la santé, du droit à l'éducation pour tous de la loi du 10 août 2000 portant orientation du système éducatif djiboutien, du droit à la pratique des activités physiques et sportives de la loi du 03 mai 2007, du droit pour tous à l'éducation en matière de sport et loisirs de la loi du 19 janvier 2008, du droit pour tous à un environnement sain de la loi du 1^{er} juillet 2009 portant code de l'environnement.

b. Droits sociaux et non droits fondamentaux

En Europe, la première vague de consécration constitutionnelle des droits sociaux remonte à la Constitution de Weimar de 1919. L'idée était que l'élévation au rang constitutionnel garantirait l'effectivité de ces droits en cas d'inaction du législateur; le justiciable disposant de la faculté d'exiger le respect de ces droits par l'État et les tiers devant un juge. La seconde guerre mondiale qui avait consacré l'État de droit et le respect de mécanismes juridictionnels conforta l'effectivité de la promotion constitutionnelle des droits sociaux de la constitution de Weimar. En Afrique subsaharienne, la constitutionnalisation des droits sociaux n'a pas reçu une fin aussi heureuse et est tombée en désuétude, et ce pour une double raison. D'abord, parce que leur mise en œuvre présuppose une charge économique insupportable pour des États rapidement mis sous ajustement structurel. Ensuite, leur inscription au niveau constitutionnel lie leur sort aux textes qui les énoncent, tombés malheureusement rapidement en désuétude. Après la ferveur des conférences nationales dissipée, les constitutions africaines allaient (ré) devenir ce qu'elles ont toujours été : légitimation juridique de la domination d'un seul. « La toute-puissance du chef de l'État, construite sur une présidence *ad vitam aeternam*, influe sur le respect des textes constitutionnels, tel qu'originellement pensé par le peuple. « Tout part de lui et revient toujours à lui », et l'on admettra sans peine que les textes constitutionnels, loin d'être la Bible, ne sont plus

⁶⁰⁷ FELDMAN Jean-Philippe, KOULIBALY Mamadou, GBONGUE Mamadou, et al., *Le régime parlementaire: catalyseur du développement en Afrique*, s.l., L'Harmattan, 2012, 86 p, p.24.

touchés avec les mains tremblantes tel que l'enseignait Charles de Montesquieu. [...] Les textes perdent de leur superbe aux yeux des acteurs relégués à la périphérie et deviennent le cadre de pouvoir et d'oppression pour ceux au cœur du système politique. [...] La résurgence des coups d'État militaire, électoral et constitutionnel, la prolifération des accords politiques liée à l'impossible régulation du jeu politique par les textes, la constitution des gouvernements d'union nationale et la violation des droits de l'homme en sont confirmatives »⁶⁰⁸. À Djibouti, ces droits sociaux n'ont pas reçu de valeur constitutionnelle et ne viennent pas s'ajouter à la nomenclature des droits fondamentaux, individuels ou collectifs, consacrés par la constitution du 15 septembre 1992. Ils naissent dans le cadre de loi postérieure à l'adoption de la stratégie de réduction de la pauvreté et dont l'objet consiste à organiser l'action publique étatique. En outre, l'adoption de cette stratégie par la communauté internationale de l'aide publique au développement permet d'écartier la contrainte financière à leur effectivité.

2. La particularité des droits sociaux : droits programmatiques de l'action publique

a. Droits programmatiques et pratiques

Ces droits sont consacrés par des lois portant organisation de ministères, de services et des secteurs de l'action publique ; ce qui leur confère une fonction instituante, organisationnelle et programmatrice. À titre d'illustration, la loi (n° 48/AN/99/4ème L) portant Orientation de la politique de santé du 03 juillet 1999 qui a consacré le droit à la santé pour tous, définit par exemple, la carte sanitaire soit l'organisation territoriale du service public de la santé. De même, le droit pour tous à l'éducation en matière de jeunesse, des sports et de loisirs de la loi (n° 217/AN/08/5ème L) du 19 janvier 2008 organise « le secteur de la jeunesse, des sports et des loisirs (qui) est sous la responsabilité de l'État qui y exerce sa souveraineté dans toutes ses composantes et à tous les niveaux » (art.3 de la loi). Il ne s'agit donc pas de « droits folkloriques »⁶⁰⁹, mais des droits programmatiques de l'action publique étatique. En outre, l'énonciation de ces droits échappe à l'arène conflictuelle de la politique dont l'instance ultime est incarnée par l'instance législative. Dans la majeure partie des cas (droit pour tous à l'éducation, la santé, un environnement sain), ces droits découlent directement de la déclaration du millénaire pour le développement. La ratification de la déclaration du millénaire par le gouvernement fournit le biais de transposition de ces droits au niveau national : le législateur transcrit dans l'ordre juridique national l'engagement souscrit par le gouvernement au niveau international. Ils sont dotés d'une valeur législative et s'imposent aux acteurs administratifs chargés de l'application des lois. Enfin, la conditionnalité de l'aide publique au développement à la réalisation de ces

⁶⁰⁸ KOKOROKO Dodzi, « L'idée de Constitution en Afrique », in *Afrique contemporaine*, n° 242, 19 octobre 2012, p. 117-117.

⁶⁰⁹ J.-P. Feldman, M. Koulibaly, M. Gbongue, et al., *Le régime parlementaire, op. cit.*, p. 24.

droits (objectifs du millénaire pour le développement) au travers des programmes opérationnels, les déplacent sur le champ de la mise en œuvre opérationnelle : champ dépolitisé où les acteurs ont pour fonction, uniquement, de planifier, suivre et garantir la réalisation de ces droits. Alors que les droits fondamentaux classiques exigent de l'État une abstention, la proclamation des droits à l'éducation pour tous ou à la santé pour tous, commande une action positive de l'État. Il s'agit « [...] de normes programmatiques déterminant les « fins de l'État » (qui) ne cherchent pas à établir des limites, mais des prestations positives, autrement dit, elles ne regardent pas la liberté, mais la participation. Or « la participation en tant que droit et demande » exige un État qui distribue, attribue, divise, autrement dit, l'État social »⁶¹⁰. Fins programmatiques de l'action étatique, ces droits appartiennent à la catégorie des droits qui organisent l'action publique de l'État.

b. Valeur juridique de ces droits sociaux

« Quand on ne les a pas placées du côté des bonnes intentions, ou laissées dans les mains de la « nation » ou de la « société », les représentations de ces droits prennent les traits d'une politique étatique faite d'attribution de biens » qui conduit à contester leur qualité juridique en raison de la faiblesse de leur effectivité »⁶¹¹. Paradoxal d'abord, cet usage schizophrénique de la condition d'effectivité. Dans les cas des droits sociaux, l'effectivité sert de motif d'exclusion du champ juridique alors qu'elle est écartée comme critère de reconnaissance juridique des normes de la *soft Law* dotées d'une forte effectivité. En tout état de cause, les droits sociaux nés de la stratégie de réduction de la pauvreté satisfont, dans notre cas d'étude, les deux critères de la qualité juridique : reconnaissance formelle et portée effective. Ils sont consacrés par des lois et leur effectivité est garantie par leur finalité programmatique. À ce titre, ils « [...] contraignent l'État à atteindre un certain résultat avec des ressources ..., par exemple en développant un service public auquel s'attache la réalisation d'un droit social »⁶¹². En tant que fins programmatiques de l'action publique de lutte contre la pauvreté, ces droits sociaux bénéficient d'une effectivité peu contestable ; voir, revendiquée et mesurée par la communauté internationale de l'aide publique au développement par le biais d'enquête statistique et d'indicateur de performance chiffré.

B. Le concept de « pauvre » au cœur de la recomposition étatique

En effet, la distinction entre l'État providence et l'État social repose sur le fondement de la prise en charge étatique **(1)**. L'appropriation de cette conception sous l'angle du « pauvre », distinct de l'ouvrier pauvre du début du 20^e siècle, nécessitant le secours populaire et la charité publique, et appréhendé dans une approche dynamique de libre détermination de choix

⁶¹⁰ C.-M. Herrera, *Les droits sociaux, op. cit.*, p. 17.

⁶¹¹ *Ibid.*, p. 12.

⁶¹² *Ibid.*, p. 29.

individuels (libre-arbitre) qui est au cœur de la stratégie de réduction de la pauvreté explique la recomposition étatique (2).

1. Recomposition marquant le passage de l'État providence à l'État social

a. Le concept d'État providence

L'État n'a pas uniquement pour objet la sécurité et la défense du territoire ou la fourniture de prestations collectives à finalité économique ou sociale. Il doit également assurer une protection à l'individu contre les aléas de la vie. C'est « l'histoire de l'État providence (qui) commence au XIXe siècle, à des degrés différents selon la culture économique et sociale de chaque pays. La reconnaissance d'une citoyenneté sociale s'est faite par des dispositifs légaux (âge légal, conditions minimales d'hygiène, limitation du temps de travail) »⁶¹³. L'État a ainsi une fonction à la fois de réglementation de l'ordre public, mais également une fonction réparatrice nécessaire à la régulation de la conflictualité sociale qui peut naître des distorsions du marché, dont le propre est une distribution inégalitaire de biens et des risques. « La "société" devait se considérer comme responsable de la situation matérielle de tous ses membres ». Étant donné qu'un ordre de marché [...] ne peut pas opérer de distribution correspondant à des critères de justice matérielle (il faut que l'État puisse consacrer des ressources en faveur des indigents ou même se soucier de questions de santé publique ou d'éducation, car il existe des besoins communs qui doivent être traités par une action collective « ne serait-ce que dans l'intérêt de ceux qui entendent être protégés contre les réactions de désespoir des nécessiteux »⁶¹⁴.

L'État postindépendance reconduit ce modèle de l'État providence hérité de l'administration coloniale française caractérisé par « un consensus [...] perpétué pour l'octroi large de droits sociaux, l'impact redistributif y est cependant limité par la préservation des différences de classe et de statut. Les prestations sociales sont dans ce modèle, conditionnées par le versement de cotisations prélevées sur les salaires (Italie, France et Autriche). Dans ce modèle (État-providence) conservateur, les bénéficiaires sont organisés par types de métier. [...] Les droits sociaux dépendent de l'appartenance à un groupe professionnel ou à une classe sociale. L'attachement à l'emploi est déterminant pour bénéficier d'une retraite complète dans un régime donné »⁶¹⁵.

⁶¹³ OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 7 août 2016, p. 11-32.

⁶¹⁴ HERRERA Carlos-Miguel, *Les droits sociaux*, Paris, PUF, « Que sais-je? », 2009, 127 p, p.13-15.

⁶¹⁵ OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 2014, p. 11-32.

b. Le passage à l'État social

Ainsi, si « l'appellation (d') État providence met l'accent sur le risque social, alors que le Welfare insiste plus positivement sur le bien-être social »⁶¹⁶, l'État qui va émerger de la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté peut être qualifié d'État social. L'action providentielle n'a pas uniquement pour objet de réparer les conséquences néfastes des aléas de la vie par une redistribution des richesses imposées par voie de contrainte (imposition, recouvrement et redistribution avec puissance législative et juridique). Cet État vise plutôt, « la « redistribution des possibilités », par opposition à la redistribution des richesses » de l'État providence. La valorisation de « l'égalité réelle des chances » suggère la possibilité ouverte à tous dans une société donnée d'avoir accès à des « biens stratégiques » fondamentaux, tels que l'éducation, la santé, le travail, etc. C'est l'égalité d'accès et non de résultat qui est valorisée »⁶¹⁷. À la notion d'ordre public est ainsi substituée à celle de bien-être social pour l'amélioration des possibilités dans le langage d'ANTHONY GIDDEN⁶¹⁸ et des capacités individuelles dans celui d'ARMATYA SEN. « Le mot d'ordre de (ce nouvel État) est de « préparer plutôt que de réparer » de prévenir, de soutenir les individus plutôt que de laisser fonctionner le marché, puis d'indemniser les exclus. Les dépenses sociales sont alors conçues comme un investissement soutenant la transition vers l'économie de la connaissance, une richesse pour l'avenir, non comme un coût entravant la croissance économique »⁶¹⁹. Il s'agit d'un « investissement social encadré dans le marché »⁶²⁰ où l'État se comporte en partenaire stratège ne disposant pas de « la propriété publique des moyens de production. Si l'État demeure garant de biens publics tels que l'éducation ou la santé, il n'en est plus considéré comme le nécessaire fournisseur, mais devient un État stratège, partenaire »⁶²¹. L'action publique est essentiellement orientée vers les femmes et les enfants, vers l'avenir, et consiste à « [...] promouvoir les investissements nécessaires aujourd'hui pour éviter d'avoir à indemniser demain »⁶²².

⁶¹⁶ OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 2014, p. 11-32.

⁶¹⁷ OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 2014, p. 11-32.

⁶¹⁸ RODRIGUEZ Jacques, *Le Pauvre et le sociologue: La construction de la tradition sociologique anglaise 19e-20e siècles*, s.l., Presses Univ. Septentrion, 2007, 254 p, p.179 : "Après la *workhouse* et le *welfare state*, les Britanniques auraient découvert la nouvelle formule du progrès social, celle qui conjugue le dynamisme économique avec le bien-être social. [...] Sous cet éclairage, Anthony Giddens est sans doute le sociologue qui est parvenue à rendre compte de ces transformations de la manière la plus aboutie, en combinant élaboration théorique et préoccupation politique."

⁶¹⁹ OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 2014, p. 11-32.

⁶²⁰ OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 2014, p. 11-32.

⁶²¹ OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 2014, p. 11-32.

⁶²² OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 2014, p. 11-32.

2. Recomposition de la providence étatique par le recours au concept de « pauvre »

a. Le « pauvre », critère de couverture de l'administration sociale

Le « pauvre » critère de gratuité dans la couverture contre le risque. La lutte contre la pauvreté conduit à la mise en place d'un système de solidarité qui vise non seulement à étendre la couverture sociale par contribution, réservée autrefois à une catégorie sociale travaillante ; mais également, à rétablir l'égalité des chances. Cette extension s'est traduite d'abord, dans le système de protection contributif par l'adoption de la loi (n° 24/AN/14/7ème L) du 05 février 2014 qui a « [...] institué un système d'assurance maladie fondé sur les principes de solidarité nationale, du droit et à l'accès à la santé pour tous [...] ». Ce système d'assurance maladie introduit le concept de pauvre par la fixation d'un seuil de gratuité : « les retraités ayant une pension inférieure à 50.000 FDJ (250 euros mensuels) sont pris en charge gratuitement » (art.17. 5°).

Le « pauvre », critère d'allocation directe de ressources. La couverture est ensuite, étendue à la population exclue du système contributif par la mise en place d'un programme dit, de « filet de sécurité sociale » qui met à la disposition de la population pauvre un ensemble de moyens qui comprend la gratuité d'accès aux services sociaux d'éducation et de santé, des transferts monétaires conditionnés (micro-finance) et non conditionnés. « Les transferts monétaires se font notamment, grâce à la mise en œuvre- dans le cadre ...- de chantiers de travaux et services communautaires à haute intensité de main d'œuvre (HIMO), devant recruter en priorité les personnes en âge d'activité et sans emploi appartenant aux ménages cibles. Les autres transferts (compléments nutritionnels notamment) se font sous un certain nombre de conditions de participation des femmes bénéficiaires à des protocoles spécifiques [...] »⁶²³. Cette stratégie dite de filet de sécurité conduite sous la supervision et l'initiation du secrétariat d'État à la solidarité nationale a bénéficié du soutien financier de l'Agence internationale pour le développement du groupe de la Banque Mondiale⁶²⁴.

b. Le pauvre, nouvelle catégorie spéciale d'administré

Une nouvelle catégorie de population administrative apparaît dans l'administration sociale : la population « vulnérable ». C'est ainsi que le décret (n° 2015-279/PR/SESN) du 11 octobre 2015 met en place « [...] un programme de transfert monétaire intitulé Programme national de Solidarité Famille destinée à soutenir les ménages Djiboutiens en situation *d'extrême pauvreté* ». La population vulnérable est identifiée comme suit : « dans le milieu urbain (Djibouti-ville et les

⁶²³ SECRETARIAT D'ÉTAT A LA SOLIDARITE NATIONALE, *Stratégie nationale « filet sociaux de sécurité » 2013-2017*, Djibouti, s.n., 2012, p.36.

⁶²⁴ Article 1^{er} de la loi (n° 185/AN/12/6ème L) du 28 octobre 2012 portant ratification de l'Accord de financement du projet de Filets sociaux avec l'Agence Internationale pour le Développement (I.D.A): "Est ratifié un accord de don d'un montant global de 3.3 millions de DTS soit 5 millions de dollars EU correspondant à 888 millions de FD entre la République de Djibouti et l'Agence Internationale pour le Développement (IDA).

chefs-lieux), des enquêtes sociales auprès des ménages et le proxy means test (PMT) basé sur le seuil de pauvreté sont utilisés pour calculer et classer le niveau de pauvreté de chaque ménage. Dans le milieu rural, les ménages sont sélectionnés par la méthode de ciblage communautaire en utilisant les critères de vulnérabilité déterminée par le SESN (secrétariat d'État à la solidarité nationale) à travers un processus participatif. Aucun ménage non enregistré au préalable dans le registre social, (base de données des pauvres), ne bénéficiera du PNSF » (article 13).

§ 2. LES EFFETS SUR LA LOGIQUE ADMINISTRATIVE : UNE GESTION INTEGREE DES SOUS-CHAMPS ADMINISTRATIFS

L'administration qui a émergé avec la mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'action publique orientée vers la lutte contre la pauvreté se caractérise par une gestion intégrée de l'ordre administratif **(A)** et une reconfiguration du rapport du champ administratif avec son environnement **(B)**.

A. La logique intégrée de gestion administrative suppléant la gestion verticale

Ces modèles organisationnels répondent d'une finalité générale d'adaptation de structures aux fins : il s'agit d'un droit finaliste de l'organisation administrative qui privilégie les conditions d'exercice de l'activité à la logique institutionnelle qui repose sur la particularité organisationnelle des missions étatiques. La (nouvelle) gouvernance de l'ordre social requiert la substitution de la logique verticale à une logique intégrée des fonctions et des niveaux d'exercice **(a)** dupliquant en cela la (nouvelle) gouvernance induite de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté **(b)**.

1. L'intégration des niveaux et des fonctions

L'organisation administrative postcoloniale reposait sur une double distinction entre instance décisionnelle et unité opérationnelle d'une part ; et entre centre et périphérie d'autre part. La nouvelle logique de gestion qui préside aux nouveaux formats administratifs substitue à ces exclusivités, un circuit de gestion intégrée et multi-niveaux.

a. Intégration des niveaux

L'administration postindépendance était constituée d'unités administratives réparties entre différentes sphères d'activité selon une répartition fonctionnelle (à chaque unité administrative, la gestion d'une unité fonctionnelle de mission administrative) et sectorielle (chaque fonction administrative est confiée à une unité administrative). Cette répartition fonctionnelle et sectorielle des activités répond à la logique moniste et centralisée de la gestion publique telle qu'elle institue par les lois constitutionnelles du 27 juin 1977 et, reconduit par la constitution du 15 septembre 1992. C'est ainsi que les décrets présidentiels organisent l'administration centrale d'État, le Conseil

des ministres, selon cette répartition sectorielle et fonctionnelle des compétences : chaque département ministériel (unité administrative) reçoit un portefeuille de compétence dont l'exécution et l'orientation de la gestion sont confiées exclusivement aux chefs de ces unités administratives (les ministres). Ces administrations centrales conservent le monopole de la décision et de l'exécution des missions. Le niveau local, structuré dans la continuité de l'administration coloniale⁶²⁵, sert uniquement de relais administratif d'exécution. Le schéma intégré de gestion administrative qui émerge dans la mise en œuvre de la nouvelle stratégie d'action remet en cause justement ce schéma sectoriel et vertical en faisant participer le niveau local à la prise de décision. Une illustration : le cadre institutionnel du décret (n° 2006-0249/PRE) du 29 octobre 2006, pour la sécurité alimentaire comprend deux instances de concertations et d'orientation situées l'un au niveau national (le Comité national de la Sécurité alimentaire placé sous la tutelle de la Présidence) ; l'autre au niveau régional (le Comité régional de la Sécurité alimentaire)⁶²⁶. Le premier est chargé de : « fixer les orientations et les priorités en matière de Sécurité alimentaire ; valider les politiques, stratégies et actions ayant pour mission la réduction de la malnutrition et de la sous-alimentation ; assurer la coordination des politiques sectorielles ayant pour objet la Sécurité alimentaire (, etc.) »⁶²⁷. Le comité régional de la sécurité

⁶²⁵ Un arrêté (n° 77-161/MIAA) du 22 août 1977 fixant l'uniforme des administrateurs de la République de Djibouti et les indemnités de première mise d'équipement et d'entretien reconduit l'administration locale du territoire de l'époque coloniale. L'administration locale s'établit sur l'organisation territoriale de l'administration coloniale répartie entre districts, arrondissement, cercle administratif et poste administratif. En outre, les administrateurs locaux sont vêtus comme les administrateurs coloniaux d'uniforme à l'instar des militaires et policiers. Selon l'article 1^{er} de cet arrêté, "l'uniforme des administrateurs en chef, administrateurs adjoints, élèves administrateurs et stagiaires d'administration, chef district et adjoints, chefs d'arrondissements, commandants de cercles et adjoints, ainsi que des chefs de postes administratifs fixé ainsi qu'il suit :

— vareuse en toile nationale ou satin, blanche ou kaki à petits revers, boutonnant droit à quatre boutons de 21 millimètres dorés et timbrés d'un croissant surmonté d'une ancre. - La vareuse est ornée de pattes d'épaules rigides brodées d'or sur drap bleu de nuit s'attachant par une agrafe longue à l'extrémité intérieure et une agrafe plus réduite à chaque extrémité de la partie extérieure.

— Ces pattes ont les dimensions suivantes : longueur 120 à 135 millimètres suivant la taille ; largeur à l'extrémité extérieure : 55 millimètres ; largeur à l'extrémité intérieure (côté bouton, angles abattus) : 44 millimètres.

— Pantalon blanc ou kaki assorti à la vareuse, chemise blanche, faux-col rabattu blanc, cravate noire, souliers blancs ou noirs avec chaussettes assorties.

Casquettes de la marine en toile blanche avec bandeau en drap bleu nuit, modèle réglementaire des officiers de marine, portant une broderie suivant le grade, avec au centre du bandeau, le croissant et l'ancre."

⁶²⁶ Décret (n° 2006-0249/PRE) du 29 octobre 2006 portant mise en place d'un cadre institutionnel intersectoriel pour la Sécurité Alimentaire. Article 1^{er} : "Les institutions créées pour la mise en place de ce cadre comprennent au niveau national un :

— Conseil National de la Sécurité Alimentaire ;

— Comité Technique Intersectoriel de Coordination des Politiques;

— Secrétariat permanent.

Au niveau régional et communal un :

— Comité Régional de la Sécurité Alimentaire ;

— Comité Communal de la Sécurité Alimentaire."

⁶²⁷ Article 4 du décret du 29 octobre 2006 : "Ce Comité National de la Sécurité Alimentaire est chargé de:

— fixer les orientations et les priorités en matière de Sécurité Alimentaire ;

... / ...

alimentaire, quant à lui, ne se limite pas au rôle de relai local opérationnel de l'instance nationale. C'est une instance locale d'orientation et de planification de la politique publique de sécurité alimentaire. Ainsi, les deux niveaux, national et local, ne s'organise pas selon une relation hiérarchique verticale mais horizontale et multi-niveau. À ce titre, le comité régional est chargé« [...] de suivre la situation alimentaire dans la région, *de proposer des actions et d'orienter les décisions* dans le cadre de la sécurité alimentaire » (art.11 du décret).

b. Intégration des fonctions

Intégration. Cette intégration des niveaux administratifs s'accompagne d'une intégration des fonctions d'exécution et de prise de décision : le comité technique interministériel suit l'exécution au niveau local et assure le relai entre les recommandations observées par les autorités locales (le comité régional et communal de sécurité) dans l'exécution local et régionale, prenant ainsi en compte, les spécificités locales et les orientations stratégiques du niveau national. Le schéma intégré met fin aussi à la subordination du niveau exécutif au niveau décisionnel, du niveau local au niveau national. En tout cas, la verticalité entre les niveaux cède à la circularité de l'information entre les instances d'exécution et d'orientation, et entre le niveau national et local.

Intersectorialité. La distribution sectorielle des compétences entre les unités administratives s'estompe et la sphère administrative s'ouvre aux représentants de la société civile, aux représentants du peuple et des collectivités locales. Le comité national et le comité technique du cadre institutionnel en matière de sécurité alimentaire sont des formations interministérielles et participatives⁶²⁸.

— valider les politiques, stratégies et actions ayant pour mission la réduction de la malnutrition et de la sous-alimentation ;

— assurer la coordination des politiques sectorielles ayant pour objet la Sécurité Alimentaire ;

— veiller à la mise en œuvre, au suivi et l'évaluation des décisions arrêtées ;

— veiller au renforcement de la coopération sous-régionale en la matière."

⁶²⁸ Selon l'article 3 du décret du 29 octobre 2006, "le Conseil National de la Sécurité Alimentaire placé sous la tutelle du Président de la République est composé des membres suivants :

— le Premier Ministre ;

— le Représentant de la Présidence de la République ;

— le Ministre chargé des Finances et de l'Economie Nationale ;

— le Ministre chargé de la Santé ;

— le Ministre chargé de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Mer, chargé des Ressources Hydrauliques ;

— le Ministre chargé du Commerce ;

— un Député représentant l'Assemblée Nationale ;

— trois Représentants des Coordinations des ONG ;

— trois Représentants des partenaires au Développement ;

— un Représentant de la Chambre de Commerce."

Cette configuration institutionnelle est induite particulièrement par les principes qui régissent la nouvelle stratégie de coopération de l'aide publique au développement axée sur la lutte contre la pauvreté.

2. Le facteur logique de la gestion intégrée

a. Approche holiste de la stratégie de réduction de la pauvreté

Cependant, contrairement aux approches systémiques qui considère uniquement les inflexions et pressions, internes ou externes que l'administration subit de son environnement ; l'approche en termes de champs permet au contraire de prendre en considération les ajustements, réajustement dans les relations entre les divers sous-champs de l'ordre social qui compose avec l'espace administratif. Une approche holiste permettant d'étendre l'analyse du changement institutionnel au-delà du rapport entre un champ administratif compact et son environnement social immédiat (les acteurs et partenaires) afin d'intégrer le champ administratif dans un environnement plus global qui intègre l'ordre social dans lequel évoluer l'institution administrative. Cet ordre social dans lequel l'administration évolue est composé des différents sous-champs qui entretiennent des relations étroites : économique, social et administratif. Cette intégration peut expliquer la facilité de transposition dans les sous-champs administratifs des logiques de gestion et d'organisation valable dans les autres sous-champs voire même dans l'ordre administratif global, notamment l'abrogation du dédoublement fonctionnel et la promotion d'une gestion intégrée et exclut par là même la facilité des théories mimétiques.

b. Contamination ou « homothétie » dans la structuration du champ administratif national.

Contrairement à la théorie bureaucratique Wébérienne, « l'administration n'est [...] pas un phénomène statique : elle évolue au gré des pressions externes qu'elle subit, mais aussi de l'inflexion des rapports de force entre les individus et les groupes qui la composent ; et le *sens même de son institution sera lui-même en permanence réajusté en fonction des attentes sociales et des stratégies de ses représentants* »⁶²⁹. La participation à la stratégie internationale, voire mondiale de la lutte contre la pauvreté conduit l'administration nationale à dupliquer les formats institutionnels et les principes logiques valables dans l'espace international de régulation de l'aide publique. La localisation de la transposition de ces techniques de gestion dans le secteur social confirme l'hypothèse de la participation de l'ordre administratif national (administration du secteur social) à un ordre administratif global (la gouvernance mondiale de l'aide pour la lutte contre la pauvreté) de qui, il hérite ou transpose ses techniques et procédures de gestion. Cette participation, institutionnalisée (la participation étrangère dans l'élaboration des politiques publiques) opère ainsi, comme facteur

⁶²⁹ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p.110.

de contamination facilitée par la disparition de la frontière formelle de la coopération de l'aide : le principe participatif permet aux partenaires techniques et financiers de participer à la sphère d'élaboration et d'exécution de l'action. « Les modèles d'organisation et de comportement passent en effet subrepticement d'une institution à l'autre, parfois avec retard, souvent avec distorsion, mais suffisamment pour que soit maintenue une cohésion globale et opérée les réajustements nécessaires »⁶³⁰. L'intégration dans l'ordre national de ces techniques permet ainsi de minimiser le coût pour une « dépense d'énergie minimale »⁶³¹.

B. La reconfiguration des rapports comme fondement de la nouvelle administration

L'administration sociale de lutte contre la pauvreté se caractérise par une recomposition des rapports avec son environnement qu'il s'agisse des opérateurs économiques **(1)** ou des acteurs sociaux **(2)**.

1. La nouvelle structuration du champ économique : entre l'administration et les opérateurs économiques

La disparition de la séparation stricte des deux secteurs d'activité de l'État ne signifie pas pour autant, un retour à la gestion tutélaire des activités de nature économique à l'instar de l'administration postindépendance. Au contraire, c'est un modèle stratégique de gouvernance que l'on observe.

Autonomisation de la gestion des activités économiques

Le secteur productif est constitué de l'ensemble des entreprises publiques. En effet, la privatisation de ce secteur, au sens de prise de participation privée majoritaire au capital, a échoué malgré la réforme de la loi de 1998 qui a enjoint les entreprises publiques à ouvrir leurs capitaux aux investisseurs privés. Par décret du 04 novembre 2001, le régime de la loi de 1998 est réformé et la relation entre l'État et les entreprises publiques est reconfigurée sous le sceau de l'autonomie de gestion. Cette autonomie se traduit par la contractualisation de la relation entre l'État et les entreprises publiques et une autonomie de gestion et d'administration.

« Dans le domaine des activités économiques... la réaction, contre le concept individualiste du 19^e s, s'est fait sentir de façon appréciable, surtout dès la fin de la seconde décennie du siècle actuel, et, en forme plus accentuée, après la Deuxième Guerre mondiale ; le dogme du libéralisme économique est en régression devant l'avancée décisive des idées interventionnistes. Aujourd'hui donc, l'État se mêle plus ou moins intensivement aux activités de production de distribution de

⁶³⁰ *Ibid.*, p. 115.

⁶³¹ *Ibid.*, p. 114.

biens ; il régleme l'économie, la dirige et la contrôle, stimule par des moyens divers l'initiative privée, l'aide financie rement, plus particulie rement en ce qui concerne certains aspects de la vie économique, dont le développement est d'intérêt public. (...) Cette ingérence réalisée actuellement systématiquement, remplace totalement l'activité traditionnelle de l'État à ce sujet, laquelle se réduisait à des actes d'intromission isolés, sporadiques ou occasionnels »⁶³².

La gestion des entreprises publiques post ajustement structurel et dans le cadre de l'action publique orientée vers la lutte contre la pauvreté s'inscrit dans le schéma de la gouvernance d'entreprises par l'État. Les entreprises publiques, selon le décret du 04 novembre 2001, « sont administrées par leurs conseils d'Administration » (article 4 du décret). Elles disposent d'un budget, d'un patrimoine et un personnel, et la relation entre ces entreprises et l'État est régie par un cahier des charges et un contrat de performance pluriannuel dont le suivi de l'exécution relève d'un ministère de rattachement sectoriel.

La contractualisation et partenariat dans le champ économique

Contractualisation. Le système de tutelle a priori de la loi de 19 août 1991 est définitivement abrogé et les délibérations du conseil d'administration des entreprises publiques sont définitives sauf celles portant sur l'« approbation de l'état des recettes et des dépenses prévisionnelles, approbation des comptes financiers, approbations des programmes d'investissements, approbations du plan d'organisation et de fonctionnement de l'entreprise, fixations des conditions et tarifs des prestations rendus par l'entreprise, approbation de tout emprunt et prêt » (article 9 du décret). Ainsi, les entreprises publiques se gèrent librement par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par décret en conseil des ministres et par un directeur général chargé de la gestion courante de l'entreprise sous la surveillance du conseil d'administration. L'entreprise est soumise au « respect des prescriptions du cahier des charges ainsi que du contrat de performance pluriannuel » (article 9).

Partenariat stratégique. Autonomie de gestion et contractualisation de la relation entre l'État et les entreprises publiques illustrent ce nouveau modèle de gestion de l'action économique de l'État : la gouvernance économique. Un décret (n° 2014-254/PR/MEFCI) du 16 septembre 2014 crée « une instance de coordination de la gouvernance des Entreprises et Établissements Publics dénommée Conseil de Coordination de la Gouvernance des Entreprises et Établissements publics (CCGEEP) » (article 1^{er}) dont le mandat consiste à « définir les grandes orientations et les choix stratégiques pour la mise en œuvre des mesures de bonne pratique de la gouvernance des EEP ; moderniser et améliorer les organes de gouvernance des EEP pour leur permettre d'exercer leurs missions et responsabilités de manière professionnelle et indépendante ; mettre en place un mécanisme d'information pour le suivi et l'évaluation de la performance des EEP ;

⁶³² BREWER CARIAS Allan-Randolph, *Etudes de droit public comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1182 p, p.12.

entretenir un dialogue permanent avec les organes de gouvernance, les instances de contrôle de l'État » (art.4). La vogue dans la nouvelle administration du secteur public économique est illustrée par l'adoption le 04 avril 2016 d'un code législatif sur la bonne gouvernance des établissements et des entreprises publiques dont les principes sont les suivants : « la séparation des pouvoirs entre le conseil d'administration, les dirigeants et les actionnaires ; 2. la clarification des relations entre les dirigeants, les administrateurs et leurs actionnaires, la responsabilité des dirigeants, des administrateurs, ainsi que leurs droits et devoirs ; 3. la réalité des contrôles sur la gestion des dirigeants, qu'ils soient menés en interne par le conseil ou en externe par les auditeurs ; 4. la contractualisation entre l'État et les entreprises publiques ; 5. l'obligation de la reddition des comptes ; 6. la transparence et la publication des informations concernant l'entreprise publique »(art.2 de la loi n° 143/AN/16/7ème L).

2. La nouvelle structuration du champ administratif et social : entre l'espace civil et l'espace public

a. La disparition de la frontière entre la société civile et l'État

En effet, le modèle classique de l'administration wébérienne transposé dans les anciennes colonies européennes reposait sur une conception hégélienne qui distinguait une sphère étatique et une sphère civile interposée entre la famille et l'État et caractérisé par des relations interindividuelles ordonnancées selon un principe de stricte égalité. La sphère publique, étant à l'inverse, organisée par des relations d'autorité, de hiérarchie et de domination. Dans cette conception, les deux sphères de la société s'opposent et s'excluent mutuellement. L'institutionnalisation de la participation de la société civile tant dans la prise de décision que la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques fait disparaître cette frontière : l'administration n'impose pas à la société civile des décisions prises par un corps de fonctionnaire, froid et sans conscience sociale, mais co-construit l'action publique et sa mise en œuvre avec les administrés par le biais de l'étiquette administrative « population cible du programme ». Dans le cas des États en voie de développement engagé dans l'aide publique au développement, cette disparition des frontières s'inscrit dans une évolution bien marquée de la relation État/société civile. À une période d'atomisation postindépendance de la société civile par les régimes de parti unique à succédé l'éclosion, l'émergence et la multiplication d'organisation représentant la société civile dans une ère de démocratisation et de contestation des régimes. La cogestion de l'espace et des affaires publiques entre représentant de la société civile et les autorités administratives correspond à la troisième étape de l'évolution de ce rapport, cette troisième étape qui coïncide lui-même aux troisième temps de la coopération entre État en voie de développement et État et institutions bailleurs des fonds (colonisation, coopération verticale, coopération partenariale, participative et inclusive).

b. La société civile, acteur de la gestion publique ?

Dans le modèle bureaucratique wébérien, l'administration est à la fois un instrument, une unité et une rationalité. L'administration est l'instrument de mise en œuvre de la volonté politique à qui elle est soumise sans se confondre avec celle-ci. En tant qu'unité, c'est une « organisation monolithique- « bureaucratique-monocratique » composée de fonctionnaires « soumis à une discipline stricte et homogène de leurs fonctions »⁶³³. La rationalité de l'organisation administrative désigne enfin ce fait que « l'administration bureaucratique-monolithique, par sa précision, sa permanence, sa discipline, sa rigueur et la confiance qu'elle inspire...est de toute expérience la forme de pratique de la domination la plus rationnelle du point de vue formel »⁶³⁴. Comment dans un tel cadre bureaucratique, la société civile avec toutes contradictions et intérêts particuliers peut-elle s'élever du fait de la stratégie de réduction de la pauvreté au rang d'acteur dans l'action et la gestion publique ? Le principe participatif entraîne un tel effet. Contrairement à la concertation-consultation qui maintient la distinction entre les deux sphères et où l'administration publique garde toujours le monopole de la décision publique (la société civile émet seulement un avis consultatif), la sphère de la gestion publique devient une plateforme de collaboration entre fonctionnaire de l'administration bureaucratique et représentant de la société civile. Chacun des acteurs gardant son autonomie d'action agit dans le cadre de la contrainte normative formelle (le cadre d'énonciation du document stratégique dit INDS) et la contrainte normative pratique souple (l'ensemble des instruments qui encadre le mode d'élaboration des énoncés, de mise en œuvre et de suivi-évaluation). Ce qui disparaît dans cette approche, c'est le déterminisme normatif formel qui cède à une forme de collaboration décisionnelle reposant sur l'association d'acteur (fonctionnaires, représentants des partenaires techniques et financier et ceux de la société civile) dans un cadre d'action et de décision consensuel. Tel est le cadre de la nouvelle administration des affaires publiques.

⁶³³ Gérard Timsit, Robert Dethier, Institut International des Sciences Administratives, et al. (éd.), *Le nouvel ordre économique international et l'administration publique*, op. cit., p. 223.

⁶³⁴ Timsit Gérard, Dethier Robert, Institut International des Sciences Administratives, et al. (éd.), *Le nouvel ordre économique international et l'administration publique*, Paris, Unesco, 1983, 250 p, p.223.

CHAPITRE II.

LA JUSTICIABILITE DES RELATIONS ADMINISTRATIVES

La recomposition de l'État administratif sous l'emprise de la stratégie de réduction de la pauvreté « [...] s'est accompagnée d'une extension du pouvoir administratif [...] L'administration ne joue pas seulement un rôle plus étendu dans la vie sociale : elle en est venue à peser aussi de manière croissante sur les choix collectifs »⁶³⁵. Le pouvoir administratif peut-être défini comme « [...] la capacité que détient l'administration (**à**) imposer ses vues aux autres acteurs sociaux. Ce pouvoir administratif est obstinément nié par tous les modèles administratifs [...] (L'administration) est censée n'être qu'un *instrument* d'un pouvoir qui ne lui appartient pas et sur lequel elle n'a pas prise, un lieu de « non-pouvoir »⁶³⁶. En réalité et au-delà de l'approche normative et instrumentale de l'administration, cette dernière dispose d'un véritable pouvoir, d'une réelle « [...] emprise qu'elle exerce sur les choix collectifs »⁶³⁷ et l'exercice des droits et libertés individuelles.

Les recompositions consécutives aux mutations postcoloniales sous contrainte de politiques de réduction de la pauvreté ont entraîné une modification de l'État. Vont-elles aller jusqu'à modifier l'appareil administratif lui-même dans ses relations aux administrés ?

Plan. L'exercice du pouvoir administratif est enfermé dans un système qui offre plus de garantie aux administrés et tend vers un assouplissement du pouvoir réglementaire (**section I**) et à la promotion d'un espace apaisé et négocié des litiges administratifs (**section II**).

SECTION I.

L'EXERCICE DU POUVOIR ADMINISTRATIF

L'une des plus amples manifestations du pouvoir administratif dans l'ordre social, autre que les opérations matérielles de maintien de l'ordre public, consiste à l'établissement d'actes juridiques réglementant et réglant l'exercice des droits et libertés individuels (§ 1) ou organisant les conditions d'accès et de délivrance de services publics et des prestations collectives (§ 2).

⁶³⁵ J. Chevallier, *Science administrative, op. cit.*, p. 236.

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 237.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 291.

§ 1. LA REGLEMENTATION DE PORTEE INDIVIDUELLE

Pour mesurer la portée de mutation consécutive à la stratégie de réduction de la pauvreté, nous allons examiner l'évolution de la réglementation de l'exercice des droits et libertés individuelles avant **(A)** et après l'adoption de cette stratégie **(B)**.

A. Dans l'administration postindépendance (1977-1999)

En édictant des actes administratifs individuels, l'administration publique accorde, restreint ou refuse l'exercice de droits et libertés aux administrés. Ces droits et libertés peuvent être nature économique **(1)** ou administrative **(2)**.

1. Les actes de police économique

La réglementation économique porte sur les autorisations, agréments ou licences administratifs nécessaires à l'exploitation d'activité économique. Elle reflète la qualité de la relation étatique avec les opérateurs et le mode d'administration de l'économie. À ce titre, on peut remarquer que l'intervention des institutions de Bretton Woods a eu pour effet de renforcer les garanties relatives au traitement administratif des demandes d'exercice des droits et libertés à caractère économique **(b)** là où, l'administration puissance publique de l'immédiat postindépendance se caractérisait par le privilège du pouvoir discrétionnaire **(a)**. On distingue deux temps dans l'évolution de l'administration postindépendance : le premier temps est celui qui court de l'immédiat postindépendance jusqu'à la fin de la guerre civile et correspond à la période 1977-1993 ; le second correspond à celui de l'administration post-conflit placée sous ajustement structurel et avant la conversion à la stratégie de lutte contre la pauvreté (1994-1999).

a. L'administration postindépendance avant le conflit civil armé (1977-1993)

Domaine de concentration : profession et activité réglementées. Pour l'exercice de certaines professions (médecin, dentiste, pharmacien, huissier, avocat, architecte libéral) ou certaines activités de nature économique (tourisme, assurance, etc.), il faut obtenir l'autorisation préalable de l'administration. Selon la loi du 1^{er} mars 1978⁶³⁸ par exemple, « les entreprises d'assurances et de réassurances ne peuvent exercer leurs activités qu'après avoir obtenu un agrément administratif (art.1^{er}) ». Et cet agrément « [...] est donné, modifié ou retiré par arrêté pris en conseil des ministres sur proposition conjointe du ministre des Finances et du ministre chargé du Commerce. L'arrêté d'agrément fixe les obligations particulières auxquelles l'entreprise agréée peut être astreinte [...] » (art.5). De même, l'exercice à titre professionnel ou non de certaines activités de nature économique peut être soumis à autorisation préalable. Il en est ainsi de

⁶³⁸ Loi (n° 17-78) relative aux conditions d'agrément et au contrôle des entreprises d'assurances du 10 avril 1978.

l'ordonnance du 21 mai 1980⁶³⁹ selon lequel, « dans le District de Djibouti, les ventes ainsi que les locations quand la durée du bail est supérieure à 10 ans, des locaux en matériaux légers construits à la date du présent texte sont soumis à une autorisation préalable du commissaire de la République qui est délivrée par délégation par les chefs d'arrondissement ».

Le mode de justiciabilité. L'administration puissance publique de l'immédiate postindépendance a reconduit la justice administrative coloniale : la contestation des actes administratifs relève d'un juge particulier parce que l'administration n'est pas un justiciable de droit commun. Selon les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 10 avril 1979⁶⁴⁰ portant création de la Cour suprême, « les compétences du Conseil du contentieux administratif (du décret français du 15 août 1946) sont provisoirement maintenues. Elles sont étendues aux litiges ressortissants du droit administratif pour lesquels sa compétence n'est pas prévue, tel que le recours en excès de pouvoir. La Cour suprême connaît des recours présentés contre toutes les décisions du Conseil du contentieux administratif ». Tout comme le recours pour excès de pouvoir dirigé contre les actes faisant grief des autorités administratives coloniales relevait de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État, ils sont confiés désormais de la Cour suprême⁶⁴¹. En outre, la saisine du juge administratif en premier ressort est conditionnée à un recours préalable, l'écoulement d'un temps (deux mois pour une décision expresse et quatre mois pour une décision implicite de rejet), et l'acquittement d'une consignation financière afin de couvrir les frais de procès. Il en résulte que dans l'administration postindépendance, la mise en jeu de la justiciabilité administrative est assez formelle et se caractérise par la mise en mouvement d'un recours juridictionnel après l'observation d'un délai de réponse pendant lequel, l'administration jouit d'un pouvoir discrétionnaire et large d'appréciation.

Garanties assez faibles. Aucun texte n'astreint la réponse de l'administration ni dans un délai de réponse ni dans une obligation quelconque de motivation ; le justiciable de l'administration ne peut s'en remettre qu'à l'espoir d'une annulation juridictionnelle d'une décision administrative négative, explicite ou implicite.

À la sortie de la guerre, cette réglementation va évoluer dans un sens plus protecteur des justiciables.

⁶³⁹ Ordonnance (n° 80-061/PR) sur la vente des locaux en matériaux légers du 21 mai 1980.

⁶⁴⁰ Ordonnance (n° 79-027/PR/J) portant création de la cour suprême du 10 avril 1979.

⁶⁴¹ Selon l'article 7 de l'ordonnance (n° 79-027/PR/J) du 10 avril 1979 portant création de la cour suprême, précise que : "les compétences du Conseil du Contentieux administratif sont provisoirement maintenues. Elle est étendue aux litiges ressortissant du droit administratif pour lesquels sa compétence n'est pas prévue, tel que le recours en excès de pouvoir. La Cour suprême connaît des recours présentés contre toutes les décisions du Conseil du Contentieux administratif. Pour, ces affaires, elle comportera outre ses membres habituels deux assesseurs désignés chaque année par arrêté du président de la République parmi des spécialistes de l'administration.

Le procureur général est assisté pour ces affaires d'un spécialiste de l'administration désigné chaque année par arrêté du président de la République."

b. L'administration post-conflit et sous ajustement structurel (1993-1999)

Contexte. À la fin de la guerre civile 1993-94, le gouvernement est engagé dans des négociations avec les différents partenaires sociaux (syndicats de fonctionnaire et agents publics) pour résoudre les conflits sociaux consécutifs à la crise budgétaire et financière. Sur un autre front, il est engagé également, dans des négociations avec les institutions de Bretton Woods et autres partenaires financiers et organise à cette occasion, une table-ronde de bailleurs de fonds pour maximiser la levée des fonds⁶⁴². En même temps, au niveau national, l'État adopte certaines mesures pour améliorer la relation de l'administration avec les administrés en conférant plus de garanties dans l'exercice des droits. C'est dans ce cadre qu'a été consacrée la règle de l'acceptation implicite dans les demandes d'agrément, de licence et autre autorisation pour l'exercice d'activité de nature économique.

Consécration de l'acceptation implicite. Dans une première étape, il y'a encadrement explicite du temps de réponse administrative. C'est ainsi par exemple que, la loi du 07 décembre 1994⁶⁴³ portant création du régime de zone franche industrielle dispose à son article 8 que, « toute entreprise qui aura soumis une demande d'agrément comme entreprise franche industrielle doit recevoir une réponse dans un délai de quarante-cinq jours à partir de la date à laquelle le ministre ou son représentant aura accusé réception de sa demande, ou aura reçu les renseignements complémentaires requis ». Ensuite, il est institué le principe de l'acceptation implicite selon lequel, le silence gardé par l'administration pendant un certain temps vaut acceptation. C'est ainsi que la loi du 18 octobre 1994⁶⁴⁴ portant diverses mesures destinées à encourager les investissements prévoit à son article 16 que, « les investissements et entreprises bénéficiaires du régime «B» de la présente loi *doivent* obtenir un agrément auprès de la commission, préalablement à la mise en œuvre de leur projet. La commission dispose d'un délai maximum de deux mois pour demander davantage de renseignements, formuler des objections ou se prononcer sur la demande d'agrément, compté à partir de la date de dépôt de la déclaration. *Passé ce délai sans réponse de la commission, l'investissement est considéré agréé* ». En cas de rejet exprès, l'administré dispose toujours, de la faculté de saisir le juge administratif pour demander l'annulation de la décision administrative.

⁶⁴² Décret (n° 96-0074/PR/MFEN) portant création d'une commission nationale chargée de la préparation de la table ronde du 22 juillet 1996 :

"Article premier - Il est créé une commission nationale chargée de la préparation de la table ronde.

Article. 2. - La commission nationale est chargée sous la présidence du ministre des Finances et de l'Économie nationale et avec la collaboration des principaux partenaires en matière d'assistance technique et financière de: élaborer une politique concertée de réformes économiques et de stratégie de développement à moyen et long terme, déterminer les moyens et l'aide extérieure nécessaires à la mise en œuvre du programme gouvernemental visant à concrétiser cette politique et cette stratégie."

⁶⁴³ Loi (n° 65/AN/94/3e L) portant création du régime de Zone franche industrielle du 07 décembre 1994.

⁶⁴⁴ Loi (n° 56/AN/94/3e L) du 18 octobre 1994 portant diverses mesures destinées à faciliter la création des entreprises et des sociétés.

Toutefois, ces mesures sont largement induites par le contexte d'où leur concentration aux matières économiques.

2. Les actes de police administrative et les mesures disciplinaires de la fonction publique

Il s'agit ici, des actes administratifs individuels purement administratifs dont la constitution définitive du 15 septembre 1992 peut constituer un marqueur pour étudier l'évolution de la protection juridique de l'administré.

a. Les actes de police administrative

Remarque générale. L'indétermination exacte du contenu des droits fondamentaux conférait à l'administration un large pouvoir discrétionnaire dans l'appréciation et le respect des droits et libertés individuels limités déjà par les préoccupations du maintien de l'unité nationale dans le contexte de trouble de l'administration de l'immédiate postindépendance. On peut rappeler à cet égard, que l'exercice de la liberté de réunion et d'association relevait du régime de l'autorisation préalable.

Cadre juridique. L'application des actes individuels se matérialise en ces matières par les sanctions administratives. D'une part, le contexte sécuritaire marqué par la phobie de l'implosion de l'unité nationale récemment acquise justifie une limitation de l'exercice de certains droits et libertés et l'affliction de sanctions administratives pour non-observation de la réglementation sécuritaire. L'aspect sécuritaire de l'ordre public est conçu de manière large. Il est même institué des juridictions exceptionnelles et spéciales en matière d'atteinte à l'ordre public, de soulèvement, de complot contre la sécurité et la sûreté du territoire, de remise en cause ou contestation de l'autorité publique. Il s'agit d'abord, du tribunal de sûreté de la République de l'ordonnance du 16 août 1978⁶⁴⁵ et de la cour supérieure de justice de l'ordonnance du 23 mai 1983⁶⁴⁶. Ces deux juridictions spéciales sont des juridictions répressives. Ensuite, le juge administratif en place est le juge de l'administration coloniale, forgé et façonné par la jurisprudence administrative du Conseil d'État où prévalait un pouvoir d'appréciation minimal dans le contrôle juridictionnel des mesures de police administrative. Dès lors, les garanties offertes par l'ordre juridique pour la remise en cause de sanction administrative sont assez rudimentaires, voire inexistantes. En outre, ces juridictions répressives spéciales sont à la fois juge de la peine et juge de la légalité de la mesure de police et leurs décisions sont insusceptibles de recours. Ainsi, dans ce premier temps de l'administration, l'exercice des droits et libertés individuels ne fait pas le poids face aux exigences de l'ordre public de maintien de l'unité nationale qui bénéficient de toutes les exceptions possibles, y compris des juges spéciaux.

⁶⁴⁵ Ordonnance n° 78-062, portant création d'un Tribunal de Sûreté de la République du 16 août 1978.

⁶⁴⁶ Ordonnance (n° 83-052/PR) portant création d'une Cour Supérieur de Justice du 23 mai 1983.

b. Les mesures disciplinaires de la fonction publique

Cadre juridique. Selon la loi portant statut général de la fonction publique du 26 juin 1983⁶⁴⁷, « le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui l'exerce après communication au fonctionnaire incriminé de son dossier individuel et consultation de la commission administrative paritaire du cadre siégeant en Conseil de Discipline. Toutefois, l'avertissement et le blâme sont prononcés sans accomplissement des formalités prévues au premier alinéa du présent article, après demande d'explications écrites adressées à l'intéressé, et sur proposition du ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives et du ministre dont relève l'agent. De même, la révocation pour abandon de poste est prononcée sans accomplissement des formalités prévues au premier alinéa du présent article, après six semaines consécutives d'absence irrégulière du fonctionnaire. La décision de sanction doit être motivée. »

Les garanties. En matière disciplinaire, on peut relever notamment l'obligation de communication du dossier et l'avis préalable de la commission administrative paritaire et l'obligation d'une décision motivée. Toutefois et contrairement au régime des actes individuels de nature économique, le régime des mesures disciplinaires n'est pas généralisable : les actes disciplinaires ne sont pas contraints aux mêmes obligations de forme et de fond que ceux valables pour la fonction publique. À titre d'illustration, la loi du 16 juin 1979⁶⁴⁸, si elle institue une commission de prison chargée de donner son avis sur les demandes de mise en liberté sous condition ou de révocation, ne précise nullement les conditions de fond et de forme d'élaboration de cet avis, préalable et obligatoire pour les arrêtés présidentiels en cette matière. Tout au plus, est-il prévu que « la commission peut, pour s'éclairer, procéder à l'audition du condamné concerné » (art.2, al.3). Mais, il ne s'agit nullement d'une condition de forme telle que celles valables en matière disciplinaire dans la fonction publique.

B. Dans l'administration sociale de la lutte contre la pauvreté

L'administration sociale née de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté (2) s'est construite sur les acquis de la constitution définitive du 15 septembre 1992 (1).

1. L'apport de la constitution définitive du 15 septembre 1992

L'adoption d'une constitution définitive 15 ans après l'accès à la souveraineté internationale va certes améliorer la situation juridique des administrés face à la toute-puissante administration de l'ordre public de l'immédiate postindépendance (a) ; mais il n'y a pas d'effet *big-bang* dans les réformes des rapports administratifs (b).

⁶⁴⁷ Loi (n° 48/AN/83/1ère L) portant statut général des fonctionnaires du 26 juin 1983.

⁶⁴⁸ Loi n° 76/AN/79) portant réforme de la commission des prisons du 16 juin 1979.

a. Les variances

Suppression des juridictions répressives exceptionnelles. Il en est ainsi de la loi du 15 février 1997⁶⁴⁹ qui supprime la Cour supérieure de justice et renvoie les affaires en cours à la date de la promulgation de la loi aux juridictions pénales de droit commun et le recours contre les décisions rendues par cette juridiction à la Cour suprême, statuant en droit commun.

Consécration des droits fondamentaux : le droit à la défense. La constitution du 15 septembre 1992 procède à une délimitation précise, claire et sans ambiguïté de l'ensemble des droits fondamentaux, des conditions de jouissance, de limitation et de suspension. En outre, elle inclut parmi les droits fondamentaux, « le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par l'avocat de son choix, [...] garanti à tous les stades de la procédure ». Elle offre ainsi, une occasion au juge administratif de consacrer le droit de la défense dans la procédure administrative disciplinaire. En tout cas, le juge constitutionnel va imposer l'observation des droits à la défense et un avocat dans la procédure disciplinaire des députés. Créée par la constitution du 15 septembre 1992, le Conseil constitutionnel va donner une effectivité immédiate au droit à la défense et à l'assistance d'un avocat dès sa première décision du 31 juillet 1996 portant sur un recours pour annulation d'une décision du président de l'Assemblée nationale autorisant des poursuites diligentées contre des membres de ladite assemblée⁶⁵⁰. Cette décision consacre ainsi la valeur constitutionnelle du droit à la défense et à l'assistance à un avocat qui vient renforcer, par cette occasion garanties procédurales et juridictionnelles dans la contestation des décisions administratives.

Ainsi, aussi bien dans les décisions à caractère économique ou purement administratif, la relation de l'administration-administré est engagée dans la voie d'une évolution protectrice des libertés individuelles telles que promues par la rationalité occidentale positive ; quoiqu'il persiste quelques foyers d'invariants de l'administration puissance de l'immédiat postindépendance.

b. Les invariants

L'ordre public est protégé contre certains recours juridictionnel. Il en est ainsi du recours en urgence dit sursis à exécution. En effet, les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 25 de

⁶⁴⁹ Loi (n° 131/AN/97/3ème L) portant suppression de la Cour Supérieure de Justice du 15 février 1997.

⁶⁵⁰ « Considérant que l'article 10, alinéa 5 de la Constitution dispose: « le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par l'avocat de son choix, est garanti à tous les stades de la procédure ». Considérant que l'article 64.5 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose: « la commission saisie d'une demande de levée de l'immunité parlementaire doit entendre le député intéressé, lequel peut se faire représenter par un de ses collègues ». Considérant que le droit à la défense constitue l'un des droits fondamentaux reconnus à toute personne par la Constitution et garantis par le Conseil constitutionnel conformément aux dispositions de l'article 75, alinéa 2 de la Constitution; [...] que l'absence d'audition des députés concernés par la demande de levée de l'immunité constitue manifestement une violation des droits de la défense. Décide [...] que la lettre [...] de Monsieur le Président de l'Assemblée nationale à Monsieur le Ministre de la Justice, ne constitue pas une résolution portant autorisation de levée de l'immunité parlementaire [...] ».

la loi du 19 juillet 2009⁶⁵¹ portant création d'un tribunal administratif instituent le sursis à exécution en toute matière au seul motif d'urgence sauf en matière d'ordre public, « le Tribunal ne peut prescrire qu'il soit sursis à l'exécution d'une décision intéressant l'ordre public ». La définition de l'ordre public est celle de l'administration coloniale sur lequel s'est forgée l'administration de l'immédiate postindépendance fondée sur la trilogie sûreté, sécurité et salubrité.

Autorisation préalable maintenue pour l'exercice de certaines libertés. Il en est ainsi de la liberté de la presse régie par la loi du 15 septembre 1992⁶⁵² aux dispositions de laquelle « chaque organe de presse est astreint au dépôt judiciaire. À ce titre, le directeur de publication est tenu de remettre au parquet du Procureur de la République, deux heures après sa parution, deux exemplaires signés de chaque édition ». La conséquence pratique et observable est l'inexistence d'un secteur économique de l'imprimerie, de la librairie, de la presse et de l'audiovisuel du fait du caractère contraignant du régime juridique d'exercice de la liberté de communication. Cette loi du 15 septembre 1992 avait prévue une commission nationale de communication « [...] chargée de veiller au respect du pluralisme de l'information ». Celle-ci ne verra le jour qu'en 2016, après adoption de la loi du 21 mars 2016⁶⁵³.

Fondement explicatif. D'une part, la persistance de certains foyers récalcitrants au mouvement de promotion des droits démontre que la relation de l'administration avec son environnement n'est pas uniquement déterminée par le contexte et les injonctions de l'environnement social. Il y a une part de déterminisme politique sans prévalence sur les autres influents et affluents certes, mais qui conserve néanmoins son importance sur la voie de la réforme de l'ordre administratif. Ce dernier traite les demandes de réforme en fonction d'une panoplie de paramètre dont les injonctions de démocratisation ou de promotion des droits humains des partenaires techniques et financiers ne constituent qu'un paramètre parmi d'autres. D'autre part, la mise en place en 2016 d'une autorité administrative indépendante prévue en 1992 par la constitution adoptée le même jour, montre que les réformes administratives se font sur le temps long s'agissant surtout, de la promotion des droits individuels parce que ces derniers sont caractéristiques de l'état des rapports administratifs et de la place de l'État dans l'ordre social.

2. Après l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté

La stratégie de lutte contre la pauvreté accorde justement, une place de choix à l'amélioration et à la promotion des droits et libertés individuels dans une approche humaniste des droits humains. La promotion des droits humains constitue une composante intégrante du concept

⁶⁵¹ Loi (n° 56/AN/09/6ème L) portant création d'un tribunal Administratif du 19 juillet 2009.

⁶⁵² Loi (n° 2/AN/92/2° L) relative à la liberté de communication du 15 septembre 1992.

⁶⁵³ Loi (n° 114/AN/15/7ème L) instituant la Commission Nationale de la Communication du 21 mars 2016.

bonne gouvernance, principe évaluatif de la gestion publique étatique. Il en résulte que non seulement la procédure juridictionnelle et la fonction même de juger en sortira améliorée **(a)**, mais d'autres modes de règlement de litige sont mis en place, en complément et en renfort**(b)** aux procédures juridictionnelles.

a. L'amélioration des procédures juridictionnelles

L'institution des procédures d'urgence. La loi du 19 janvier 2009 remplace l'ancien conseil du contentieux administratif par un tribunal administratif et, institue surtout le sursis à exécution. Selon les dispositions de l'article 25 de cette loi, le juge d'urgence peut suspendre une décision administrative. Même si le législateur a voulu réserver l'effet suspensif à des cas exceptionnels, cette dérogation au privilège de la décision exécutoire participe de ce mouvement de promotion des droits des administrés face à la toute-puissance de l'administration.

L'effet de ce mouvement sur le contrôle juridictionnel de l'administration et du pouvoir administratif. C'est ce mouvement de protection des droits des administrés qui explique l'apparition d'un juge qui n'hésite plus à censurer l'action administrative intéressant même l'ordre public, domaine dérogatoire dans l'administration de l'immédiat indépendance. C'est ainsi que dans une décision de novembre 2015, le juge administratif a retenu la responsabilité de l'État pour le préjudice né d'une opération de maintien de l'ordre public dans laquelle, il a adopté une conception large du préjudice en retenant la responsabilité de l'État pour « l'incapacité totale ou temporaire [...] l'incapacité permanente partielle, le *pretium doloris*, le *préjudice esthétique*, et le *préjudice d'agrément* ». Dans une autre décision de novembre 2013, le juge s'est déclaré incompétent à examiner l'exécution des obligations nées des bons de commande d'un établissement public administratif-Université de Djibouti, et a renvoyé les parties « à mieux se pourvoir ». Par ce rejet, le juge renvoie l'établissement public administratif à la juridiction de droit commun, consacrant ainsi cette évolution d'une administration qui peut être justiciable du droit commun. En outre, une loi du 25 mai 2005 institue une procédure d'injonction de payer en matière civile et commerciale laissant ouverte la possibilité d'introduire un recours pour ordonner le paiement d'une créance de nature commerciale à l'encontre d'une personne publique commerçante ou engagée dans une relation commerciale.

b. Consécration de la médiation administrative

Consécration. Une loi du 21 août 1999⁶⁵⁴ introduit une autre garantie dans la mise en jeu de la justiciabilité administrative. Cette loi crée en effet, une autorité administrative indépendante chargée de recevoir « [...] les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'État, des institutions décentralisées, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public. Dans la limite de ses

⁶⁵⁴ Loi (n° 51/AN/99/4ème L) relative au Médiateur de la République du 21 août 1999.

attributions, il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité » (art.1^{er}). Seuls, les litiges qui engagent la situation des fonctionnaires ou des agents publics en activité avec l'administration-employeur ne relèvent pas des attributions du médiateur. La saisine du médiateur ne suspend pas le délai de recours contentieux. En revanche, la mise en mouvement d'une action juridictionnelle le dessaisit du règlement du litige. Il bénéficie d'une indépendance statutaire (mandat de 6 ans non renouvelable) et d'une véritable autonomie de gestion et de fonctionnement. Selon les dispositions de l'article 11 de cette loi, « le Médiateur de la République présente au Président de la République et à l'Assemblée nationale un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité. Ce rapport est publié ». Les recommandations formulées dans ce rapport sont essentiellement établies à partir du constat de la qualité de la relation entre administration et administré dans les demandes de médiation ; d'où une volonté effective d'améliorer la justiciabilité de l'administration publique. Il faut garder à l'esprit le contexte de ses réformes marqué par un fort engagement dans la coopération de l'aide publique au développement : par ce rapprochement, le gouvernement signifie à ses partenaires, sa détermination à renforcer la bonne gouvernance. Ce vent nouveau très favorable pour l'amélioration du traitement administratif des justiciables va atteindre son summum avec la constitutionnalisation de la médiation administrative.

Constitutionnalisation. Une loi constitutionnelle du 21 avril 2010⁶⁵⁵ élève le Médiateur de la République et par là même, la médiation administrative au rang de pouvoir constitutionnel. Le Médiateur établit lui-même les principes qui régissent sa mission : « [...] réceptivité et [...] réactivité »⁶⁵⁶. Il adresse des recommandations au Chef de l'exécutif sur la base de cette définition de principes de bonne administration, afin que « les objectifs, règles, structures et procédures (soient) adaptées aux *attentes légitimes* et aux besoins des citoyens [...] dans un *délai raisonnable* »⁶⁵⁷. Il faut remarquer que ces principes s'appliquent en premier, au Médiateur lui-même. S'agissant du principe de réactivité, les dispositions de l'article 7 du décret du 11 juin 2000⁶⁵⁸ portant sur l'organisation des services du Médiateur précisent, qu'« en cas d'irrecevabilité, le Médiateur de la République est tenu de répondre, dans les 15 jours suivants la date de réception du courrier, aux auteurs des réclamations qui ne remplissent pas les critères de recevabilité et de les informer sur les démarches nécessaires pour suivre une procédure légale de transmission par un député ou à un membre des Conseils régionaux et municipaux.» Il est également tenu de motiver de manière explicite ses décisions de rejet (art.8 du même décret). Le Médiateur introduit dans le langage

⁶⁵⁵ Loi constitutionnelle (n° 92/AN/10/6ème L) portant révision de la Constitution du 21 avril 2010.

⁶⁵⁶ MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel d'activité au Président et au Parlement (2015-2016)*, Djibouti, s.n., 2016, p.44.

⁶⁵⁷ *Ibid.*

⁶⁵⁸ Décret (n° 2000-0149/PRE) portant organisation des services du Médiateur de la République de Djibouti du 11 juin 2000.

administratif, des notions telles que, les droits légitimes des administrés dont le respect s'impose à l'administration et que le médiateur ne fait que rappeler à l'administration dans l'exercice de sa mission⁶⁵⁹.

Dans son rapport annuel de 2012, les services du Médiateur faisaient état de 290 demandes enregistrées et soulignaient une évolution croissante, preuve de l'appropriation de la médiation par les administrés.

Le cours d'évolution de la réglementation de portée générale va suivre également cette voie tendant à l'instauration d'un espace administratif apaisée et à une réglementation souple qui vise plus l'efficacité, l'efficience et l'adhésion.

§ 2. LA REGLEMENTATION DE PORTEE GENERALE

La structure de la réglementation générale est de type moniste **(A)**. Toutefois, ce monisme connaîtra une déconcentration souple en raison de la réforme de la gestion des établissements publics et de la multiplication de domaine de réglementation spéciale**(B)**.

A. Le monisme réglementaire de l'administration postindépendance (1977-1996)

La situation du pouvoir exécutif dans l'ordre normatif des lois constitutionnelles transitoires du 27 juin 1977 est assez exceptionnelle : le pouvoir de créer du droit est tellement concentré dans les prérogatives constitutionnelles du chef de l'État **(1)** que, la constitution de 15 septembre 1992 va réduire et contenir son champ de compétence**(2)**.

1. La situation exceptionnelle de l'exécutif dans la période dans la période constitutionnelle transitoire (1977-1992)

Les lois constitutionnelles transitoires adoptées le jour même de la proclamation de l'indépendance, le 27 juin 1977, instituent un Président fort qui concentre tous les pouvoirs, et ce, du double point de vue organique **(a)** et fonctionnel **(b)**.

a. Concentration organique des pouvoirs

La concentration. La loi constitutionnelle (n° 2) du 27 juin 1977 dispose à l'article 2.4° que, « le pouvoir exécutif (est) exercé par le président de la République assisté d'un Conseil des Ministres responsable devant lui ». Selon l'article 1^{er} de l'ordonnance (LR/77-008) du 30 juin 1977, « le Conseil de gouvernement en fonction le jour de la déclaration de l'Indépendance nationale

⁶⁵⁹ MEDiateur DE LA REPUBLICUE, *Rapport annuel d'activité au Président de la République et au Parlement (2012-2013)*, Djibouti, s.n., 2013, p.9 : " Dans le cadre de la gestion des réclamations, les recommandations formulées par le Médiateur de la République tendaient notamment à rappeler l'administration au respect de la légalité et des droits légitimes des citoyens."

prend le nom de Conseil des ministres [...] chargé d'assister le président de la République dans l'exercice de ses fonctions ». Le Conseil du gouvernement, exécutif local du territoire d'outre-mer français des afars et des issas, devenu l'instance gouvernementale n'a qu'une fonction : assister le président de la République qui concentre les fonctions de chef d'État et de chef de gouvernement. Les membres du conseil, ministre et premier ministre, sont placés dans un statut subalterne. Ils sont chargés non pas *d'administrer*, fonction classique du ministre, mais *d'assister* le Président qui nomme le Premier ministre d'abord, et sur la proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement qui sont tous responsables devant le président de la République. Il n'y a pas d'acte réglementaire qui ne peut émaner d'autre autorité, que celle du président de la République.

Conséquence juridique. Le Président de la République organise l'action gouvernementale, par voie de circulaire. Ces circulaires constituent des actes par lesquels le Président organise l'activité de son Conseil, cabinet d'assistant et de conseiller. Une cascade de circulaire s'ensuit : chaque ministre pour garantir la mise en œuvre des directives présidentielles relative à l'organisation de l'action du Conseil des ministres, peut le circonscrire dans une circulaire interne au département dont il est le chef soulevant la question de la qualité juridique d'une circulation pris en application d'une autre circulaire et relative à l'organisation interne des services.

b. Concentration des fonctions

Les fonctions gouverner (arbitrage politique, protection du territoire et du fonctionnement régulier des institutions) et administrer relèvent du président du fait de l'effacement juridique des ministres. Les règlements relatifs à leur secteur d'activité sont proposés, adoptés, modifiés ou rejetés en conseil des ministres sous l'arbitrage et l'autorité présidentielle. Par ailleurs, les fonctions légiférer et réglementer ne sont pas séparés de manière stricte car le président de la République peut proposer un projet de loi à la discussion parlementaire et légiférer par voie d'ordonnance sans l'aval des parlementaires. D'ailleurs, la législation par voie d'ordonnance ne souffre aucune limite constitutionnelle. Selon l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle (n° 2) du 27 juin 1977, « *jusqu'à l'instauration* de l'ensemble des institutions républicaines résultant de la ratification de la future Constitution nationale, le président de la République exercera par voie d'ordonnances délibérées en Conseil des ministres, les pouvoirs nécessaires à l'exécution de la *mission* qui lui est confiée par la loi constitutionnelle n° 1 ». Selon l'article 4 de cette loi, le Président » (...) représente et garantit l'unité, l'indivisibilité, l'indépendance et la souveraineté nationale, à l'intérieur comme à l'extérieur. Il assure la *continuité* du *fonctionnement des institutions de la République*. Il *détermine et conduit la politique générale* de la Nation. Il nomme et accrédite les représentants diplomatiques et consulaires ; les représentants diplomatiques et consulaires étrangers sont accrédités auprès de lui ; il *négoce et approuve* les traités et les conventions internationales, qui sont soumis à la ratification de l'Assemblée nationale ». La généralité des missions du Président explique l'étendu du champ des ordonnances qui peuvent intervenir en

toute matière. Le contrôle de constitutionnalité des lois à la constitution est limité aux lois organiques et la saisine du comité constitutionnel relève de la seule compétence du Président⁶⁶⁰. Le pouvoir législatif du Président de la République s'exerce sans contrôle ni limite.

2. La délimitation des pouvoirs présidentiels par le constituant de 1992

La constitution du 15 septembre 1992 n'a pas uniquement précisé le catalogue des droits fondamentaux garantis par la République. Elle a innové également par une délimitation claire l'exercice des pouvoirs **(a)** même s'il est de faible portée **(b)**.

a. La délimitation

Délimitation stricte des pouvoirs réglementaires et législatifs. Par les articles 57 et 58, le constituant du 15 septembre 1992 délimite d'abord, le domaine des pouvoirs réglementaire et législatif. Ensuite, la séparation des pouvoirs est assez étanche : le président ne peut dissoudre l'Assemblée nationale qui ne peut pas démettre le gouvernement. Le pouvoir exécutif ne peut légiférer par voie d'ordonnance dans des domaines de compétences réservés au législateur : la législation par voie d'ordonnance disparaît de la nouvelle architecture constitutionnelle des pouvoirs. En outre, « les textes de forme législative intervenus en [...] matières (réglementaires) peuvent être modifiés par décret si le Conseil constitutionnel, à la demande du président de la République, déclare qu'ils ont un caractère réglementaire.... ».

Conditionnement du pouvoir administratif. Selon l'article 57 de la constitution du 15 septembre 1992, la loi fixe les règles relatives « à l'organisation des pouvoirs publics, à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales ainsi qu'à la création d'offices, d'établissements publics, de sociétés ou d'entreprises nationales, [...] à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; au régime d'émission de la monnaie, du crédit, des banques et des assurances ». Il en résulte que le législateur détermine l'organisation, le fonctionnement, la création de l'administration et de catégories de personnes publiques ainsi que des moyens mis à leur disposition (finance et fonction publique, politique monétaire et fiscale). La constitution du 15 septembre 1992 organise le conditionnement législatif du pouvoir administratif. Le pouvoir exécutif retrouve son rang dans la hiérarchie des pouvoirs, un rang subalterne. L'administration procède de la loi qui conditionne son organisation, son

⁶⁶⁰ L'Ordonnance (n° 77-060/PR) du 22 novembre 1977, portant création et organisation du Comité Constitutionnel et de Municipalités: "[...]"

Article 4 : Le " Comité Constitutionnel " est saisi uniquement par le Président de la République, Chef du Gouvernement, des projets de lois organiques; soit avant, soit après leur établissement en Conseil des Ministres.

Article 5 : Le Comité Constitutionnel doit rendre son avis dans le mois de sa saisine Ses débats ont lieu à huis clos. Il peut toutefois convoquer pour, être entendue toute personne compétente, étant susceptible de l'éclairer préalablement à la formation de son avis."

fonctionnement ainsi que la disposition et la gestion de ses moyens humains, financiers et monétaires.

b. La portée de la délimitation des fonctions

La primauté au pouvoir réglementaire et administratif. Selon l'article 58 de la constitution, à l'instar de la constitution française de 1958, les matières qui ne sont pas du domaine de la loi relèvent du pouvoir réglementaire. Le domaine de la loi est limitatif, celui du pouvoir administratif est défini par exclusion du domaine exhaustif de la loi.

Le maintien du monisme. Le constituant de 1992 délimite uniquement le champ de compétence des pouvoirs législatif et réglementaire afin de préserver l'autonomie d'action de chacun des pouvoirs ; mais il ne remet point en cause la concentration du pouvoir réglementaire aux mains du président de la République et encore moins, la concentration organique des fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement qui maintient les ministres, dans un rôle subalterne d'assistant du chef du gouvernement.

Timide autonomisation du pouvoir administratif par rapport au pouvoir exécutif. La loi constitutionnelle du 21 avril 2010 et la loi d'application (n° 23/AN/13/7ème L) du 13 décembre 2013 a consacré le Premier ministre, chef de l'Administration. Mais ce statut de chef de l'administration correspond à une répartition fonctionnelle de la gestion administrative des secteurs, économique et social entre Président et Premier ministre sans aucune déconcentration du pouvoir normatif d'établir des règlements administratifs. Le Premier ministre est au mieux, une autorité de coordination de l'action publique dans le domaine social de la lutte contre la pauvreté.

Le mouvement de déconcentration du pouvoir réglementaire va s'amorcer avec la réforme de la gestion des établissements publics par la loi (n° 2/AN/98/4ème L) du 11 mars 1998 adoptée sous la houlette des institutions de Bretton Woods.

B. Déconcentration et multiplication de réglementations spéciales dans l'administration post-ajustement structurel (depuis 1997)

L'accord de stand-by arrangement signé avec le FMI en avril 1996 prévoyait entre autres mesures de réforme de la gestion publique, la privatisation des entreprises publiques. Deux lois de 1998 (loi du 21 janvier et loi du 11 mars) vont réformer la gestion des établissements et entreprises publiques. Ces deux lois participent à une politique commune : autonomiser la gestion des établissements et entreprises publiques de l'appareil central d'État. Désormais, ces personnes publiques s'administrent librement pour accomplir leurs missions statutaires. Ce mouvement d'autonomisation déclenche la première vague de déconcentration du pouvoir réglementaire **(1)**. Une seconde phase de déconcentration résultant des nécessités et du contexte économiques est marquée par l'apparition et la multiplication de polices spéciales confiées à des autorités administratives autonomes **(2)**.

1. Déconcentration organique du pouvoir réglementaire

En effet, la loi (n° 2/AN/98/4ème L) du 21 janvier 1998 relative à l'organisation des établissements publics administratifs, en supprimant la tutelle et en consacrant l'autonomie de gestion administrative et financière a institué implicitement une déconcentration du pouvoir réglementaire : le conseil d'administration de l'établissement arrête le règlement intérieur et devient le premier organe doté d'une parcelle de pouvoir réglementaire **(a)**. La privatisation des entreprises publiques imposée par les politiques d'ajustement structurel s'est traduite pour les établissements publics par une délégation organique et implicite de pouvoir réglementaire. Quelle est la portée et la signification de cette déconcentration dans un système administratif où la tutelle présidentielle était initialement la règle **(b)** ?

a. Les règlements intérieurs des établissements publics source de déconcentration

La valeur juridique des règlements intérieurs. Dans le droit fil du droit administratif colonial dont les recours contre les actes de l'administration coloniale relevait du Conseil d'État, la recevabilité des recours pour excès de pouvoir devant le Conseil du contentieux administratif reposait sur la distinction entre acte faisant grief et actes ne faisant pas grief et sur l'adage de « *minimis non curat praetor* »⁶⁶¹ qui justifie que les autorités responsables y disposent d'une autorité indiscutée, concrétisée par « une marge de pouvoirs dont elles peuvent user discrétionnairement, arbitrairement même, sans aucun contrôle juridictionnel »⁶⁶². Ces actes internes à l'administration publique et par lesquels, elle organise ses services « ont vu s'ouvrir contre elles la recevabilité des recours contentieux lorsqu'elles avaient des conséquences sur la situation juridique des intéressés »⁶⁶³.

Cadre juridique antérieur. Les règlements intérieurs régissent l'organisation et le fonctionnement interne de l'établissement en conformité avec les normes générales et supérieures de l'ordonnement juridique (constitution, loi et décret). Dans le régime de l'administration postindépendance (1977-1997) caractérisée par la tutelle présidentielle de la loi du 09 août 1991⁶⁶⁴, l'organisation et le fonctionnement des établissements sont réglés par les lois et décrets qui définissent le statut de l'établissement. Les actes de gestion courante et les délibérations du

⁶⁶¹ TOUVET Laurent et STAHL Jacques-Henri, « Rétrécissement de la notion de mesure d'ordre intérieur », in *AJDA*, n° 5, Dalloz, 1995, « Dalloz », p. 379-384. Adage juridique latin selon lequel le prêteur romain ne doit pas s'occuper des affaires insignifiantes.

⁶⁶² TOUVET Laurent et STAHL Jacques-Henri, « Rétrécissement de la notion de mesure d'ordre intérieur », in *AJDA*, n° 5, Dalloz, 1995, « Dalloz », p. 379-384.

⁶⁶³ TOUVET Laurent et STAHL Jacques-Henri, « Rétrécissement de la notion de mesure d'ordre intérieur », in *AJDA*, n° 5, Dalloz, 1995, « Dalloz », p. 379-384.

⁶⁶⁴ Article 1^{er} de la loi (n° 147/AN/91/2ème L) du 09 août 1991: "Les Établissements Publics sont placés sous la tutelle du Président de la République. Celle-ci s'exerce sur les actes et les personnes. Toutes les délibérations du Conseil d'Administration sont immédiatement transmises pour approbation à l'Autorité de tutelle, qui peut les rejeter ou en demander la modification."

conseil d'administration sont transmis pour approbation à la Présidence de la République, autorité de tutelle. Le ministère de rattachement technique quant à lui, préside dans la majeure partie des cas, le conseil d'administration. Le directeur de l'établissement propose le règlement intérieur au conseil d'administration chargé d'approuver⁶⁶⁵ ; le Président de la République, autorité réglementaire exclusive, arrête le règlement intérieur de l'établissement.

Effet de l'autonomie de gestion de la loi du 11 mars 1998. Le décret d'application de cette loi, en date 08 juin 1999, attribue au Conseil d'administration, sur le fondement de l'autonomie de gestion administrative de la loi de 1998, la compétence pour arrêter le règlement intérieur de l'établissement public⁶⁶⁶. L'autonomie de gestion des établissements publics chargés, désormais d'arrêter le règlement intérieur fait naître le premier organe titulaire d'un pouvoir réglementaire en dehors de la Présidence de la République.

b. La portée de la déconcentration organique

Déconcentration versus désacralisation ? Avec les règlements intérieurs, les manifestations du pouvoir réglementaire s'étendent en dehors du champ restreint du Conseil des ministres, instance collégiale d'exercice et de concentration du pouvoir réglementaire. Ce dernier n'est plus cantonné à l'organisation générale de l'État et des personnes publiques mais s'étend également aux rapports des administrés et usagers avec le service et établissement public prestataire. En effet, le monisme, la centralité et la limitation du pouvoir réglementaire à des domaines qui n'intéressent pas l'administré permettent de maintenir une certaine sacralité de la puissance réglementaire. Le pouvoir réglementaire se limite dans les domaines sacrés du pouvoir d'État : réglementation générale. Ce qui, rapporté au contexte et au mode saisine du juge administratif

⁶⁶⁵ A titre d'illustration, la loi () portant création de l'office national d'approvisionnement et de commercialisation précise, à l'article 9 que le conseil d'administration de cet établissement public administratif délibère : "

— sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion de l'Office

— sur le montant des rémunérations et indemnités allouées au personnel de l'Office

— sur les acquisitions et les ventes des moyens de service de l'Office

— il délibère, également sur le rapport d'activité annuelle présenté par le directeur et le transmet au président de la République, chef du Gouvernement, accompagné de ses avis et recommandations. Il *approuve le règlement intérieur de l'Office.*"

⁶⁶⁶ Article 11 du Décret (n° 99-0078/PR/MFEN) du 08 juin 1999 portant sur la définition et la gestion des établissements publics à caractère administratif précise que le Conseil d'Administration a pour compétence de :

"* voter les budgets, autoriser la souscription d'emprunts, arrêter les tarifs de l'établissement, approuver les marchés;

* fixer l'organigramme de l'établissement, définir la politique salariale et les conditions de rémunération des personnels ;

* approuver les comptes financiers ;

* *arrêter le règlement intérieur ;*

* déterminer la politique générale, économique et financière de l'établissement conformément aux orientations stratégiques définies pour le secteur concerné par le Gouvernement.

Il donne son avis à l'occasion de la nomination du directeur et propose celle de l'agent comptable. Il peut, à tout moment, se faire communiquer par les services tout document qu'il juge nécessaire à son information."

d'héritage colonial reconforte l'idée de l'administration incontestable, parce que très éloignée de l'administré. Or, les règlements intérieurs sont bien une branche de réglementation et le fait qu'ils portent sur des domaines qui intéressent directement l'administré est susceptible d'accroître la remise en cause de la justiciabilité des actes réglementaires : le règlement intérieur déconcentre au niveau de la relation entre administration et administré, les manifestations de la puissance réglementaire entraînant par effet d'habitude une désacralisation du pouvoir réglementaire. Cette déconcentration fonctionnelle appuyée d'une déconcentration organique (les administrateurs sont les auteurs des règlements intérieurs) rapproche les autorités réglementaires des destinataires de la réglementation.

La réglementation douce, du social au régalién. Ce rapprochement du pouvoir réglementaire va s'accroître avec la réglementation douce dont les premières manifestations sont apparues dans les secteurs sociaux avant de s'étendre dans d'autres secteurs régaliens, comme celui des impôts et droits indirects. En effet, la relation de l'administration avec l'utilisateur s'est enrichie en plus de la réglementation d'ordre général, organisant le service public, d'une charte de service qui énonce les droits de l'administré et les conditions de prestation du service public. La Charte rassemble l'ensemble des droits et obligations de l'administré contenu dans les lois et règlements, voire même des dispositions déontologiques pour les services de l'administration qui en dispose. Généralement, là où il y a une Charte de service, il y a un code de déontologie des agents publics chargé du service. La première charte et le premier code de déontologie⁶⁶⁷) sont apparus dans le secteur de la santé. La loi (n° 63/AN/99/4ème L) du 23 décembre 1999⁶⁶⁸ prévoyait à l'article 11, « une "Charte du malade hospitalisé" (qui) précise les droits et les devoirs du patient vis-à-vis de l'établissement et de ses personnels. Elle est affichée dans tous les services de l'établissement ». La formule s'est étendue ensuite, dans d'autres secteurs d'activité étatique, régalién notamment. En effet, le Fonds Monétaire International annonçait dans son rapport du 17 avril 2017 que « de nouvelles mesures relatives à la politique et à l'administration fiscales *sont prévues* en 2017, (parmi lesquelles) ...une charte des contrôles (pour les services des douanes) »⁶⁶⁹. Parmi ces mesures, le Fond monétaire International annonçait également, celle consistant à « [...]transformer le *Code des investissements en une charte des investisseurs de façon à mettre tous*

⁶⁶⁷ Article 75 de la loi (n° 63/AN/99/4ème L) du 23 décembre 1999: « les dispositions statutaires, le code de déontologie et toutes règles d'exercice des professions de santé sont déterminés par la loi [...] ».

⁶⁶⁸ Loi (n° 63/AN/99/4ème L) du 23 décembre 1999 portant réforme hospitalière.

⁶⁶⁹ FOND MONETAIRE INTERNATIONAL, *Consultations de 2016 au titre de l'article IV: communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour Djibouti*, Washington, E-U, s.n., p.19. : "En outre, elles doivent prendre des mesures immédiates pour analyser les dépenses fiscales et les exonérations conformément aux recommandations de l'assistance technique de la Banque mondiale. L'objectif des réformes doit être d'intégrer les incitations fiscales au droit coutumier, de transformer le *Code des investissements en une charte des investisseurs de façon à mettre tous les investisseurs sur un pied d'égalité.*"

les investisseurs sur un pied d'égalité⁶⁷⁰. De code de l'investissement à charte des investisseurs, le Fond monétaire international signe l'étape suivant de la transformation institutionnelle de l'État : du droit dur de l'action publique à un droit souple.

2. Déconcentration fonctionnelle du pouvoir réglementaire

La mise en œuvre de la réforme de la gestion des établissements entre 1998-1999 (date du décret d'application) a étendu le cercle des détenteurs du pouvoir réglementaire ; un autre mouvement va renchérir ce mouvement d'extension : il s'agit de l'apparition des nouveaux domaines de réglementation **(a)** dont il faudra questionner la portée **(b)**.

a. La multiplication de police spéciale

Cette multiplication des polices spéciales résulte de deux mouvements : une délégation et un besoin de régulation.

Autonomisation des polices spéciales. Dans la configuration moniste de la constitution de 1992, la réglementation spéciale ne se distingue pas d'un point de vue organique de la réglementation générale puisqu'en vertu des dispositions de l'article 30, le Président de la République dispose du pouvoir réglementaire : il est seul compétent en tout domaine de réglementation. C'est ainsi que la police spéciale du port était définie par décret du président de la République, notamment le décret (n° 2007-0156/PRE) du 16 juillet 2007 portant règlement général d'exploitation du Port. Cependant, la multiplication des ports et zones franches et la prise des participations publiques dans la gestion, la construction et l'exploitation des ports et zones franches par des opérateurs portuaires internationaux a conduit à la création, par décret du 09 octobre 2003 d'une autorité administrative indépendante chargée des réglementations spéciales dans le secteur portuaire et de zones franches, dénommée Autorité des Ports et des Zones Franches. Un décret (n° 2014-106/PR) du 27 avril 2014⁶⁷¹ transfère à cette autorité des « fonctions de réglementation [...] »⁶⁷². Désormais, seule cette autorité est compétente en matière

⁶⁷⁰ FOND MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Consultations de 2016 au titre de l'article IV: communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour Djibouti*, Washington, E-U, s.n., p.19 : "Les autorités prévoient d'installer des caisses enregistreuses dans les entreprises soumises à la TVA; de transférer aux autorités régionales la gestion de la patente des entreprises et des taxes locales sur l'immobilier; de nommer des commissaires aux douanes pour permettre aux douaniers de se concentrer sur le travail d'inspection; d'accélérer les procédures de dédouanement en instaurant un système d'analyse du risque; et d'adopter un Code de déontologie pour le personnel des douanes, ainsi qu'une charte des contrôles. Elles prévoient d'évaluer l'impact de ces mesures pour s'assurer qu'elles améliorent les recettes ou au moins, qu'elles ont un impact neutre sur les recettes."

⁶⁷¹ Décret (n° 2014-106/PR) du 27 avril 2014 portant transfert des activités de capitainerie au profit de l'Autorité des Ports et des Zones Franches.

⁶⁷² Selon l'article 1^{er} du décret (n° 2014-106/PR) portant transfert des activités de capitainerie au profit de l'Autorité des Ports et des Zones Franches du 27 avril 2014, "[...] les fonctions relevant de l'Autorité Publique (portuaire) sont rattachées à l'Autorité des Ports et des Zones Franches (et notamment) :

1.2 Fonctions de réglementation :

Règlements portuaires :

... / ...

de police des ports et des zones franches. À ce titre, elle est chargée d'établir les normes réglementaires d'usage et d'exploitation du domaine public portuaire. À ce mouvement d'autonomisation de réglementations spéciales déjà existantes s'ajoute l'apparition des réglementations spéciales.

Développement de la réglementation spéciale confiée d'autorité publique autonome.

Qu'il s'agisse de l'environnement et de l'économie d'énergie⁶⁷³, de l'aviation civile et de l'exploitation de l'espace aérien⁶⁷⁴, de la sécurité des bâtiments, la réglementation spéciale se développe, traduisant par-là un accroissement de la présence sociale de l'administration. Elle est le fait d'autorité publique autonome dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière et chargée d'un secteur spéciale d'activité.

b. Portée et signification de multiplication de police spéciale par voie de délégation

Une délégation signe d'un rapprochement de l'administration de l'administré ? Le rapport entre délégation du pouvoir réglementaire et rapprochement entre l'administration et l'administré est compliqué. Il est vrai que la délégation de l'administration centrale vers des organes déconcentrés confrontés au terrain administratif et au contact des administrés permet d'accroître l'efficacité de la réglementation et le rapprochement de l'administré. Ce dernier n'a pas à s'adresser à des autorités réglementaires éloignés et perché en haut de la pyramide administrative : le Conseil des ministres. Cependant, le motif à l'origine de cette délégation ne tient à un souci quelconque d'amélioration de la qualité de la relation administrative. Cette délégation-autonomisation résulte de nécessités pratiques de l'administration. Le transfert de la police des ports et des installations portuaires à une autorité administrative autonome résulte de la privatisation de l'établissement, délégataire de cette compétence. Ailleurs, le motif peut résulter d'une volonté politique de développer un secteur particulier de l'économie (le cas de l'aviation civile) ou d'améliorer à la suite de malheureux événements, la réglementation de la sécurité (le secteur du bâtiment). De même, les engagements internationaux pour la protection de l'environnement peuvent expliquer la délégation à une autorité administrative indépendante, la

-
- Le Règlement General des Ports ;
 - Le Règlement d'Exploitation des Ports ;
 - Le Bureau de la Main d'ouvres Dockers ;
 - Le Règlement des activités des auxiliaires de transport ;
 - La tarification des prestations portuaires ;
 - Le Règlement des matières dangereuses en transit dans le port."

⁶⁷³ L'Agence Djiboutienne de maîtrise de l'énergie de la loi (n° 167/AN/12/6ème L) du 05 juillet 2012 dispose d'un « Service des Normes et de [...] Réglementation [...] chargé : d'instituer des normes et une réglementation nationale dans l'habitat ainsi que pour les équipements électriques importés en République de Djibouti en matière d'économie et de maîtrise d'énergie et de veiller à leur application [...] (al.1^{er} de l'art.6)".

⁶⁷⁴ L'autorité de l'aviation civile réorganisée par voie de décret (n° 2015-272/PR/MET) du 11 octobre 2015 est chargée entre autres fonctions, d' "administrer, réglementer et superviser la sécurité et la sûreté de l'aviation civile [...] (art.2. 5°)".

compétence d'édicter des normes réglementaires qui s'imposent même à l'habitat privé. Dans aucun des cas de délégation du pouvoir réglementaire, il ne fait mention d'une motivation quelconque d'améliorer la position de l'administré. La seule gloire dans ce mouvement réside peut-être dans le rapprochement que l'autonomisation des autorités publiques indépendantes dotées d'un pouvoir réglementaire spécial engendre. Mais ce rapprochement est plus justiciable d'une grille de lecture en termes de « *policy of a better regulatory* » des institutions internationales, pourvoyeuses de fond et de techniques modernes de gestion que d'une quête d'amélioration de la légitimité du pouvoir réglementaire.

Une délégation signe d'une nouvelle politique de réglementation. Selon les experts de la Banque Mondiale, « parmi les tâches les plus critiques pour les décideurs politiques dans les économies en développement et en transition est de concevoir et de mettre en œuvre une réglementation stable et efficace pour les services réseau. Dans de nombreuses économies industrielles avancées le défi a été la réforme des règlements existants en réduisant l'intrusion gouvernementale injustifiée. En revanche, dans presque toutes les économies en développement et en transition, la question la plus urgente est de concevoir des mécanismes de réglementation à partir de rien pour les services publics privatisés »⁶⁷⁵. La Banque Mondiale pour accompagner la privatisation et le développement dans le secteur portuaire à Djibouti avait financé « une étude sur la régulation des opérateurs privés au Port de Djibouti »⁶⁷⁶. Cette étude relève que « chacune des deux institutions APZFD [Autorité publique indépendante chargée des Ports et des Zones Franches] et MET [Ministère de l'Équipement et des Transports] pourrait jouer un rôle dans la régulation des activités portuaires. Leurs capacités de présence quotidienne sur le terrain d'exercice des activités à réguler seraient moins fortes que celles du PAID [Port Autonome International de Djibouti, établissement public industriel et commercial]. Mais elles se situent à un niveau hiérarchique supérieur qui nécessiterait cependant des clarifications sur les relations du MET avec le PAID et sur l'évolution des rapports entre l'APZFD et JAFZA (Jebel Ali Free Zone Authority, concessionnaire) »⁶⁷⁷. Après ce bref diagnostic, la Banque formule des recommandations, notamment sur le statut, mission, modalité de la régulation. Elle rappelle d'abord que, « la régulation des activités portuaires a pour principal objectif la compétitivité des performances, des coûts et de la qualité de tous les services fournis par la place portuaire de

⁶⁷⁵ KESSIDES Ioannis Nicolaos, *Reforming infrastructure: privatization, regulation, and competition*, Washington, DC : [New York, NY.], World Bank; Oxford University Press, « A World Bank policy research report », 2004, 306 p, p.35 : " Among the most critical tasks for policymakerin developing and transition economies is designing and implementing stable, effective regulation for network utilities. In many advanced industrial economies the challenge has been reforming existing regulations and reducing unwarranted governmental intrusion. By contrast, in nearly every developing and transition economy the most pressing issue is designing—from scratch—regulatory mechanisms for privatized utilities."

⁶⁷⁶ Banque Mondiale, *Etude sur la régulation des opérateurs privés au port de Djibouti*, op. cit.

⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 61.

Djibouti »⁶⁷⁸. Elle recommande ensuite, qu'«à cet effet, la désignation du régulateur doit s'accompagner d'une définition de son champ d'intervention ...L'efficacité du régulateur suppose également une claire définition de ses prérogatives et des moyens d'actions nécessaires pour lui permettre d'assurer une saine régulation du marché par une application rigoureuse de la réglementation pouvant aller jusqu'à la sanction ultime du retrait d'agrément. Cela implique à priori que le régulateur devrait disposer à la fois des prérogatives d'octroi et de retrait des agréments, prérogatives qui sont actuellement réparties entre différentes institutions (Ministère de l'Équipement et des Transports, Directeur du port, Commission d'agrément des auxiliaires de transport) »⁶⁷⁹. Sur la base de ces recommandations expertes et l'évolution du contexte portuaire du fait transformation de l'établissement public, Port Autonome International en société, pour permettre la prise de participation Chinoise, Merchants Holdings au capital social de la nouvelle société anonyme Port de Djibouti, un décret du 07 mars 2015 attribue à l'Autorité publique indépendante des Ports et Zones Franches, la compétence d'accorder, de suspendre et de retirer l'agrément aux auxiliaires de transports maritimes⁶⁸⁰. L'Autorité des Ports et des Zones Franches cumule cette nouvelle fonction avec le pouvoir de réglementation portuaire, reçu en transfert après la sociétésation de l'établissement public portuaire, et devient ainsi, l'autorité de régulation dans le secteur portuaire et des zones franches.

La nouvelle politique de réglementation. En fait, la délégation du pouvoir réglementaire à des autorités publiques indépendantes pour éditer, exécuter et suivre la réglementation dans un secteur d'activité particulier en situation d'autonomie vis-à-vis de l'administration centrale semble constituer la nouvelle politique dans la réglementation sectorielle. C'est la raison pour laquelle, on retrouve presque dans chaque secteur d'activité, un établissement ou entreprise publique indépendant et autonome du ministre de rattachement technique qui bénéficie d'un pouvoir de

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ *Ibid.*

⁶⁸⁰ Décret (n° 2015-063/PRE) relatif à la réglementation des différentes professions d'auxiliaires de transport maritime:

Article 1 : **Agrément préalable.** L'agrément pour tous les auxiliaires de Transport Maritime visés par la Loi n° 83/AN/00/4ème L du 09 juillet 2000 portant Statut des Auxiliaires de Transport Maritime, est accordé par l'Autorité des Ports et des Zones Franches.

Article 2 : **Commission Nationale d'agrément.** Un arrêté fixant la composition de la Commission Nationale d'Agrément des Auxiliaires de Transports Maritime sera pris en exécution du présent décret. L'agrément sera accordé par l'Autorité des Ports et des Zones Franches pour chaque profession d'auxiliaire de transport maritime, après avis de la Commission Nationale d'Agrément des auxiliaires de Transport Maritime.

...

Article 5 : **Procédure de retrait définitif ou partiel.** L'agrément pour chaque profession d'auxiliaire de transport maritime sera suspendu à titre provisoire par l'Autorité des Ports et des Zones Franches, qui statuera sur le retrait définitif, après avis de la Commission nationale d'agrément.»

réglementation sectoriel. Le profil de ces nouvelles autorités de réglementation répond aux préoccupations la Banque Mondiale pour une meilleure réglementation⁶⁸¹.

SECTION II.

LA JUSTICIABILITE DU POUVOIR ADMINISTRATIF

L'héritage coloniale ne se limite pas au mode d'exercice et de constitution du pouvoir administratif; mais comprend également le mode de remise en cause. Et à ce niveau, la prévalence de l'héritage sur des modes de justiciabilité postindépendance est frappante. Le pouvoir administratif relève de la compétence d'un juge spécial, un juge administratif qui ressemble beaucoup à son parent (le juge administratif français) même après 40 ans d'indépendance (§ 1). On assiste cependant, aujourd'hui en raison du contexte de l'action publique et de l'influence de certains acteurs, à la banalisation du recours à une justice dérogatoire amiable, qui condamne le développement d'un droit administratif mais qui accroît surtout, la puissance administratif (§ 2).

§ 1. LES MODES DE JUSTICIABILITE DU POUVOIR ADMINISTRATIF

L'organisation juridictionnelle malgré la réforme notoire de l'introduction de la procédure d'urgence du sursis à exécution a très peu évolué par rapport à l'époque coloniale. Selon la jurisprudence du Tribunal des conflits dit Bac d'Eloka appliquée dans toutes les colonies françaises et dont l'actuelle République de Djibouti ne constituait pas une exception à la règle, les actes de puissance publique de l'administration relèvent de la compétence d'un juge spécial et les actes de gestion de nature commerciale relève du juge de droit commun (A). On peut relever toutefois l'existence des modes de règlement non juridictionnel des litiges(B).

⁶⁸¹ KESSIDES Ioannis Nicolaos, *Reforming infrastructure: privatization, regulation, and competition*, Washington, DC: [New York, NY.], World Bank; Oxford University Press, « A World Bank policy research report », 2004, 306 p, p.36 : "Les procédures réglementaires doivent être prévisibles, responsables et transparentes. Les organismes de réglementation devraient : • Avoir un personnel compétent, non politique et professionnel expert en matière économiques, comptables, d'ingénierie et juridiques familier avec les bonnes pratiques réglementaires. • Opérer dans un cadre réglementaire qui favorise la concurrence et des politiques et des pratiques de réglementation semblables à celles du marché. • Être soumis à des exigences de fond et de procédure qui garantissent intégrité, indépendance, transparence et responsabilité" (trad. par nous.) "Regulatory procedures must be predictable, accountable, and transparent. Regulatory bodies should: • Have competent, nonpolitical, professional staff—expert in relevant economic, accounting, engineering, and legal principles and familiar with good regulatory practices. • Operate in a statutory framework that fosters competition and market-like regulatory policies and practices. • Be subject to substantive and procedural requirements that ensure integrity, independence, transparency, and accountability."

A. La place du juge administratif

1. Le monisme juridictionnel

L'organisation judiciaire postindépendance s'est construite sur le cadre colonial de monisme juridictionnel **(a)** qui préserve la spécificité du contentieux des personnes publiques**(b)**.

a. Organisation moniste

Dans les colonies françaises, deux types d'organisation juridictionnelle prévalaient : la juridiction administrative dans certaines colonies était une chambre administrative d'un ordre de juridiction unifié sous une juridiction suprême. D'autres connaissent deux ordres de juridiction distincts disposant chacun de son propre juge suprême. Le conseil du contentieux administratif de Djibouti, dans son organisation telle qu'elle résulte du décret n° 131 du décembre 1982 est une chambre de la cour d'appel spécialisée dans le contentieux administratif et qui connaît au premier ressort les recours dirigés contre des actes administratifs, matériels ou décisifs. Une chambre dite administrative et financière de la Cour suprême juge l'appel des décisions du conseil du contentieux et de la chambre des disciplines budgétaires et financières. Il n'y a pas de pourvoi de cassation. Il y'a donc un seul ordre de juridiction et « la Cour suprême est compétente pour trancher les conflits positifs ou négatifs de compétence » (art.25 de la loi n° 63 du 21 novembre 2010). On peut remarquer que l'organisation juridictionnelle revêt la même structure que le pouvoir réglementaire à savoir une organisation moniste.

b. Compétence générale en matière de contentieux administratif

Le tribunal administratif de la loi du 19 juillet 2009 est organisé sur le même format que le conseil du contentieux. Il est seul compétent « [...] pour tout litige qui entre dans le contentieux administratif » (art.8) sauf lorsque le législateur attribue cette compétence à d'autres juridictions. Il est à la fois compétent pour connaître du recours en annulation que du recours en indemnité sauf pour les matières relevant du juge judiciaire tel que les bons à commande pour l'exécution de contrat de fourniture qui ne sont pas des marchés publics ou encore des litiges entre agents contractuels et personnes publiques. Le contentieux administratif est ainsi concentré à Djibouti dans les mains du tribunal administratif et de la chambre administrative et financière de la Cour suprême là où d'autres États africains ont jugé nécessaire une « [...] restriction du champ de compétence du juge administratif au profit du juge constitutionnel, désormais appelé à intervenir dans des domaines où les décisions administratives sont en cause et de façon partielle, dans le contentieux de pleine juridiction. [...] Si c'est en qualité de juges de la régulation du fonctionnement des organes de l'État et de juges du contentieux électoral que les Cours constitutionnelles du Bénin et du Gabon se sont souvent fait remarquer, leurs activités en matière de contrôle du respect des droits fondamentaux par l'administration ont été tout aussi

importantes »⁶⁸². L'exception d'inconstitutionnalité des lois réservée à la protection des droits fondamentaux soulevée devant le juge administratif sursoit le procès. La demande est transmise pour appréciation du caractère sérieux au juge de la Cour suprême qui décide de saisir le juge constitutionnel ou de rejeter la requête. Le tribunal administratif est également compétent pour juger en appel les décisions des instances arbitrales.

2. La situation du juge administratif

Le juge administratif partage avec son homologue judiciaire un cadre juridique disciplinaire perfectible **(a)**, mais souffre de certaines particularités**(b)**.

a. La situation disciplinaire du juge administratif

Le statut du juge. Selon les dispositions de l'article 71 de la constitution, «le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il s'exerce par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux». Contrairement à son homologue français, le juge administratif djiboutien relève du corps des magistrats dont le statut est organisé par la loi organique n° 9 du 18 février 2001 qui dispose à son article 1^{er} que « Le corps judiciaire comprend les magistrats du siège et du parquet de la Cour Suprême, de la Cour d'appel, du Tribunal de Première Instance et des Justices de paix, les magistrats, des Juridictions Chariennes (juge de droit musulman) et ceux de la Chambre des Comptes et de Discipline budgétaire ». Le juge administratif est ainsi pleinement magistrat et bénéficie du privilège statutaire d'inamovibilité et d'indépendance.

Les fonctions. En sa qualité de magistrat, le juge administratif n'exerce pas d'activité de conseil auprès du gouvernement. Sa fonction se limite au seul contentieux.

La situation disciplinaire. Le juge administratif comme son homologue judiciaire relève du pouvoir disciplinaire de la Commission supérieure de la magistrature. L'indépendance des juges garantis par la constitution est malmenée à double titre : d'une part, les sanctions disciplinaires les concernant sont insusceptibles de recours juridictionnels et d'autre part, leur représentativité s'étiole au sein de l'organe de discipline.

D'abord, la loi organique n° 3 de 1993 adoptée une année après la constitution dispose en fait, que « la décision du Conseil de discipline qui doit être motivée n'est susceptible d'aucune opposition ni d'aucun recours, même devant la Cour suprême ». Or, le pouvoir disciplinaire peut entraîner la révocation, la radiation du corps judiciaire, la mise à la retraite anticipée sur instruction diligentée par le ministre de la Justice. Cette absence de recours juridictionnel confère

⁶⁸² Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ?

au Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses prérogatives, toutes les qualités d'un supérieur hiérarchique. Or, selon la constitution, le pouvoir judiciaire exercé est indépendant.

Ensuite, sur le décalque de la réforme de 2008 du Conseil supérieur de la magistrature française dont la volonté consistait à atténuer le corporatisme des magistrats, la loi organique n° 10 du 18 février 2001 va affaiblir la représentativité des magistrats au sein du Conseil. Cette loi introduit dans le Conseil six « personnalités n'appartenant ni à l'Assemblée nationale ni à l'Ordre judiciaire » nommé par le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale à raison de trois personnalités chacun (art.2). En fin de compte sur les douze membres du Conseil, seuls quatre sont magistrats. Pourtant, « les sanctions sont adoptées à la majorité. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante. »

Cette situation disciplinaire pourrait améliorer autant que l'isolement organique dont souffre particulièrement le juge administratif.

b. L'isolement du juge administratif

Facteur organisationnel. Cet isolement est juridiquement organisé. D'une part, la saisine du juge est conditionnée à l'acquittement d'une consignation équivalente à une cinquantaine d'euros (actuellement) dans une société où le salaire minimum interprofessionnel n'existe plus depuis la réforme du Code du travail de 2005 et le salaire moyen estimé à 86 dollars (en 2018). D'autre part, le juge administratif est une chambre d'appel et non du tribunal de première instance. À cet isolement organique s'ajoute un autre physique et procédural. Physique d'abord, parce que la greffe de la chambre administrative est physiquement située au deuxième étage du Palais de justice lorsque celle du tribunal de première instance est au rez-de-chaussée à la portée physique des justiciables. Procédural ensuite, il n'y pas de double degré de juridiction contrairement aux juridictions de droit commun.

Facteur conjoncturel. À ce titre, le juge administratif djiboutien rejoint ses homologues africains : « [...] un certain nombre de facteurs [...] paraissent participer de manière décisive à cet isolement du juge de son justiciable [...]. L'insuffisance en effet du contentieux juridictionnel, notamment du contentieux administratif, semble directement liée cette fois-ci [...] au nombre très limité de recours dont les causes sont multiples. Les nombreuses études menées sur les questions relatives à la justice en Afrique ont pratiquement dressé le même constat : l'absence de gratuité de la justice, l'éloignement des tribunaux par rapport au domicile des justiciables, le faible nombre des juridictions, ou encore la lenteur des procès. »

On verra en outre que parallèlement à l'isolement organisé du juge administratif, il y'a édification et renforcement d'autre mode de règlement de litige plus souple et plus efficace qui annihile les chances d'amélioration de saisine du juge administratif.

B. La place du règlement amiable

Le règlement amiable dans la gestion des personnes publique soulève une contradiction ; une contradiction qui a résisté à l'évolution en trois temps de l'administration publique. Elle réside dans le fait que, le recours à l'arbitrage est ouvert à toutes les personnes publiques sans distinction **(1)**, alors que leurs contrats sont réglés par les dispositions du code des marchés publics et relèvent de la compétence du tribunal administratif **(2)**.

1. L'organisation du recours arbitral (1984 à nos jours)

Les personnes publiques peuvent depuis le premier temps de l'administration jusqu'à aujourd'hui recourir en toute matière, à l'arbitrage international **(a)** ou national **(b)**.

a. L'organisation de l'arbitrage international

La République de Djibouti s'est dotée très tôt d'un code d'arbitrage pour le règlement des différends mettant en cause « des intérêts du commerce international ». C'est la loi n° 79 du 13 février 1984 qui promulgue le code djiboutien pour l'arbitrage international et accorde à « quiconque [...] la capacité ou le pouvoir de transiger (et) conclure une convention d'arbitrage » (art.4). La convention d'arbitrage « est obligatoire « [...] même si : - le contrat dans lequel elle est insérée est nul; - la convention d'arbitrage a été contractée par un État ou toute autre personne morale de droit public; - les règles, par l'application desquelles le litige doit être résolu, présentent un caractère d'ordre public (art.2)». Ainsi, les personnes morales de droit public, État y compris, peuvent conclure une convention d'arbitrage sur toutes matières et sur toutes questions.

En outre, il est créé une juridiction spécialisée dans les recours en annulation de l'exequatur dite commission des recours arbitraux qui peut être saisi par les parties dans les deux mois suivants l'enregistrement de la décision arbitrale au centre international des services arbitraux, association d'utilité publique créée par l'État et chargée d'accompagner les parties dans la procédure arbitrale. La commission des recours est composée d'un président, d'un vice-président, magistrat résidant à Djibouti et de deux assesseurs nommés par ordonnance du Président de la République pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Les décisions de cette juridiction sont insusceptibles de recours. Cette dernière a bien sûr une compétence limitée pour annuler la sentence arbitrale aux cas d'irrégularités relatifs à la nomination de l'arbitre ou de la convention qui prévoit l'arbitrage, ou encore dans le cas de non-respect du principe du contradictoire ou de méconnaissance de l'ordre public international (art.24.1).

b. L'organisation de l'arbitrage national

Pour le règlement des litiges avec les opérateurs économiques ne mettant pas en cause des intérêts du commerce international, l'administration peut faire appel également à un arbitre.

Selon l'article L.2311-3 du code de commerce promulgué par la loi du 1^{er} août 2012, « l'État et les autres collectivités publiques territoriales ainsi que les établissements publics peuvent

également être partis à un arbitrage, sans pouvoir invoquer leur propre droit pour contester l'arbitrabilité d'un litige, leur capacité à compromettre ou la validité de la convention d'arbitrage ». Dans les mêmes conditions que l'arbitrage international, « les parties ont toujours la faculté, d'un commun accord, de recourir à une convention d'arbitrage, même lorsqu'une instance a déjà été engagée devant une autre juridiction (ou que) les règles, par l'application desquelles le litige doit être résolu, présentent un caractère d'ordre public » ou même si le contrat principal qui prévoit le recours à l'arbitrage est nul, « sa validité n'est pas affectée par la nullité de ce contrat et elle est appréciée d'après la commune volonté des parties » (al.3, 4 et 2 de l'art. L.2311-4).

La seule spécificité procédurale de l'arbitrage nationale consiste dans le recours contre les décisions de la sentence arbitrale confié à la Cour suprême. En outre, les parties peuvent solliciter le président du tribunal de première instance en cas de désaccord dans la nomination des arbitres ; contrairement à l'arbitrage international où les parties sont accompagnées dans par l'association d'utilité publique du décret du 29 février 1984, dénommée centre international des services arbitraux.

2. La contradiction avec le régime juridique des contrats des personnes publiques

Ce régime est foncièrement de droit public **(a)** sans que cela préjudicie à la primauté accordée au règlement arbitral **(b)**.

a. Un régime de droit public

Selon la loi de 2009 portant code des marchés publics, « les contrats passés par les l'État, établissements publics administratifs, les établissements publics à caractère industriel et commercial, les sociétés d'État et les sociétés d'économie mixte dont le capital est détenu majoritairement, directement ou indirectement par l'État, en vue de la réalisation de travaux, fournitures et services *doivent* (sous réserve des dérogations par arrêté présidentiel), faire l'objet de marchés publics dans les conditions prévues au présent code. » Les commandes des personnes publiques remplissant les critères du code des marchés publics sont de droit public sauf dérogations présidentielles expresses.

Ce régime de droit public entraîne que les opérateurs qui se considèrent lésés dans l'attribution des marchés publics doivent saisir soit le comité de règlement de la commission nationale des marchés publics, soit saisir le tribunal administratif pour contester le règlement du comité. Le contentieux relatif à l'exécution des marchés publics relevant directement de la compétence du tribunal administratif.

Cependant, les personnes publiques peuvent légalement compromettre et transiger même dans le cadre d'un litige né de l'exécution de marché public, compétence du tribunal administratif non exclusif. Quant au litige précontractuel, le recours à l'arbitrage est conditionné tout de même à

l'avis favorable du comité de règlement, arbitre interne à la commission nationale des marchés publics.

Ainsi, le régime des marchés publics à Djibouti rejoint cette réalité africaine dont le professeur M. ANDOAA, cité par SAMB, avait pertinemment relevé : « la compétence de la juridiction administrative, inlassablement affirmée par les textes généraux relatifs au contentieux administratif » subit « une sourde et subtile concurrence des modes alternatifs de règlement des conflits administratifs et en particulier de l'arbitrage »⁶⁸³.

Le règlement arbitral est même protégé du regard du juge.

b. La protection du règlement arbitral

Elle est organisée par les dispositions de l'article L.2313-5 du nouveau code de commerce de la loi de 2012 en ces termes : « lorsqu'un litige dont un tribunal arbitral est saisi en vertu d'une convention arbitrale est porté devant une juridiction étatique, celle-ci doit, si l'une des parties en fait la demande, se déclarer incompétente. Si le tribunal arbitral n'est pas encore saisi, la juridiction étatique doit également se déclarer incompétente à moins que la convention d'arbitrage ne soit manifestement nulle. En tout état de cause, la juridiction étatique ne peut relever d'office son incompétence », mais la demande d'au moins une des parties conduit à déclarer la juridiction incompétente. Dans le même temps, le nouveau code des marchés promulgué par la loi (n° 53) du 19 juillet 2009 reste dans l'ensemble de ces dispositions applicables aux contrats de l'ensemble des personnes publiques. Le contentieux relatif à l'application des dispositions du code relève de l'arbitrage du comité de règlement des différends de la commission nationale des marchés publics et de la compétence en premier ressort du tribunal administratif. Toutefois, la décision de recours à l'arbitrage dessaisit le tribunal administratif si le comité des règlements des différends émet un avis positif au recours de l'arbitrage. Il faut tout de même un avis préalable du comité pour le recours à l'arbitrage du contentieux des marchés publics.

On peut dire ainsi que malgré un régime de droit public des contrats, l'administration est largement ouverte au recours à l'arbitrage et de ce depuis, ce premier temps administratif postindépendance marquée par une organisation juridique de l'administration caractérisée par un statut dérogatoire de puissance publique.

Cette ouverture à la culture de l'arbitrage a reçu les faveurs et encouragements des partenaires internationaux (Banque Mondiale, Fonds monétaire et le CNUCED) comme moyen de garantir la confiance et améliorer les investissements directs étrangers. D'ailleurs, le document stratégique de réduction de la pauvreté pour la période 2004-2006 prévoyait parmi les actions prioritaires « la

⁶⁸³ SEYNABOU Samb, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Bordeaux, 2015, 876 p, p.619, (dactyl.).

réactivation du centre d'arbitrage international par la chambre de commerce de Djibouti » au même titre que « l'élaboration et l'adoption d'un code de commerce, l'adoption d'un nouveau code des investissements [...] » dans le cadre de « l'objectif stratégique (de) promouvoir un cadre juridique attractif pour l'investissement extérieur »⁶⁸⁴.

§ 2. LA PREPONDERANCE D'UNE JURIDICITE AMIABLE DU POUVOIR ADMINISTRATIF

L'effectivité certaine de la justice amiable des rapports administratifs loin d'être un effet non-désiré de l'évolution de l'action publique, est largement organisé et institué **(A)**. Cette préférence et l'isolement organisationnel du juge administratif dans une société de tradition orale et pastorale ne favorise ni la juridicité des droits sociaux et encore moins celle de l'action administrative mais incarne une administration publique en symbiose avec son environnement et une évolution généralisé de surdéterminisme économique du droit des interventions publiques **(B)**.

A. Une préférence pour une juridicité amiable de pouvoir administratif

Le contentieux des mesures par lesquelles l'administration octroie ou retire l'exercice d'un droit ou à l'occasion desquelles, elle afflige une sanction. Ce contentieux met en relief dès lors, la nature de la relation administration-administré et permet de mesurer l'effectivité du mouvement de promotion des droits humains dans lequel l'administration s'est engagée depuis les années 2000 grâce à l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'amélioration des garanties des droits humains. Le constat à ce niveau est qu'il y'a une préférence nette au règlement amiable des litiges. Cette préférence constitue un obstacle à l'invocabilité de certains instruments juridique susceptibles d'améliorer les droits des administrés**(1)**.

Il faut amender ces remarques d'une précision : la relation entre l'administration et ses agents contractuels ressortissent, majoritairement, de la compétence du juge de droit commun en raison de l'engagement gouvernementale à l'égard de ses partenaires techniques et financiers (Banque Mondiale et Fonds monétaire internationale) en vertu duquel l'administration doit recourir au contrat de droit privé dans l'emploi de ses ressources humaines. L'avantage est budgétaire et consiste à faire l'économie de l'organisation de concours. Il est aussi juridique et conforte la liberté contractuelle de l'administration à rompre le contrat de l'agent public défaillant. Il en résulte que les actes relatifs à la gestion de carrière du personnel contractuel échappent au juge administratif.

En tout état de cause, cette préférence organisée des modes de règlement amiable des litiges ne va pas sans soulever certaines inquiétudes du fait des effets pervers potentiels **(2)**.

⁶⁸⁴ MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES, DU PLAN CHARGE DE LA PRIVATISATION, *Document stratégique de réduction de la pauvreté*, s.l., s.n., 2004, p.122. Les actions prioritaires retenues dans le cadre de cette stratégie sont budgétisées dans un plan d'investissement pluriannuel annexé au document.

1. Une préférence organisée et institutionnalisée

Il faut opérer une distinction entre le contentieux des mesures individuelles de nature administrative **(a)** et le contentieux économique de l'administration **(b)** pour apprécier la contribution du règlement amiable des litiges à l'amélioration de la justiciabilité administrative

a. Dans les litiges des mesures de nature administrative

Constat et motif de la préférence. Les rapports du médiateur font état d'un recours croissant à la médiation pour le règlement des litiges individuels. Selon le rapport annuel de 2011, les demandes entre 2009 et 2011 représentent à eux seuls, la moitié de l'ensemble des requêtes depuis la création de cette institution en 1999. « Au cours de la période [...] (mai 2012, mai 2013), le Médiateur de la République a reçu 248 nouvelles réclamations »⁶⁸⁵. De même « au cours de la période (juin 2013, juin 2014), (il en) a reçu 237 nouvelles réclamations »⁶⁸⁶. On ne peut pas en dire autant de la saisine du tribunal administratif tout contentieux confondu. En outre, « les réclamations jugées recevables [...] recouvrent des affaires de diverses natures allant de la demande de régularisation d'une situation administrative ou de factures impayées, de litiges domaniaux ou successoraux, de requêtes relatives à des pensions, etc. »⁶⁸⁷. Dans le rapport de 2015, les réclamations dirigées contre les administrations centrales (les ministères, les secrétariats d'État, la direction des domaines et de la conservation foncière, la direction de la population, l'inspection du travail) représentaient plus de la moitié des recours. Ces administrations ne fournissent pas de prestation de nature économique, mais règlent l'accès et la jouissance de droits individuels (propriété, pension, état civil).

L'accroissement des recours contre ces administrations avait incité le Médiateur à prévoir dans son rapport de 2015 la mise en place d'un réseau de haut fonctionnaire appartenant à ces administrations pour lui servir d'interlocuteur direct. Le choix de fonctionnaire de haut cadre était justifié par la nécessité d'avoir un interlocuteur capable d'intervenir dans le traitement administratif des dossiers litigieux, objets de la médiation. En outre et dans les recommandations du même rapport, adressé à la présidence de la République, il était prévu de remplacer la saisine indirecte via un député ou un conseiller municipal ou régional par une saisine directe. Cela peut s'interpréter comme la volonté d'ériger la médiation comme une voie de droit commun pour contester une décision administrative au regard « des attentes ou droits légitimes » des administrés. Le recours croissant à la médiation s'explique notamment, par la gratuité (depuis toujours) et la dématérialisation de la saisine depuis 2011 : le formulaire de réclamation est téléchargeable directement sur le site du Médiateur et l'envoi se fait par adresse électronique.

⁶⁸⁵ MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel d'activité au Président et au Parlement (2012-2013)*, Djibouti, octobre 2013, p.8.

⁶⁸⁶ Médiateur de la République, *Rapport annuel d'activité au Président et au Parlement (2015-2016)*, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, p. 22.

La préférence pour le règlement amiable est ainsi juridiquement organisée par la mise à disposition directe du Médiateur, la simplification de procédure, la gratuité et la dématérialisation de la saisine et l'isolement organique, procédural et physique du juge administratif : le justiciable saisit l'autorité de règlement de conflit la plus accessible.

b. Dans les litiges des actes de nature économique

Dans le contentieux des actes à effet ou incidence économique, la médiation se double de l'arbitrage.

L'arbitrage administratif interne. Le règlement des contestations nées de l'exécution ou de la passation des marchés publics est encadré dans des règles de délai très favorables tout contentieux public confondu. L'arbitrage est d'abord, confié à un organe interne à l'administration de la passation des marchés publics. Le comité de règlement des différends, autorité administrative indépendante est chargée d'arbitrer le contentieux de passation des contrats dans les cinq jours suivant la saisine du requérant lésé ; laquelle saisine intervient les cinq jours suivant le recours du requérant auprès de l'administration contractante. L'opérateur économique accède au règlement amiable du litige dans les dix jours à compter de la publication de l'attribution du marché public.

L'arbitrage externe à l'administration. Toutefois, le règlement arbitral du comité de règlement ne prive pas les parties de la possibilité de recourir à un arbitre externe à condition d'avoir l'aval de la commission nationale des marchés publics, organe placé auprès de la présidence pour garantir l'indépendance de ses décisions et susciter la confiance des opérateurs économiques.

L'autonomie de l'arbitrage. Le tribunal administratif ne connaît pas du recours de la sentence arbitrale dans le règlement des litiges nés des marchés publics. Il reste tout de même le juge des marchés publics en cas de défaut de recours à un arbitre.

Le cas spécifique des contrats stratégiques de partenariat public privé. Le règlement des litiges liés à la passation ou à l'exécution des contrats de partenariat public privé constitue la seule branche du contentieux économique où le privilège de juridiction est attribué au règlement juridictionnel du conflit et où le recours à l'arbitrage est exclu dans certains domaines d'activité, notamment les domaines régaliens de l'État. La loi du 29 mai 2017 relatif au partenariat public-privé dispose à l'article 56 qu'« en l'absence de clause prévoyant le recours à l'arbitrage, le différend est tranché par le tribunal administratif ». Cependant, ce privilège de juridiction au regard du monopole de fait des opérateurs internationaux dans l'investissement en infrastructures à Djibouti peut s'avérer ineffectif d'autant plus que ; selon le code djiboutien de l'arbitrage international de loi du 13 février 1984, l'arbitrage est ouvert même en l'absence de clause

compromissoire préalable à la naissance du différend et même si, la convention qui le contient est nulle⁶⁸⁸.

2. Les effets pervers de cette préférence

a. Dans le cas du contentieux des mesures individuelles

On peut soulever au moins deux effets pervers.

Le sous-développement de la justice administrative. En effet, la prédisposition au règlement amiable par le recours au Médiateur condamne à l'inertie et à l'isolement le juge administratif. Cette prédisposition est d'abord sociologique. La société Djiboutienne, dans toutes ces composantes, est d'origine pastorale et de tradition orale : le règlement de litige procède de la médiation tribale, clanique. Elle est ensuite administrative. « [...] En France, la véritable raison d'être du Médiateur est de relayer l'action du juge administratif, de « dégonfler », dans une certaine mesure, le contentieux administratif dans un contexte où celui-ci connaît une expansion telle qu'on la présente communément comme une « explosion ». Celle-ci étant liée autant à l'envahissement des relations sociales par des réglementations toujours plus complexes et plus imparfaites qu'à une meilleure prise de conscience de leurs droits par les justiciables. En Afrique, en revanche, le Médiateur est institué dans un contexte où la faiblesse quantitative et qualitative du contentieux administratif est l'une des caractéristiques du contrôle juridictionnel de l'Administration »⁶⁸⁹. Il est presque un substitut à un juge inaccessible. En outre, l'attente du justiciable dans un recours, même juridictionnel, consiste tout simplement à obtenir un règlement en sa faveur ; le choix est donc vite fait entre un recours du médiateur enclin à peu de formalisme et un recours juridictionnel, formel, payant et imprévisible en raison de l'absence de jurisprudence qui aurait amélioré la prévisibilité des décisions de justice et amélioré par-là la saisine du juge. Il en résulte que le développement d'une jurisprudence administrative doit être envisagée dans le temps long ; ce qui n'est pas forcément une bonne nouvelle pour la garantie des droits fondamentaux des administrés ou la justiciabilité des droits sociaux.

L'effet pervers du règlement éthique des litiges. Le Médiateur n'est pas une autorité habilitée à dire le droit. Le règlement amiable qui peut résulter de son intervention est fondé sur

⁶⁸⁸ Loi (n° 79/AN/84/1^{ère}L) portant "Code djiboutien" de l'arbitrage International du 13 février 1984: "Article 1 : 1. [...]"

2. Tout différend déjà né ou qui pourrait naître d'un rapport de droit déterminé et sur lequel il est permis de transiger peut faire l'objet d'une convention d'arbitrage.

Article 3: Quelle que soit la loi applicable à la convention d'arbitrage, la convention d'arbitrage est obligatoire même si : - le contrat dans lequel elle est insérée est nul,- la convention d'arbitrage a été contractée par un État ou toute autre personne morale de droit public,- les règles, par l'application desquelles le litige doit être résolu, présentent un caractère d'ordre public."

⁶⁸⁹ BOUMAKANI Benjamin, « Les médiateurs de la République en Afrique Noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina-Faso », in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, vol. 51, 1999, p. 307-329.

l'éthique. Plus fin connaisseur de l'administration que de la juridicité administrative, la routine administrative générant de son côté des réclamations identiques ou quasi similaires, le Médiateur sollicite plus ses affinités avec l'administration (quasi institutionnalisée avec la mise en place des points focaux dans les administrations centrales) que des textes légaux et conventionnelles qui encadrent la juridicité de l'action administrative et les garanties des droits individuels ; d'où une mise en sommeil des garanties légales et juridiques de droits des administrés. On s'accorde bien en même temps, sur le fait que « la faiblesse du contentieux administratif imprime nécessairement une certaine particularité au Médiateur africain [...] [Que] l'appel à l'équité n'est pas, en cette matière, spécifique à la médiation en Afrique ; mais [...] acquiesce ici une portée particulière au regard de la nature du droit négro-africain. Dans celui-ci, la conciliation joue un rôle de premier plan d'autant qu'elle permet, grâce à l'accord des parties, de préserver l'équilibre social auquel les Africains sont attachés par-dessus tout »⁶⁹⁰. Mais, un rapprochement entre le juge administratif et le médiateur permettrait peut-être, de mieux garantir l'équilibre entre le maintien de l'harmonie sociale et l'effectivité juridique des droits des individus qui sommeillent dans les textes des lois et surtout des traités ratifiés, et ceci ; dans un contexte de « coopération financière promotionnelle » qui favorise la ratification de très nombreuses conventions et protocoles de promotion et de protection des droits humains. Peut-être que le facteur sociologique et le contexte d'économie (le règlement du médiateur ne donne pas lieu à des réparations pécuniaires) emporte sur le développement de la juridicité administrative. En outre, la tendance à l'assouplissement du droit régissant le rapport entre administration et opérateur économique tout comme celui relatif à l'organisation des services publics et prestations collectives promu par les partenaires techniques et financiers, par le biais de guide et de charte, s'accommode-t-il mieux d'une juridicité souple et médiatisée de l'action publique.

Dans le contexte des activités économiques, cette trame de l'évolution du droit de l'action publique est très perceptible.

b. Dans le cas du contentieux des relations économiques

Dans le champ économique, on assiste même à une réduction de *facto* du rôle du juge et à une surdétermination du motif financier dans les relations économiques des personnes publiques.

La réduction de facto du recours au juge administratif. D'abord, il est presque improbable qu'on assiste sur le court et moyen terme au développement d'une jurisprudence administrative dans le contentieux des contrats d'investissement d'infrastructure. C'est d'ailleurs en ce domaine qu'est intervenue la première sentence arbitrale rendue par le centre international

⁶⁹⁰ BOUMAKANI Benjamin, « Les médiateurs de la République en Afrique Noire francophone: Sénégal, Gabon et Burkina-Faso », in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, vol. 51, 1999, p. 307-329.

d'arbitrage de Londres relative à la gestion de la passation d'une mise en concession de l'exploitation de l'entreprise publique historique du Port de Djibouti.

Ensuite, s'agissant des petits et moyens opérateurs, la réforme du code des marchés publics qui a amélioré la transparence dans la gestion de la procédure de passation, la possibilité de transiger avec l'administration, et surtout le recours hiérarchique préalable au recours de la commission des règlements des différends des marchés publics constitue des forts remparts au développement d'une jurisprudence administrative dans ce domaine. Enfin, le recours hiérarchique ouvert à l'opérateur auprès d'une administration qui a déjà rendu sa décision d'attribution de marché laisse encore une dernière chance pour l'opérateur en question de palabrer avec l'administration. D'autant plus que ce recours ne sert à rien d'autre que d'enclencher un autre contentieux avec l'attributaire initial.

La « surdétermination » du motif financier. Cette surdétermination joue dans les deux sens. Si l'arbitrage est prédominant dans l'organisation des interventions publiques économiques, c'est pour augmenter l'investissement direct étranger en offrant l'arbitrage comme garantie juridique des investissements nécessaire du fait d'un besoin en infrastructure élevé⁶⁹¹. Quant au petit et moyen opérateur économique, la relation de confiance économique et donc le recours hiérarchique, l'arbitrage et la médiation pour entretenir une bonne entente avec les pouvoirs adjudicateurs s'avère plus rentable que l'effet d'une décision juridictionnelle dont le juge ne dispose pas de pouvoir d'injonction pour garantir l'autorité de la chose jugée.

B. La structure de l'administration publique et du droit de l'action publique

La préférence pour le règlement amiable des litiges administratifs renforce l'absence d'autonomie **(1)** de la juridiction administrative ; mais consacre surtout, une juridicité négociée et non imposée par l'intermédiation d'un juge doté de l'autorité juridictionnelle **(2)**.

1. L'absence d'autonomie de l'ordre juridique

« L'autonomie d'un ordre juridique se caractérise par une production autonome des institutions juridiques. La préférence organisée du règlement amiable constitue le symptôme d'une absence d'autonomie d'un ordre juridique **(a)** serait vide de sens si la régularité juridique est préférée à l'arrangement amiable pour des considérations économiques **(a)**. Toutefois, cette critique souffre de quelques nuances **(b)**.

⁶⁹¹ FMI, *Rapport Pays- Djibouti*, Washington, E-U, s.n., 2017, p.6 : "Djibouti développe ses infrastructures pour tirer parti de son emplacement stratégique et stimuler la croissance, réduire la pauvreté et créer des emplois. Les investissements considérables en infrastructures portuaires et ferroviaires — lancés en 2015 et essentiellement financés par l'emprunt auprès d'établissements financiers chinois — présentent à la fois des opportunités et des risques. Face à un endettement public passé de 50 à 85 % du PIB en tout juste deux ans, les autorités doivent faire progresser rapidement les réformes fondamentales".

a. Les motifs de l'absence d'autonomie

La globalisation de la fabrique du droit explique l'absence d'autonomie du droit de l'action publique. En effet, l'élaboration des lois surtout à finalité économique, est largement assistée par les partenaires au développement par le biais de la coopération pour l'aide publique au développement, et ce, en amont et en aval.

En amont, les institutions bailleuses de fonds produisent un corpus de norme technique, précis à l'intention des décideurs publics sur des domaines de réglementation et de législation précise. C'est le cas « du guide pratique (Banque Mondiale) à l'intention des décideurs sur les partenariats publics privé dans le secteur des infrastructures »⁶⁹². En aval, les institutions bailleurs de fonds recourent à la coopération technique sous forme de programme d'appui ou d'assistance pour accompagner l'État dans l'élaboration des textes après diagnostic des faiblesses dans les textes en vigueur. Le législateur n'intervient a posteriori pour ratifier un projet de loi préparé dans les cabinets des ministères avec l'appui technique et financier de ces partenaires.

Ainsi, il n'y a pas uniquement globalisation économique ou globalisation du traitement de certaines questions (tel l'aide au développement), il y'a globalisation également de la fabrique du droit. Et instituer dans ces conditions, l'appel des sentences arbitrales devant le juge national ne changerait rien au problème d'autonomie : le juge interprétera un droit qui est formellement produit par les instances nationales, mais secrétées par l'ordre économique international, les agents de la normalisation internationale de la gestion publique économique⁶⁹³. Donc, à moins d'être un fervent tenant du nationalisme juridique, la réalité de la fabrique du droit fait que le droit des interventions publiques économique est déjà imprégné des normes internationales, les normes auxquelles recourent les instances arbitrales internationales. Le droit national que va appliquer le juge national est déjà normalisé et travaillé par ces acteurs du droit de la gouvernance mondiale dans le cadre de programme de coopération technique.

Si tel est la réalité de la fabrique du droit, celle de l'interprétation juridique des textes en vigueur est celle d'un juge qui applique des textes formellement djiboutien avec une grille de lecture française en raison de l'origine de sa formation et du mouvement actuel de standardisation du droit par le biais des guides⁶⁹⁴.

⁶⁹² DELMON Jeffrey John, *Partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures: guide pratique à l'intention des décideurs publics*, s.l., The World Bank, 2010.

⁶⁹³ CHRISTENSEN Tom, LISHENG Dong et PAINTER Martin, « La réforme administrative au sein de l'administration centrale chinoise ? L'importance de « l'inspiration occidentale » », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 74, 2008, p. 371.

⁶⁹⁴ FOLLIOU-LALLIOT Laurence, « Vers une approche unifiée de la convention de délégation de service public: état d'avancement des travaux de la Commission des Nations Unies pour le droit international sur les projets d'infrastructure à financement privé », in *Revue Française de droit administratif*, n° 5, Dalloz, 2003.

En outre, la question de l'autonomie est vaine par rapport l'injonction de performance qui encadre l'ordre juridique et engage les États et les systèmes juridique dans un marché concurrentiels des meilleurs institutions et techniques juridiques⁶⁹⁵.

b. Une exigence du contexte actuel de l'action publique

Le contexte. Il est évidemment marqué par l'internationalisation et la globalisation du droit, soit « (...) une période favorable à ce que certains sociologues ont appelé les « *marchands du droit* », c'est à dire à une forme de travail juridique visant à satisfaire certaines commandes professionnelles déterminées »⁶⁹⁶. Ces quelques lignes de la préface d'un rapport d'évaluation de la politique d'investissement de Djibouti élaboré par les experts de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement illustrent assez bien ce contexte : » les examens de la politique d'investissement (EPI) qu'effectue la CNUCED ont pour objectif d'aider les pays à améliorer leur politique d'investissement et de familiariser les gouvernements et le secteur privé international avec le climat de l'investissement qui prévaut dans tel ou tel pays. Les rapports sont présentés à la Commission de l'investissement, des entreprises et du développement de la CNUCED. Les recommandations formulées dans les EPI peuvent être mises en œuvre sur plusieurs années avec l'assistance technique de la CNUCED »⁶⁹⁷. Ensuite, le corps du rapport est structuré en trois chapitres qui portent respectivement sur : « déterminants et impacts des IDE », « cadre légal et réglementaire des investissements », et enfin « attirer des IDE et en bénéficier : approche multidimensionnelle pour un développement durable » (recommandations des experts, objets des futurs programmes d'appui et d'assistance technique). Dans le deuxième chapitre, les experts vont entreprendre une lecture évaluative du cadre juridique des investissements aux fins d'améliorer le taux des investissements directs étrangers. Il s'agit d'une lecture économique en termes de performance du droit de l'investissement et l'erreur serait d'adopter une vue réduite de la portée de cette lecture économique du droit promu par « *les marchands du droit* ».

2. Les effets de l'absence d'autonomie

a. La refondation de la puissance administrative

Constat. Vu la proportion des réclamations individuelles réglée par voie de médiation, vu la préférence de fait de l'arbitrage dans les relations économiques des personnes publiques, la justice

⁶⁹⁵ MATOUSSI Mohamed Salah, « La mise en concurrence des systèmes juridiques nationaux », in *Revue internationale de droit économique*, n° 3, t. XV, 3, 2001, p. 251-302 : "L'infiltration du droit interne, en particulier le droit constitutionnel, le droit de l'environnement et surtout le droit économique (droit douanier, droit de la concurrence...) par le droit international, transformerait la nature de ce dernier, dont l'objet ne serait plus, principalement, l'organisation des relations de coexistence ou de coopération entre les États mais l'harmonisation voire l'uniformisation des droits internes contribuant ainsi à la création « d'un langage juridique commun » (qui facilite la circulation des hommes et des biens) et à « l'unification des coûts juridiques de la production et de la circulation des richesses ».

⁶⁹⁶ J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit., p. 392.

⁶⁹⁷ CNUCED, *Examen de la politique d'investissement de Djibouti*, Genève, s.n., 2013, p.4.

administrative Djiboutienne forgée dans le berceau du droit colonial français évolue vers une justice médiatisée et souple. Que cette justice prend le pied sur le juge sans l'abroger relève du constat.

Conséquence sur la structure du système administratif. Au regard d'un pouvoir législatif⁶⁹⁸ pas mieux nanti que le pouvoir judiciaire, le système administratif s'apparente à une gestion monopolistique du social par l'administration qui procède, via la participation dans la planification de son action, la médiation par le médiateur ou les voies diplomatiques⁶⁹⁹ et l'arbitrage, par la négociation. Si l'administration postcoloniale bénéficiait d'un pouvoir discrétionnaire, spécial; l'administration de la lutte contre la pauvreté et pour la croissance, légitimée par la participation, la rentabilité, la performance est tout aussi puissance. Son action est très peu justiciable d'un juge spécial chargé de veiller à la légalité de ses décisions, du fait notamment de la préférence organisée pour des règlements amiables de conflit. La puissance de l'administration postindépendance était fondée et légitimée par l'ordre public ; la puissance de l'administration de la lutte contre la pauvreté et pour la croissance est fondée et légitimée par la rationalité économique qui détermine le choix entre la demande du juge ou la demande de règlement amiable des différends. Le système politico-administratif organise cette préférence et conduit à l'isolement du juge d'où, une indétermination du contenu de la légalité administrative et d'un droit administratif.

b. La performance contre le droit ?

La fabrique du droit est ainsi, soumise à l'exigence de performance économique. C'est la surdétermination de préoccupation économique qui explique que des pans entiers du droit applicable à l'action publique échappent à la régularité juridique perçue comme trop contraignante et étouffante à l'épanouissement et au développement des relations économiques. L'administration trouve sa légitimité à inscrire la production juridique dans le paradigme de la performance économique d'autant plus, que l'assertion selon laquelle un droit accepté est un droit efficace. Le recours à des modes de justiciable douce et souple garantissant l'efficacité de l'action publique est préférée au règlement juridictionnel. La production même du droit tend vers la déformalisation ; le recours à des mécanismes non-juridictionnel de règlement des différends

⁶⁹⁸ Selon une loi n° 202 du 08 novembre 2017, « Le Gouvernement peut renégocier ou, en tant que de besoin, résilier, totalement ou partiellement, tous les contrats portant sur la conception, la réalisation, la gestion ou l'exploitation des infrastructures stratégiques lorsqu'il estime que les stipulations de ces contrats se révèlent être contraires aux intérêts fondamentaux de la République de Djibouti". La résiliation intervient par décret pris en Conseil des Ministres même si le contrat en question est entré en vigueur par loi de ratification de l'assemblée nationale.

⁶⁹⁹ CNUCED, *Examen de la politique d'investissement de Djibouti*, Genève, s.n., 2013, p.34 : "concernant le règlement des différends entre un investisseur et l'État, les APPI stipulent que ceux-ci peuvent être présentés auprès d'une instance d'arbitrage international moyennant le consentement des deux parties. A ce propos, malgré l'existence de ces recours, les responsables ministériels interrogés affirment que les négociations par voie diplomatique sont privilégiées comme premier instrument de règlement des différends [...]".

administratifs participe du même mouvement. Comme le remarquait le Professeur J. CAILLOSSE : « en faisant son entrée dans le droit, notamment à travers l'institutionnalisation de l'évaluation, la performance change d'identité. Le calcul qu'elle suppose- elle est en tout à la fois l'objet et l'effet- devient norme ; il passe du plan des seules techniques de gestion à celui de la juridicité. C'est-à-dire que la performance cesse d'être du domaine du fait recherchée pour déclencher des mécanismes originaux d'allocation de ressources, matérielles et/ou symboliques, juridiquement organisés [...] en même temps qu'elle pénètre le droit, la performance informe en retour ce dernier. C'est ainsi que le système juridique est évalué (il devient en tout cas chose évaluable) tandis que le droit se fait instrument éventuel d'évaluation »⁷⁰⁰. L'évaluation déclenche la réforme du droit afin de permettre à l'action publique de se performer par le droit. Dans ce processus, la recherche de systématisation ou d'autonomisation d'un droit quelconque et surtout, du droit des interventions publiques économiques cède le pas et volontiers, à la performance et la rentabilité. Et que cette performance passe ou non, par l'institutionnalisation d'une préférence à la justice amiable par rapport au juge importe peu dans le calcul.

La performance devient enfin de compte, le seul critère de justiciabilité du droit de l'action publique : « la performance est recherchée pour elle-même, fût-ce au détriment de la régularité juridique. »⁷⁰¹

En guise de conclusion et pour atténuer l'effroi que peut susciter cette tendance à la médiation et à l'assouplissement de la mise en jeu de la justiciabilité administrative, il faut garder à l'esprit l'ensemble des réformes engagées de l'action administrative à savoir le principe participatif, le suivi-évaluation, l'audit qui ont atténué en amont la propension du juridique dans l'encadrement de l'action publique.

⁷⁰⁰ CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, lextenso éditions, « Droit et société », 2015, 339 p, p.84.

⁷⁰¹ ALBERT Nathalie, UNIVERSITE DE TOURS et UNIVERSITE DE TOURS (éd.), *Performance et droit administratif: actes du colloque organisé par le Laboratoire d'étude des réformes administratives et de la décentralisation, LERAD, les 29 et 30 janvier 2009*, Paris, LexisNexis Litec, « Colloques & débats », 2010, 306 p, p.7.

CONCLUSION

« *La critique est extérieure au droit [...] elle est affaire d'opinions individuelles sur la conception générale de la vie. Elle peut certes aller jusqu'au renversement violent de l'ordre établi, mais ce ne sera pas un droit, au sens juridique, qui aura été exercé : l'ordre juridique aura été détruit au nom d'une conviction qui lui est extrinsèque ; les révolutions ne sont pas juridiques [...]* »⁷⁰².

H. BATTIFOL, Problèmes de philosophie du droit, 1978.

« [...] L'administration n'a pas une logique d'action autonome : simple *instrument au service du politique* [...] ses caractéristiques structurelles dépendent avant tout du *régime politique* réglant les conditions de dévolution et d'exercice du pouvoir politique [...] »⁷⁰³. Les changements et réformes relatives à l'administration transitent par la sphère politique, laquelle est régie par le principe d'homéostasie. Il en résulte une stratégie de conversion des contraintes (les réformes liées à l'aide) en opportunités de maintien du système politique ; une mutation administrative par laquelle, la gouvernance politique s'adapte à son environnement pour prévenir la rupture historique, pour la contenir et l'endiguer.

LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL DE L'ÉTAT ADMINISTRATIF

La stratégie de la réduction de la pauvreté consécutive à la déclaration du millénaire pour le développement est fondée sur une approche institutionnaliste du développement selon laquelle, la performance des économies nationales est étroitement liée à la performance des institutions. La stratégie privilégie en outre, une croissance économique endogène par un accroissement des investissements publics dans les secteurs sociaux (dépenses d'avenir) dans les pays en voie de développement. Ces deux versants de la stratégie de réforme en vue de la réduction de la pauvreté et la logique homéostatique du système politique conduisent à des *réarrangements* et non à des *innovations* institutionnelles et à une modernisation technique de la gestion publique.

Les réarrangements institutionnels. La mise en œuvre de la stratégie dans le cadre des programmes opérationnels a d'abord, permis l'introduction dans le champ des institutions administratives des configurations institutionnelles à la pointe de la technologie administrative (unité de gestion de projet, agences publiques autonomes, etc.). Ensuite, l'approche holiste de la stratégie, à savoir l'interdépendance des champs administratif, économique et social a conduit à l'horizontalisation de l'action administrative, à l'inter-ministérielle et à l'inter-sectorialité. On assiste en outre, au redéploiement territorial de l'État. À l'encadrement du territoire limité auparavant à la police administrative et à la carte scolaire et sanitaire, se sont superposés d'autres

⁷⁰² BATTIFOL Henri, *Problèmes de base de philosophie du droit*, s.l., FeniXX réédition numérique, 1979, 1035 p, p.33.

⁷⁰³ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, p.116.

maillages tel que le réseau de micro-finance pour l'insertion financière des pauvres, le réseau des conseils de développement communautaires, le réseau de l'administration de la solidarité (programme national de solidarité familles pauvres). À l'État minimal des politiques d'ajustement structurel, la stratégie de réduction de la pauvreté a ainsi, substitué un État social complexe mais sans que l'organisation moniste du pouvoir exécutif ne soit nullement remise en cause. L'unité du pouvoir exécutif est maintenue grâce à un réagencement institutionnel entre Président, chef du gouvernement et de l'État et Premier ministre, animateur de l'activité gouvernementale, membre du conseil des ministres. Le Président, qui dispose seul du pouvoir réglementaire général et de l'administration publique, concentre l'action publique économique. Le Premier ministre supervise l'action et l'aide publique dans les secteurs sociaux ; il reste autorité de coordination de l'action administrative sans aucun pouvoir normatif et compose avec les autres ministres, le Conseil des ministres à la disposition du Président de la République.

Modernisation de la gestion publique. La stratégie de réduction de la pauvreté n'a pas seulement démultiplié les bureaux administratifs dans le territoire pour une prise en charge des besoins sociaux au plus près des populations. Elle a également conduit à la modernisation de la gestion publique par le renforcement des inspections générales (des finances et d'État), de la Chambre des comptes aux compétences désormais étendues (contrôle administratif de la performance de la gestion, audit et conseil), la présentation des comptes nationaux aux standards du Fonds monétaire international, une comptabilité de caisse, un code des marchés publics aux normes internationales, etc. De même, l'État a procédé à l'informatisation de la gestion de la paie et du recouvrement fiscal (contributions indirectes et produit des impôts directs). À côté de la fourniture de prestations non-individualisées, l'État administratif a développé un système de prestation ciblé par population-bénéficiaire par le biais d'enquêtes statistiques, de bases de données administratives, et d'évaluation *ex-post*. Au contrôle de tutelle administrative ou de rattachement technique, l'État administratif a suppléé l'engagement contractuel de la performance et un système d'individualisation de la gestion et du suivi de politique publique (environnement, habitat social, pauvreté urbaine, etc.). L'État administratif a amélioré en outre sa politique de réglementation et de régulation des activités économiques.

Amélioration de la réglementation et de la régulation économique. L'État est structuré d'un point de vue constitutionnel par un monisme des pouvoirs exécutif et réglementaire : une seule autorité détient en exclusivité le pouvoir exécutif et le pouvoir réglementaire. L'institutionnalisme de la communauté d'aide au développement a conduit à une décentralisation de ce pouvoir réglementaire. En outre les décisions, de nature réglementaire ou individuelle, relatives au secteur économique ou à l'exercice d'un droit de nature économique bénéficient de garanties très favorables en délai de réponse et en motivation obligatoire des décisions négatives. Des instances collégiales et bipartites réunissant secteur économique et haute administration publique sont instituées pour garantir une oreille attentive aux investisseurs et entrepreneurs. Ces instances sont d'ailleurs consultées au préalable, sur les projets de règlement ou de loi susceptibles

d'affecter le climat des affaires (le *droit économique*) avant que ledit projet ne soit transmis au Conseil des ministres. Quant aux réglementations sectorielles, elles sont confiées à des autorités personnalisées, indépendantes de l'administration centrale d'État et proches de leur justiciable.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ces transformations institutionnelles sont uniquement de nature instrumentale : améliorer la performance de la gestion publique pour lutter contre la pauvreté et créer un cadre institutionnel propice à la croissance économique. Cependant, les institutions naissent du compromis et des conflits et traduisent la mise en forme de ce compromis et de ces rapports de conflits, rapport de domination. Il en résulte qu'il est plus facile de transformer des techniques de gestion et de planification de l'action publique que les institutions chargées de la manipulation de ces instruments techniques. Les institutions, c'est-à-dire les formes des rapports de domination, sont amenées à durer et la stratégie de réduction de la pauvreté, produite dans le moule de la gouvernance souple des conduites, pourvoit largement à leur maintien.

MUTATION ADAPTATIVE EN VUE DU MAINTIEN D'UN SYSTEME DE DOMINATION

En fait, le mouvement de renforcement institutionnel dans lequel l'État de la République de Djibouti est engagé depuis l'adoption par la communauté de l'aide au développement d'une nouvelle structuration des rapports de coopération orienté vers la lutte contre la pauvreté a fait l'objet d'un processus de sélection des réformes pour le maintien du système de domination. Toutefois, la sélection d'opportunité n'est pas extérieure au processus d'institutionnalisation contrairement à une lecture en termes de transfert d'institutions performantes vers des États d'accueil. Elle lui est intrinsèque et ce, pour une double raison : les institutions constituent d'une part, l'espace de déploiement des rapports entre membres de la base sociale d'un ordre normatif ; d'autre part, les institutions n'exercent pas uniquement un pouvoir de contrainte sur l'action des agents, elles les libèrent aussi. Les contraintes institutionnelles s'accompagnent d'incitations.

La conversion des contraintes en opportunité. Dans les réformes impulsées par les partenaires au développement dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté et pour l'amélioration de la croissance, le volet administration publique comprend les mesures suivantes : performance de la gestion publique par l'adoption de la panoplie des techniques de la nouvelle gestion publique, rationalisation et efficience dans la gestion budgétaire, participation de la société civile à l'élaboration et à l'évaluation de l'action publique. Chacun de ces lots de mesure est adressé au système politico-administratif comme contrainte devant encadrer le déploiement de son action. Dans le cadre de cette étude, on a vu comment chacune de ces contraintes, a été reconvertie en opportunité de maintien du système de domination politique. Ainsi, par exemple, l'adoption des techniques d'amélioration de la performance publique permet généralement de se démarquer de l'ancien système, considéré comme défaillant parce que c'est lui qui fait l'objet des réformes (échec de l'ancien mode de gouvernance). De même, l'ouverture de l'espace de

planification de l'action publique permet de suppléer au défaut de légitimité démocratique du système de gouvernance. Mieux encore, il conforte les assises de l'autorité du chef qui se positionne comme le centre de l'univers social et le rempart contre la souffrance du peuple causée par la froideur et l'éloignement des fonctionnaires, technocrates et des ministres préoccupés plus par leur avenir que par le service au public. Il peut faire des remarques sur les interventions de tous et personne, sur les siennes lors de ces forums populaires. Enfin, l'entretien de ces séminaires populaires et le maintien de la gestion publique dans un mouvement de réforme technique permet d'obtenir le label « réformateur engagé » auprès des bailleurs des fonds.

Les incitations à la déformalisation du droit. Les institutionnalistes et les néo-institutionnalistes définissent les institutions comme l'ensemble des normes et contraintes formelles et informelles qui contrôlent l'action individuelle. La structure de l'espace normatif de la nouvelle coopération de l'aide au développement participe de ce mouvement de déformalisation des rapports de coopération au développement. Cette déformalisation du droit fait partie prenante du discours de la nouvelle gouvernance. Dans l'espace normatif de la coopération au développement, la déformalisation facilite l'adoption de certaines techniques, instruments et modèle de gestion par les États membres. Les membres de la communauté sont incités à reproduire cette logique de gouvernance dans leur espace normatif interne. Ils sont incités à préférer aux règles juridiques formelles, l'adoption de normes promotionnelles surtout, quand celles-ci concernent le champ économique (gouvernement souple des conduites). C'est dans ce cadre que le règlement amiable des différends est préféré et soutenu par les partenaires au développement et renforce la méfiance à l'égard d'un juge national déjà mal loti. Seulement, le développement d'une juridiction amiable n'est pas une garantie des droits et condamne l'autonomisation du système juridique. Ce sous-développement de système juridique rend l'élite politico-administrative indispensable à l'arbitrage des conflits et, pour ce motif ; elle se pose comme promotrice du développement de la justice dérogatoire au prétexte de rendre l'administration attentive aux attentes et revendications du citoyen. La déformalisation du droit et la performance de la gestion publique ont consacré la puissance administrative sur deux plans : elle est médiatrice de la justiciabilité et elle est efficace ; efficacité en tant que discours légitimant et principe structurant. L'institutionnalisme de la communauté de l'aide au développement né de la critique de la qualité des institutions dans les pays en développement n'a pas conduit à la rupture historique, à la révolution ou plutôt à l'innovation institutionnelle. Il peut toutefois, s'enorgueillir d'avoir réussi à normaliser certaines pratiques de gestion publique dans certains domaines de l'action publique.

INDEX DES MOTS CLES

A	
Acceptation implicite (principe)	337
Acte	
— unilatéral/pluriel	173
— contractuel/coproduit	174
Actes détachables (critère de la détachabilité)	135
Administration	
— de mission	273
— de service	122
— fonction administrative	191
Agence	
— association d'utilité publique	261
— entreprise publique à but non lucratif	262
Agences	267
Aide publique au développement	
— définition et paradigmes	27
— évolution	28
Ajustement structurel	211
— effet sur l'organisation de l'administration centrale.....	270
Annulabilité	129
Appropriation	206
Arbitrage	
— international.....	357
— national.....	358
Assimilation	
— formelle	102
— douce par effet guichet.....	101
Assistance	
— financière.....	111
— technique.....	110
Audit et conseil	78
Autonomie	
— des champs sociaux.....	15
Autonomisation.....	306
Autorité administrative.....	134
B	
Banalisation (des fonctions administratives)	116
Bicéphalisme (fonctionnel)	288
Binaire (logique).....	318
Bonne gouvernance	
— critère évaluatif du droit de l'action publique.....	147
Bureaucratie	
— idéal-type de Max Weber	14
C	
Calcul du coût de l'action publique.....	42
Capabilité (définition).....	256
Capabilités (définition)	320
Changement institutionnel	22
— conversion.....	25
— recombinaison	25
Endométabolisme et hybridation.....	34
Sédimentation.....	25
Communauté (de valeur et de principe).....	30
Concentration	
— des fonctions inspection et contrôle.....	53
Concession	243
Consulting	110
Contractualisation	
— Contrat de gestion pluriannuel	83
— effet de l'adoption du modèle contractuel de la gestion de la performance.....	95
Contrainte	
— caractéristique des normes juridiques.....	145
Contrôle	
— administratif des comptes.....	62
— juridictionnel des comptes.....	60
Contrôle <i>a posteriori</i>	215
D	
Décharge	
— délégation externe	113
— délégation interne.....	113
Décision administrative (définition)	134
Déconcentration du pouvoir réglementaire	
— déconcentration fonctionnelle	353
— déconcentration organique.....	349
Décongestion.....	280
Déformalisation du droit	172
Dépendance au sentier.....	22, 23
Dépense publique	
— - financement croisé des dépenses sociales	70
Dépenses publiques	
— productives/improductives	66
— ventilation mécaniste/performante	67
Dialogique (répertoire)	146
Droit administratif global	
— principes et valeurs	199
Droit administratif global	
— définition	197
Droit souple (définition)	166
Droits d'exclusivités contractuels.....	245
Droits fondamentaux	340
Droits sociaux	

— droit programmatique.....	323	Holisme (approche)	99
Droits sociaux		Horizontalisation	
— distinction avec droits fondamentaux.....	322	— de la relation administration-administré.....	91
— valeur juridique	323	— des relations entre espaces normatifs interne et internationale	186
E			
Economisme	311	— des relations État-bailleurs des fonds.....	89
Effectivité		I	
— garantie de l'effectivité.....	159	Idéologie (définition juridique)	148
Efficacité		Imbrication.....	98
— critère d'évaluation du droit de l'action publique	149	Impartition	38
— du prélèvement/attractivité fiscale.....	73	Implémentation	105
— du recouvrement fiscal	75	— origine.....	275
Empowerment	256	— vecteurs	182
Enteprise publique		Imputation	
— privilèges de puissance publique.....	231	— de la responsabilité de la performance de gestion.....	109
Entreprise publique		— de l'action	109
— contraintes de puissance publique.....	229	— rapport.....	156
— restructuration.....	244	Individualisation de gestion.....	307
— statut de commerçant	226	Individualisme (Bentham c/ Weber).....	14
État		Inspection administrative.....	57
— administratif.....	208	Institution	
— d'exception.....	294	— forces instituanes	209
— minimal.....	309	— ingénierie institutionnelle.....	253
— social	325	— nomenclature constitutionnelle	253
— tuteur et moteur du développement	298, 303	Institutionnalisme	
Etatisation (du social)	120	— américain de la <i>oldschool</i>	16
Évaluation.....	80	— analyse économique du droit et économie du droit.....	21
Expertise		Théorie de la régulation.....	24
— mode de production de l'action publique	151	Institutions	
F			
Fit organisationnel.....	108	— constructivisme social (faits sociaux).....	17
— optimisation organisationnelle	257	— outils de rationalisatio (Veblen et Commons).....	18
Fonds autonome.....	260	— vecteur de performance économique des nations	19
G			
Gestion		Invocabilité.....	136
— intégrée des champs sociaux.....	330	J	
Gestion par les résultats	96	Juge administratif	356
Gestionnaire (approche).....	312	Justiciabilité	336
Guichet (effet guichet).....	97	— amiable	343
H			
Hiérarchique		— mode juridictionnel	136
— autorité (approche horizontale)	286	— sous-développement.....	363
— autorité (approche verticale).....	279	L	
— mode de création des normes	125	Légitimité	
Holisme		— données légitimantes	137
— conception intégré du développement	283	— par la participation	97
— forme et effet de l'approche holiste	120	M	
		Marchéisation.....	121

Marge d'appréciation des destinataires	164	— contrôle de performance (audit et évaluation).....	266
Monisme	345	— dans la gestion des recettes.....	74
Monopole		— dans la ventilation des dépenses	67
— de droit privé, effet sur le marché des exclusivités contractuelles.....	246	— et droit.....	368
— de droit public.....	230	Plateformes administratives	254
Mutation		— maillage administrative du territoire	255
— approche biologique	13	— organisation.....	255
— approche juridique	13	Police administrative.....	298
— approche science administrative.....	13	Privatisation des entreprises publiques	
— définition étymologique	12	— cession des actifs	219
		— définition législative.....	213
N		— définition législative (approche patrimoniale).....	213
Négociation		— échec de la première vague.....	235
— partenariale	171	— garantie de cession (actifs et dettes).....	219
Négociation		— Lien avec le service public.....	217
— Adversariale (définition).....	171	— Liquidation	217
Négociation (définition).....	171	— rachat des dettes	219
Normalisation	203	— réserve d'action spécifique ou <i>golden share</i>	221
Normateur (acte)	126	— transfert d'exploitation	220
Normative		Procéduralisation.....	172
— espace normatif (définition)	183	Procédure	
— Force normative	157	— mode de production des normes	144
— portée normative	156	Programmatoire (fonction)	178
Norme			
— indicative, recommandatoire	153	R	
— prescriptive, directive.....	152	Rationalisation	
Norme (comme modèle pour l'action).....	146	— maîtrise des dépenses	69
Norme (définition Kelsénienne).....	128	Rationalité	
Normes		— approche wébérienne	41
— directive par recommandation (opp. prescription).....	155	Réciprocité.....	169
		Réciprocité d'effet	
O		— externe.....	170
Ordre		— interne	169
— négocié	140	Redétabilité (externalisation)	115
Ordre		Référé juridictionnel	341
— pratique	140	Référentiel	
Ordre		— document autoréférentiel.....	138
— juridique comme ordonnancement des rapports sociaux	141	— force référentielle	187
Ordre		— source directe.....	159
— social.....	142	— source indirecte	160
Ordre		Refondation de la puissance administrative	367
— définition de l'ordre public	294	Réglementation	
Organisation (positiviste/complexe)	277	— prix réglementaire	241
		— secteur réglementé	241
P		Réglementation (approche fonctionnelle)	191
Partenariat stratégique	332	Régulation	
Pauvre (concept).....	326	— contre exclusivité contractuelle	250
Performance		— et concurrence	251
		— secteur régulé	248

autorité de régulation.....	249	— harmonisation.....	190
Responsabilité		— incorporation.....	189
— des comptables.....	47	— incorporation (appropriation).....	201
— des ordonnateurs.....	47	— normalisation.....	195
Routine.....	104	Technique de prise en compte (définition).....	187
S			
Stratégie de réduction de la pauvreté		Transposition.....	203
— définition.....	86	— formelle.....	180
Styles normatifs		— informelle.....	180
— style prescriptif.....	156	— transférabilité.....	182
— style recommandatoire.....	156	Tutelle hiérarchique.....	215
Surdétermination économique du droit.....	364	— abrogation.....	223
T			
Technique de prise en compte		V	
— engendrement (rapport).....	200	Validité juridique.....	124
		— formelle.....	127
		— matérielle.....	130

ANNEXES

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1. Extrait du Manuel de référence de la Banque Mondiale sur la stratégie de réduction de la pauvreté pour la communauté internationale d'aide au développement.....	429
Annexe 2. Extrait INDS pour la période 2007-2011, P.42.....	433
Annexe 3. Document Stratégie (de coopération) Pays de la Banque Africaine du développement- Lien entre INDS et DSP. Extrait p.4, DSP BAD, pays Djibouti, période 2011-2015.....	435
Annexe 4. Appropriation nationale de la stratégie SRP dans la période post-2015, terme de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Document stratégie Pays-Djibouti de la politique de coopération de l'UE avec les Pays ACP pour la période 2014-2020. Extrait.	437

Annexe 1.

Extrait du Manuel de référence de la Banque Mondiale sur la stratégie de réduction de la pauvreté pour la communauté internationale d'aide au développement.

Présentation de la stratégie et du caractère référentielle du document aux fins d'alignement des partenaires

Although poor performance in reducing poverty has many causes, analysts agree that action is needed on both the domestic policy and external assistance fronts. The two sets of issues thus raised are **(1)** how to identify and implement effective strategies to reduce poverty and **(2)** how to modify external partnerships and assistance to reduce poverty more effectively. In late 1999, the World Bank and the IMF launched a new approach to the provision of concessional assistance to low-income countries.¹ Following this new approach, governments in low-income countries would prepare their own Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) through a participatory process, and these PRSPs would provide the foundation for external assistance, as well as debt relief, by the World Bank and the IMF. The PRSPs would also provide the framework for improved aid coordination among external partners. The PRSP approach was designed to serve several objectives that complement the primary objective of reducing poverty in its various dimensions in low-income countries. First, given that policy reform programs, however well designed, are unlikely to be sustainable, or even implemented, without full country ownership of the program, underpinned by a substantial degree of domestic consensus, strengthened national ownership of national policies and programs should be paramount (Collier and Dollar 1998; Devarajan and Dollar 2001). The key principles of the PRSP initiative match those of the Comprehensive Development Framework: the strategy should be prepared by the government through a country-driven process, including broad participation that promotes country ownership of the strategy and its implementation. Second, country ownership of PRSPs would constitute a mechanism to link the use of debt relief under the enhanced Heavily Indebted Poor Country (HIPC) initiative to public actions to reduce poverty, and provide a framework for all World Bank and IMF concessional assistance. While the early experience with the PRSP approach suggests that it holds considerable promise for improving the effectiveness of development assistance for reducing poverty in low-income countries, the process of preparing and implementing Poverty Reduction Strategies (PRSs) will take time, and it will involve learning by doing. The purpose of A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies is to provide guidance and analytical tools to countries developing PRSs. The book is a collection of broad policy guidelines, examples of international best practice, and technical notes for more technically oriented readers. As elaborated below, it is not intended to be prescriptive, nor does it attempt to provide “the answers.”

A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies is prepared mainly by World Bank staff and reflects their experience working in various sectors and regions, although it has benefited from feedback from government officials in several African and Asian countries as a result of field-test workshops and from staff of related U.N. organizations. Although the drafts have been reviewed by the heads of the relevant sectors at the World Bank, the views expressed in the book do not necessarily represent official World Bank policy. The Process of Developing or Strengthening Poverty Reduction Strategies The evolution of a Poverty Reduction Strategy (PRS) in a particular country will depend on, among other things, the initial conditions and the social and political forces that shape the process of building a PRS. These include the type of government and the degree of institutional and technical capacity to design and implement sectoral programs and policies to tackle poverty. Nonetheless, some general building blocks are likely to be relevant across countries. For example, typically key areas include understanding the nature of poverty and its causes, identifying obstacles to pro-poor growth, and ascertaining whether key sectoral policies and programs are working to reduce poverty. It is hoped that the PRS approach will foster the development of reliable fiscal, macroeconomic, and poverty data systems over the long run. The current statistical capacity

of the country will determine which types of analyses are used to support the PRS process in the short and medium terms. Table 1 provides some guidance in this respect, highlighting the most critical questions for national policymakers charged with developing a PRS. Associated with each essential building block are generic suggestions concerning data needs and sources, key domestic agents, and possible capacity-building issues, as well as key chapters of the book. The specific and relevant questions will of course vary from country to country. In this sense, Table 1 is meant to be only illustrative. Part of the challenge arises because important linkages exist between the building blocks. How macroeconomic, structural, and sectoral policies can be integrated in a PRS is of crucial importance. This involves the important and necessary task of evaluating tradeoffs (and synergies) between alternative policy and program options. Another related challenge will be to resolve differences in opinion and perceived priorities that emerge during the participatory process. The primary objective of the process is not the PRS paper itself, but building better policies and programs to reduce poverty. In order to be most useful, PRSPs need to be accurate reflections of what the countries intend to achieve and to undertake by way of policy and program implementation and reform.

Introduction de la performance dans la gestion publique

Public financial management systems have traditionally emphasized control of resources over achievement of outcome-oriented objectives. Resources have often been allocated to government agencies on a historical basis and without consideration of their goals or performance. At the same time, highly centralized decision making and control systems have made it difficult for public servants to take initiatives that improve the efficiency and effectiveness of government programs. As a result, organizations become inflexible and unresponsive, resources are diverted from the delivery of essential services to administrative overheads, and the public service system settles into a low-level equilibrium in which the lack of appropriate incentives and low expectations generate poor performance. These concerns can be addressed by giving local line agencies, departments, and service delivery units more autonomy in managing their resources. While developing a performance culture and supporting management systems may require wide institutional reforms (see chapter 8, “Governance”), a number of additional measures may be considered within the budget system to improve the link between resources and performance, without sacrificing the controls needed to ensure compliance. Developing appropriate measures of performance is a necessary first step in this process. Ideally, these should be conceived as a hierarchy of criteria and indicators that reflect the goals identified in the PRSP and can be related to resource use (see box 6.6). Pragmatic considerations—such as the availability, reliability, and cost of data—should play a part in selecting appropriate performance indicators. [...] Performance indicators can be linked to budgeting by requiring government agencies to present targets for key performance indicators as justification for their budget and medium-term expenditure proposals. This can provide useful guidance to budget analysts, even where the relationship between spending and performance is still poorly understood—by comparing, for example, the growth rates of spending and key outcomes.

Introduction à l'analyse des coûts et notamment le coût complet dans la budgétisation

Public sector accounting has tended to focus on compiling appropriation accounts to control and justify public spending. Costs may be estimated for new programs and projects, but once the budget has been approved, the appropriation is considered the point of reference for monitoring and control. If budgets are prepared incrementally, no further cost analysis may be undertaken. As a result, costs in public institutions are poorly understood. This can result in the inefficient and ineffective use of scarce resources. The focus here is on actual budget costs in an accounting sense; creating an awareness of macroeconomic costs (inflation and taxes) of alternative fiscal options is obviously also important (see chapter 12, “Macroeconomic Issues”). Periodic public expenditure reviews offer an opportunity for the Ministry of Finance and line agencies to take a closer look at the cost structure of service provision. One of the

approaches that can be applied in this context—analyzing expenditures by spending item or economic composition—was discussed earlier (see section 6.3). There are four complementary approaches to enhance awareness about costs: full costing, analysis by institutional structure, unit cost analysis, and activity costing. These are considered separately for two reasons: **(a)** the focus here is on the internal management of institutions rather than expenditure analysis and **(b)** the information required is usually derived from internal agency management information systems rather than the state budget and government accounts.¹ Since internal systems are often rudimentary, the techniques have to be applied creatively and lack the precision of financial accounting. They can still provide insight into the structure and behavior of costs at any level of an organization and can support managerial and policy decisions.

Budget appropriations and accounts do not necessarily reflect the full costs of operating government agencies. Typically, the following items will be omitted: **(a)** goods and services consumed by the agency but procured by and charged to a different budget holder, such as centrally purchased vehicles, medicines, textbooks, or maintenance services provided by a public works department; **(b)** goods and services financed from off-budget sources, such as external assistance and extrabudgetary funds; and **(c)** the cost of equipment and infrastructure consumed by the agency during the budget year, since the purchase costs are registered and then written off. Omitting significant cost items from agency budgets and accounts is problematic. It underestimates total agency costs and, by implication, the cost of the services that the agency provides, leading to higher levels of service provision than is affordable. It also means that managers are not accountable for the resources they consume, leading to inefficient, supply-driven consumption. This is a problem familiar to donors. The high building standards frequently applied to schools provide a good example. These standards might be less exacting if the costs of construction could be directly attributed to the school budget, allowing tradeoffs with other facilities and supplies. Costs can be better understood by requiring agencies to fully cost the services they provide during periodic public spending reviews. Comprehensive coverage of these reviews will rarely be possible because the agency may lack information on the cost of inputs procured by others. However, where cost information cannot be provided, the items omitted in routine budgets should at least be identified. Efficiency is best improved by changing the underlying incentives within institutions. Managers can be held accountable for the inputs provided by other government agencies through introducing internal charging

Annexe 2. Extrait INDS pour la période 2007-2011, P.42.

Le processus de développement économique et social de Djibouti vient d'entreprendre un tournant majeur avec la récente initiative du Président de la République qui constitue la pierre angulaire du Projet de société démocratique et moderne. Cette Initiative Nationale pour le Développement Social (INDS) est, désormais, le cadre de référence pour ce qui concerne le développement du pays. Le document d'orientation de l'INDS pose d'ores et déjà la problématique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et fait un certain nombre de constats et fixe des orientations qui permettent de guider les efforts devant nécessairement être entrepris pour la mise en œuvre rapide de l'Initiative : De larges franges de la population Djiboutienne vivent dans des conditions difficiles de pauvreté et de marginalisation, incompatibles avec les conditions d'une vie digne et décente ; Les actions de court terme menées pour apporter une solution à cette situation ont échoué et la répartition inégale de la croissance économique a bénéficié à une catégorie de la population en laissant une autre dans une situation de misère sociale ; L'Initiative devra envisager la solution aux problèmes sociaux à travers des politiques publiques intégrées, s'inscrivant dans le cadre d'un projet global et cohérent où les dimensions politique, sociale, économique, éducative, culturelle et écologique se conjuguent et se complètent ; Trois axes sont définis dans cette Initiative : **(i)** la promotion de l'accès aux services sociaux de base, **(ii)** la restructuration de l'appareil productif national, pour créer l'emploi nécessaire et suffisant pour éradiquer la pauvreté et réduire le chômage, et **(iii)** l'assistance aux personnes en grande vulnérabilité ou aux besoins spécifiques ; Le Gouvernement devra adopter un plan d'action fondé sur les principes de bonne gouvernance : la responsabilité, la transparence, les règles de professionnalisme, la large participation de l'ensemble des acteurs (partis politiques, syndicats, collectivités locales, société civile, secteur privé, citoyens), l'intégration et la rationalisation des établissements et organismes publics, ainsi que le suivi et l'évaluation permanente des réalisations ; Le financement de l'Initiative doit être effectué selon un mécanisme financier spécifique, sans augmentation des impôts ou des charges fiscales, qui soit apte à garantir la viabilité des ressources, avec un assouplissement efficient des procédures de mise en œuvre ; L'INDS n'est ni un projet ponctuel, ni un programme conjoncturel de circonstance. C'est un chantier de mandature, ouvert en permanence.

Annexe 3.
Document Stratégie (de coopération) Pays de la Banque Africaine du développement- Lien entre INDS et DSP. Extrait p.4, DSP BAD, pays Djibouti, période 2011-2015.

1.1. Le Document de stratégie-pays (DSP) de Djibouti pour la période 2011-2015 couvrira le cycle de la douzième reconstitution du Fonds africain de développement (FAD-12) pour 2011-2013 et une partie du FAD-13, qui portera sur 2014-2016.

1.2. Le précédent DSP 2007-2010 était articulé autour de deux piliers, à savoir la promotion du développement local intégré (pilier 1) et le renforcement des capacités axé sur la bonne gouvernance (pilier 2). Le présent DSP capitalise sur les leçons tirées du précédent, consignées dans le rapport combiné d'achèvement du DSP 2007-2010 et de revue de la performance du portefeuille.

1.3. À cet égard, le présent DSP renforce notamment la sélectivité autour d'un pilier unique visant à assister le pays dans la mise en œuvre de sa stratégie de développement, tout en lui permettant de tirer parti des diverses opportunités de financement existantes au sein du Groupe de la Banque. Contrairement au précédent, ce DSP intègre la dimension d'État fragile de Djibouti, qui se manifeste surtout dans la faiblesse des capacités institutionnelles et des ressources humaines.

1.4. Le DSP est aligné sur la stratégie de développement du pays contenue dans l'Initiative Nationale de Développement Social (INDS) révisée pour la période 2011-2015. Il tient compte des différentes consultations avec les autorités Djiboutiennes et les autres parties prenantes, dont les résultats de l'atelier de consultation tenu courant mai 2011.

Annexe 4.

Appropriation nationale de la stratégie SRP dans la période post-2015, terme de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Document stratégie Pays- Djibouti de la politique de coopération de l'UE avec les Pays ACP pour la période 2014-2020. Extrait.

Clauses générales

Le gouvernement de la République de Djibouti et la Commission Européenne conviennent de ce qui suit :

(1) Le gouvernement de la République de Djibouti et la Commission Européenne, appelés ci-après les parties, ont déterminé les orientations générales de la coopération pour la période 2014 - 2020. Ces orientations sont reprises dans le présent document du programme indicatif national concernant l'aide de l'Union Européenne en faveur de la République de Djibouti, conformément aux dispositions des articles 2 et 4 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé et signé à Luxembourg le 25 juin 2005 et successivement révisé et signé à Ouagadougou le 22 juin 2010. Le programme indicatif national est joint en annexe au présent document.

(2) En ce qui concerne les ressources financières programmables indicatives que l'Union Européenne envisage de mettre à la disposition de la République de Djibouti pour la période 2014- 2020, un montant de 105 millions EUR est prévu pour l'enveloppe visée à l'article 3.2 (a) de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE (enveloppe A). Une enveloppe B telle que visée à l'article 3.2 (b) peut aussi être établie si des besoins imprévus se manifestent. Cette allocation sera de zéro EUR jusqu'à l'émergence d'un besoin. Ces enveloppes ne constituent pas des droits et peuvent être revues par la Commission européenne après les révisions à mi-parcours et en fin de parcours, conformément à l'article 5.7 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE.

(3) L'enveloppe A est destinée au soutien macroéconomique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets. Le programme indicatif national concerne les ressources de l'enveloppe A. Il tient également compte des financements dont la République de Djibouti bénéficie ou pourrait bénéficier dans le cadre d'autres ressources pourvues par l'Union Européenne. Il ne préjuge pas les décisions de financement de la Commission.

(4) L'enveloppe B est destinée à couvrir des besoins imprévus, tels que l'aide humanitaire, l'aide d'urgence et l'aide postérieure à la phase d'urgence, lorsqu'une telle aide ne peut être financée par le budget de l'UE, des contributions à des initiatives d'allègement de la dette, convenues au niveau international, ainsi qu'un soutien destiné à atténuer les effets des chocs exogènes. L'enveloppe B sera établie selon des mécanismes et procédures spécifiques et, de ce fait, ne fait pas encore partie intégrante de la programmation.

(5) En attendant l'entrée en vigueur de l'Accord Interne entre les Représentants des gouvernements des États Membres de l'Union Européenne réunis au sein du Conseil, relatif au financement de l'aide de l'Union Européenne au titre du cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, des décisions de financement pour les projets et programmes peuvent être prise par la Commission à la demande du gouvernement de la République de Djibouti dans les limites des allocations A et B et sous condition que des ressources financières suffisantes soient disponibles dans le mécanisme de transition composé des soldes non engagés des FED précédents et des fonds dégagés de projets et programmes concernant ces FED. Les projets et programmes respectifs seront mis en œuvre conformément aux règles et procédures du dixième FED jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement de mise en œuvre et du règlement financier du 11^{ème} FED.

(6) La Banque Européenne d'Investissement peut contribuer à la mise en œuvre du présent programme indicatif national par des opérations financées sur la facilité d'investissement et/ou sur ses ressources propres, conformément aux articles 2c et 3 du cadre financier pluriannuel du 11^{ème}FED pour la période 2014-2020.

(7) Conformément à l'article 5 de l'annexe IV de l'accord de partenariat ACP-CE, le programme indicatif national ainsi que les enveloppes A et B peuvent être révisés après des revues à mi-parcours ou en fin de parcours, ou ad hoc.

Fait à Nairobi, le 19 juin 2014 en 2 exemplaires, version française.

Résumé du PIN (et de la stratégie de coopération UE-Djibouti pour la période)

Le Programme Indicatif National (PIN) s'inscrit dans le cadre de l'approche globale de l'Union européenne dans la Corne de l'Afrique, c'est à dire l'ensemble des instruments d'action extérieure en matière de coopération au développement, de la paix et la sécurité et du dialogue politique. L'UE reconnaît que Djibouti fait face à quatre enjeux majeurs qui limitent sa croissance durable et son développement socio-économique: le manque d'eau, l'insécurité alimentaire, les besoins en énergie et un taux de chômage très élevé. Les migrations entraînent une pression sociale et économique supplémentaire. En toile de fonds se situe le besoin d'approfondir le processus de démocratisation. La stratégie de l'UE (2014-2020) à Djibouti sera axée sur les objectifs de développement durable inclusif et de réduction de la pauvreté par la mise à disposition de ressources à moindre coût, dans le respect des droits fondamentaux, de la bonne gouvernance et de résilience aux désastres climatiques ou autres. Les actions envisagées cibleront le développement des zones rurales et défavorisées du pays de manière équitable, et avec une emphase sur le renforcement de la résilience des populations vulnérables. Le PIN est aligné sur les objectifs de la stratégie à long terme "Vision Djibouti 2035" et du Programme national de sécurité alimentaire (PNSA). Compte tenu des contraintes majeures sur les ressources naturelles de Djibouti, l'UE a choisi de concentrer les fonds alloués au 11^{ème} FED aux secteurs: i) eau et assainissement et ii) sécurité alimentaire, afin de donner une réponse aux défis structurels du pays et d'élaborer une stratégie de sortie de l'aide humanitaire tout en assurant une assistance aux populations les plus démunies dans une optique de développement. L'augmentation de la production, l'amélioration de la distribution et de la qualité de l'eau potable la rendant propre à une consommation humaine constituent un enjeu crucial. Les interventions de l'UE dans le premier secteur s'articuleront autour de 3 axes principaux :**(1)** la production et la distribution d'eau potable propre à la consommation, **(2)** l'assainissement des eaux usées, **(3)** la gestion des déchets solides.

Concernant les projets de sécurité alimentaire, quatre axes principaux les régissent: **(1)** la productivité du secteur primaire, **(2)** le développement économique des régions de l'intérieur, **(3)** la lutte contre la malnutrition, **(4)** la résilience au changement climatique. De plus, des allocations du 11^{ème} FED seront destinées à l'appui à la société civile, l'appui à la décentralisation, un programme égalité des genres et un appui à l'ordonnateur national.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ADEN Mohamed, *OURROU-DJIBOUTI 1991-1994: Du maquis Afar à la paix des Braves*, s.l., Editions L'Harmattan, 2002, 278 p.
- ALBERT Nathalie, UNIVERSITE DE TOURS et UNIVERSITE DE TOURS (éd.), *Performance et droit administratif: actes du colloque organisé par le Laboratoire d'étude des réformes administratives et de la décentralisation, LERAD, les 29 et 30 janvier 2009*, Paris, LexisNexis Litec, « Colloques & débats », 2010, 306 p.
- ANDREW Caroline et CARDINAL Linda (éd.), *La Démocratie à l'épreuve de la gouvernance*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa | University of Ottawa Press, « Gouvernance | Governance Series », 2017, 240 p.
- ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF et UNIVERSITE DE NANCY II (éd.), *La compétence: actes du colloque organisé les 12 et 13 juin 2008 à la Faculté de droit, sciences économiques et gestion de Nancy*, Paris, LexisNexis Litec, « Colloques & débats », 2008, 272 p.
- ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Les droits de tradition civiliste en question. Contributions des groupes autres que le groupe français de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française: à propos des Rapports « Doing business » de la Banque mondiale*, Paris, France, Société de législation comparée, 2006, 161 p.
- ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE (éd.), *Le droit souple: Journées nationales, tome XIII, Boulogne-sur-Mer*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, 178 p.
- BALDE Sory, *La convergence des modèles constitutionnels: étude de cas en Afrique subsaharienne*, Paris, Publibook, « Droit et sciences politiques », 2010, 538 p.
- BARRAUD Boris, *L'État entre fait et droit*, s.l., Editions L'Harmattan, 2015, 442 p.
- BARTOLI Annie, *Le management dans les organisations publiques*, 2e édition, Paris, Dunod, 2005, 420 p.
- BATIFFOL Henri, « Sources » du droit, Paris, France, Sirey, 1982, viii+536 p.
- ____, *Problèmes de base de philosophie du droit*, s.l., FeniXX réédition numérique, 1979, 1035 p.
- BEAUDET Pierre et HASLAM Paul A. (éd.), *Enjeux et défis du développement international*, Québec, Canada, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2014, 498 p.
- BECK Ulrich, *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2002, 522 p.
- BELLINA Séverine, MAGRO Hervé et VILLEMEUR Violaine, *La gouvernance démocratique: un nouveau paradigme pour le développement*, s.l., KARTHALA Editions, « France, Ministère des affaires étrangères et européennes », 2008, 610 p.
- BEZES Philippe (éd.), *L'invention de la gestion des finances publiques: élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, « Histoire économique et financière de la France. Animation de la recherche », 2010, 579 p.
- BEZES Philippe, KOTT Sébastien, TALLINEAU Lucile et DESCAMPS Florence (éd.), *L'invention de la gestion des finances publiques: Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIXe siècle (1815-1914)*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, « Histoire économique et financière - XIXe-XXe », 2013, 580 p.
- BIOY Xavier (éd.), *La personnalité juridique*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Travaux de l'IFR », 2018, 334 p.
- ____, (éd.), *L'identité de droit public*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Actes de colloques de l'IFR », 2018, 279 p.
- BOBBIO Norberto et GUASTINI Riccardo, *Essais de théorie du droit (recueil de textes)*, traduit par Michel Guéret et traduit par Christophe Agostini, Louvain, France, Bruylant, 1998, 286 p.
- BOIDIN Bruno, *La santé, bien public mondial ou bien marchand?: Réflexions à partir des expériences africaines*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, « Capitalismes – éthique – institutions », 2016, 184 p.

- BONNET Baptiste (éd.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, 1821 p.
- BOSSUAT Gérard (éd.), *La France, l'Europe et l'aide au développement. Des traités de Rome à nos jours*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, « Histoire économique et financière - XIXe-XXe », 2013, 260 p.
- BOURGAULT Jacques, *Horizontalité et gestion publique*, s.l., Presses Université Laval, 2002, 364 p.
- BOURGUIGNON François, *Pauvreté et développement dans un monde globalisé : Leçon inaugurale prononcée le jeudi 3 avril 2014*, Paris, Collège de France, « Leçons inaugurales », 2015, 80 p.
- BOUSSAGUET Laurie et HALL Peter A. (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*, 4. éd., Paris, Presses de Sciences Po, « Références. Gouvernances », 2014, 771 p.
- BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Paris, Harmattan, « Logiques juridiques », 2010, 566 p.
- BOYER Robert (éd.), *La Théorie de la Régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, La Plaine-Saint-Denis, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées, « Collection interdisciplinaire EMSHA », 2018, 450 p.
- BRAS Jean-Philippe et UNIVERSITE DE ROUEN (éd.), *L'institution: passé et devenir d'une catégorie juridique: actes du colloque organisé le 22 et 23 juin 2006 par le Centre d'Étude des Systèmes Juridiques de la Faculté de Droit, de Sciences économiques et de Gestion de l'Université de Rouen*, Paris, Harmattan, 2008, 301 p.
- BREWER CARIAS Allan-Randolph, *Études de droit public comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1182 p.
- CAGIAO Y CONDE Jorge (éd.), *La notion d'autorité en droit*, Paris, Le Manuscrit, « Auctoritas », 2014, 306 p.
- CAILLOSSE Jacques, *L'État du droit administratif*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, lextenso éditions, « Droit et société », 2015, 339 p.
- _____, *La constitution imaginaire de l'administration: recherches sur la politique du droit administratif*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, « Les voies du droit », 2008, 421 p.
- CENTRE D'ETUDES EUROPEENNES, *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets*, Paris, France, SciencesPo, les Presses, DL 2014, 2014, 520 p.
- CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERS ADMINISTRATIVES ET POLITIQUES DE PICARDIE, *Droit et politique*, Presse universitaire de France., s.l., s.n., « séminaire de formation doctoral, 1991-1992 », 1993.
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, France, Dalloz, 2016, xiv+440 p.
- CHASSAGNARD-PINET Sandrine, HIEZ David et ANCEL Pascal (éd.), *La contractualisation de la production normative: actes du colloque tenu les 11, 12 et 13 octobre 2007 à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Lille avec le soutien de la Mission recherche droit et justice et du Centre René Demogue*, Paris, Dalloz, « Thèmes & commentaires. Actes », 2008, 343 p.
- CHATY Lionel, *L'administration face au management: projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, « Collection Logiques politiques », 1997, 287 p.
- CHEVALLIER J., *Le droit en procès, 1re édition*, s.l., Presses Universitaires de France - PUF, 1992, 232 p.
- CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Paris, Presses universitaires de France, 2013, 610 p.
- CHEVALLIER Jacques, CENTRE UNIVERSITAIRE DE RECHERCHES SUR L'ACTION PUBLIQUE ET LE POLITIQUE épistémologie et sciences sociales et UNIVERSITE DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE. FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES (éd.), *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, France, Presses universitaires de France, 1978, vol. 2, 255+330 p.
- CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François (éd.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, France, Economica, 2003, vi+463 p.
- COASE R. H et MORISSETTE Yves-Marie, *Le coût du droit*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- COLLECTIF D'AUTEURS, *Mélanges René Chapus. Droit administratif*, Paris, LGDJ, « Antologie du droit », 707.

- CROZIER Michel, *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1963.
- DANIEL James, *L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance*, s.l., International Monetary Fund, 2006, 90 p.
- DELMAS-MARTY Mireille, *Études juridiques comparatives et internationalisation du droit: Leçon inaugurale prononcée le jeudi 20 mars 2003*, Paris, Collège de France, « Leçons inaugurales », 2015, 64 p.
- DELMAS-MARTY Mireille et UNIVERSITE DE PARIS I: PANTHEON-SORBONNE (éd.), *Critique de l'intégration normative: l'apport du droit comparé à l'harmonisation des droits*, 1. éd., Paris, Presses Universitaires de France, « Les voies du droit », 2004, 330 p.
- DEPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES Fond Monétaire International, *Ajustement budgétaire: principes directeurs*, s.l., International Monetary Fund, 1996, 62 p.
- DIDACTIQUE INTERNATIONALE EN MANAGEMENT PUBLIC (éd.), *Enseigner le management public: expériences internationales*, Sainte-Foy (Canada), Canada, Presses de l'Université du Québec, 2002, xxx+517 p.
- DISANT Mathieu, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité*, Editions Lamy., Rueil-Malmaison, Lamy, « Collection Lamy axe droit », 2011, vol. Lamy/, 420 p.
- DUPUY René Jean, *Droit déclaratoire et droit programmatoire de la coutume sauvage à la "soft law"*, Toulouse, France, Société française pour le droit international, 1974, 20 p.
- FELDMAN Jean-Philippe, KOULIBALY Mamadou, GBONGUE Mamadou et KOUADIO Éric, *Le régime parlementaire: catalyseur du développement en Afrique*, s.l., L'Harmattan, 2012, 86 p.
- FONTAINE Lauréline, UNIVERSITE DE CAEN et CENTRE DE RECHERCHE SUR LES DROITS FONDAMENTAUX ET LES EVOLUTIONS DU DROIT (éd.), *Droit et légitimité*, Bruxelles; Nemesis, Bruylant, 2011, 380 p.
- FORTIN Robin, *Comprendre la complexité: introduction à La Méthode d'Edgar Morin*, s.l., Presses Université Laval, 2005, 300 p.
- FRANKREICH (éd.), *Jurisprudence et avis de 2005: sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, Documentation Française, « Etudes & documents / Conseil d'État », 2006, 412 p.
- GELINAS André, *L'intervention et le retrait de l'État: l'impact de l'organisation gouvernementale*, Sainte Foy, Québec, Canada, les Presses de l'Université Laval, 2002, 427 p.
- GERARD Philippe (éd.), *Droit négocié, droit imposé?*, Bruxelles, Facultés Universitaires Saint-Louis, « Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis 1, Collection générale Droit », 1996, 703 p.
- GREFFE Xavier, *Economie des politiques publiques*, 2. éd., Paris, Dalloz, « Précis Sciences économiques », 1997, 546 p.
- HACHEZ Isabelle, CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GERARD Philippe, OST François et VAN DE KERCHOVE Michel (éd.), *Théorie des sources du droit*, Limal, Belgique, Anthemis, 2012, 1030 p.
- HACHEZ Isabelle, FACULTES UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS, SEMINAIRE INTERDISCIPLINAIRE D'ETUDES JURIDIQUES, FACULTES UNIVERSITAIRES SAINT-LOUIS et CENTRE INTERDISCIPLINAIRE DE RECHERCHES EN DROIT CONSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF, *Les sources du droit revisitées*, Paris ; Bruxelles, Anthémis, 2012, 1032 p.
- HAYEK Friedrich A. von et AUDOUIN Raoul, *Droit, législation et liberté: une nouvelle formulation des principes libéraux de justice et d'économie politique*, s.l., s.n., 2013, 948 p.
- HERRERA Carlos-Miguel, *Les droits sociaux*, Paris, PUF, « Que sais-je? », 2009, 127 p.
- HOLDMAN Robert, *Management public*, Paris, Dunod, 2014, 328 p.
- ISLAM Roumeen et WORLD BANK (éd.), *Building institutions for markets*, New York, Published for the World Bank, Oxford University Press, « World development report », 2002, 249 p.
- JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline et BOUSSAGUET Laurie, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, France, Presses de Sciences Po, 2010.
- JAN Pascal, *Institutions administratives*, Paris, France, LexisNexis, 2011, xiii+346 p.
- KEROUAN Dominique et BRUNET-JAILLY Joseph, *Santé mondiale: enjeu stratégique, jeux diplomatiques*, Paris, Presses Sciences Po (Mondes), 2016, 482 p.

- KESSIDES Ioannis Nicolaos, *Reforming infrastructure: privatization, regulation, and competition*, Washington, DC : [New York, NY.], World Bank ; Oxford University Press, « A World Bank policy research report », 2004, 306 p.
- KLUGMAN Jeni (éd.), *A sourcebook for poverty reduction strategies*, Washington, D.C, World Bank, 2002, 624 p.
- KODJO-GRANDVAUX Séverine, BIDIMA Jean-Godefroy et GRANDVAUX Séverine Kodjo- (éd.), *Droit & colonisation*, Bruxelles, Bruylant, « Droits, territoires, cultures », 2005, 423 p.
- KOTT Sébastien, *Le contrôle des dépenses engagées: évolutions d'une fonction*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, « Histoire économique et financière de la France », 2004, 543 p.
- LASCOUMES Pierre (éd.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, « Collection académique », 2004, 370 p.
- LASSERRE Valérie et TERRE François, *Le nouvel ordre juridique: le droit de la gouvernance*, Paris, France, LexisNexis, 2015, xxvii+369 p.
- LAUDOUBEZ André et TAZIEFF Haroun, *Djibouti: nation carrefour*, Paris, France, Karthala, 1989, 246 p.
- LAUFER Romain, BURLAUD Alain, MARECHAL Cécilia, WEISS Dimitri et COSSU Claude, *Management public: gestion et légitimité*, Paris, France, Dalloz, 1980, xv+337 p.
- LAVERGNE Benjamin, *Recherche sur la soft law en droit public français*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Thèses de l'IFR », 2018, 612 p.
- LEMASURIER Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Paris, Economica, 2001, 108 p.
- LESUEUR Jean-Yves et PLANE Patrick, *Les services publics africains à l'épreuve de l'assainissement une évaluation économique et sociale*, Paris, L'Harmattan, 1994, 314 p.
- LOCHAK Danièle (éd.), *Mutations de l'État et protection des droits de l'homme*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, « Sciences juridiques et politiques », 2013, 250 p.
- MAZOUZ Bachir, *Gestion par résultats: Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, s.l., PUQ, 2017, 297 p.
- MAZOUZ Bachir, LECLERC Jean, ROY Pierre et TARDIF Marcel J.-B., *La gestion intégrée par résultats: concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, Québec, Québec, Canada, Presses de l'université du Québec, 2008, xxii+440 p.
- MIALLE Michel, *Une Introduction critique au droit*, Paris, France, F. Maspero, 1982, 1982, 383 p.
- MONEBHURRUN Nitish, *La fonction du développement dans le droit international des investissements*, s.l., Editions L'Harmattan, 2016, 596 p.
- MORIN Jacques-Yvan (éd.), *Les défis des droits fondamentaux: universalité et diversité, droit au développement, liberté de religion, statut du juge en Afrique; actes des deuxièmes journées scientifiques du Réseau « Droits fondamentaux » de l'Agence Universitaire de la Francophonie tenues à Québec du 29 septembre au 2 octobre 1999*, Bruxelles, Bruylant, « Actualité scientifique », 2000, 470 p.
- NICOD Marc (éd.), *Les rythmes de production du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Actes de colloques de l'IFR », 2018, 295 p.
- ____ (éd.), *De la volonté individuelle*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Travaux de l'IFR », 2018, 303 p.
- NOVEMBER András (éd.), *Du socialisme à l'économie de marché: errances de la transition*, Paris, France, Suisse, PUF, 2001, 290 p.
- OECD, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, s.l., OECD Publishing, 2016, 239 p.
- ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES, *Principes de bonnes pratiques de l'OCDE pour la politique de la réglementation: la gouvernance des régulateurs*, Paris, France, OCDE, 2014, 127 p.
- ____, *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité: document sur les bonnes pratiques: une référence du CAD*, Paris, France, OCDE, 2003, 140 p.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT et SOURCEOECD (ONLINE SERVICE) (éd.), *Managing aid: practices of DAC member countries*, Paris, OECD, « Better aid », 2009, 194 p.
- PAUGAM Serge et DUVOUX Nicolas, *La régulation des pauvres*, Paris, Presses Universitaires de France, 2016, 113 p.
- PAYRE Renaud et POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, France, La Découverte, 2013, 128 p.
- PORTUESE Aurélien, *Le principe d'efficacité économique dans la jurisprudence européenne*, s.l., Editions Publibook, 2014, 562 p.
- POSNER Richard A., *Economic analysis of law*, 7th ed., New York, NY, Wolters Kluwer Law & Business : Aspen Publishers, 2007, 787 p.
- RAMAUX Christophe, *L'État social: Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Mille et une nuits, 2012, 470 p.
- RODRIGUEZ Jacques, *Le Pauvre et le sociologue: La construction de la tradition sociologique anglaise 19e-20e siècles*, s.l., Presses Univ. Septentrion, 2007, 254 p.
- RUFFERT Matthias, *La Mutation Du Droit Administratif en Europe*, s.l., sellier. european law publ., 2007, 335 p.
- RUIZ FABRI Hélène et GRADONI Lorenzo (éd.), *La circulation des concepts juridiques: le droit international de l'environnement entre mondialisation et fragmentation*, Paris, France, Société de législation comparée, 2009, 575 p.
- SAILLANT Elodie, *L'exorbitance en droit public*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2011, 662 p.
- SAUNIER Sébastien et THERON Jean-Pierre Préface Directeur de thèse, *Recherche sur la notion de formalisme en droit administratif français*, Aix-en-Provence, France, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2007, vol. 2, 1033 p.
- SIMONIAN-GINESTE Hélène (éd.), *La (dis)continuité en Droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, « Actes de colloques de l'IFR », 2018, 476 p.
- THIBIERGE Catherine (éd.), *La force normative: naissance d'un concept*, Paris, France, Belgique, LGDJ, 2009, xiii+891 p.
- TMSIT Gérard, CLAISSE Alain et BELLOUBET-FRIER Nicole (éd.), *Les administrations qui changent: innovations techniques ou nouvelles logiques?*, 1re éd., Paris, Presses universitaires de France, « Politique d'aujourd'hui », 1996, 231 p.
- TMSIT Gérard, DETHIER Robert, INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES et UNESCO (éd.), *Le nouvel ordre économique international et l'administration publique*, Paris, Unesco, 1983, 250 p.
- TROSA Sylvie, *La réforme de l'État: un nouveau management? ; valeurs et enjeux*, Paris, Ellipses, « Transversale débats », 2008, 191 p.
- TRUCHET Didier, *Droit administratif*, PUF., Paris, France, s.n., « Droit », 2017, vol. Thémis/, 542 p.
- WEBER Max et ARON Raymond, *Le savant et le politique*, traduit par Julien Freund, Paris, France, Union générale d'éditions, 1963, 185 p.
- WEIL Prosper et POUYAUD Dominique, *Le droit administratif*, Paris, France, Presses Universitaires de France-Humensis, 2017, 127 p.
- WORLD BANK (éd.), *Assessing aid: what works, what doesn't, and why*, Washington, D.C, Oxford University Press, « A World Bank policy research report », 1998, 148 p.

ARTICLES DE REVUES

- AGOSTINI Eric, « La circulation des modèles juridiques », in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, vol. 42, 1990, p. 461-467.
- ____, « La circulation des modèles juridiques », in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, vol. 42, 1990, p. 461-467.

- AMPROU Jacky, DJOUFELKIT-COTTENET Hélène, HUGOUNENQ Réjane, MESPLE-SOMPS Sandrine et RAFFINOT Marc, « Introduction thématique. Réformes des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et opportunités », in *Afrique contemporaine*, n° 3, vol. 223-224, 2007, p. 27.
- ANCELOVICI Marcos et JENSON Jane, « La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », in *Gouvernement et action publique*, n° 1, vol. 1, 2012, p. 37.
- ANTOINE JEAMMAUD, « La règle de droit comme modèle », in 11 août 2017, p. 199-239.
- ARNAUD André-Jean, « Regards croisés sur la notion de droit en contexte », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 45.
- ASSILAMEHOO Emmanuel, « Le processus d'élaboration du document stratégique de réduction de la pauvreté au Bénin », in *Afrique contemporaine*, n° 4, n° 208, 2003, p. 31-45.
- BAFOIL François, « Transfert institutionnel et européanisation. Une comparaison des cas est-allemand et est-européens, Abstract, Resumen », in *Revue internationale de politique comparée*, n° 2, vol. 13, 2006, p. 213-238.
- BALLEIX Corinne, « La politique française de coopération au développement: Cinquante ans d'histoire au miroir de l'Europe », in *Afrique contemporaine*, n° 4, vol. 236, 2010, p. 95.
- BARR M. S., « Global Administrative Law: The View from Basel », in *European Journal of International Law*, n° 1, vol. 17, 1 février 2006, p. 15-46.
- BARTOLI Annie, KERAMIDAS Olivier, LARAT Fabrice et MAZOUZ Bachir, « Vers un management public éthique et performant », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 140, 2011, p. 629.
- BEATRIX Olivier, « L'indépendance de la Commission de régulation de l'énergie », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 769.
- BEAUD Olivier, « Nationalisations et souveraineté de l'État », in *HistoirePolitique*, n° 3, vol. 24, 2014, p. 72.
- BENITO Bernardino, BRUSCA Isabel et MONTESINOS Vicente, « L'harmonisation des systèmes gouvernementaux d'information financière : le rôle des IPSAS », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2, vol. 73, 2007, p. 323.
- BERDOT Jean-Pierre, « L'ajustement structurel dans les pays en développement. Une analyse de la faisabilité », in *Revue économique*, n° 4, vol. 49, 1998, p. 1151-1164.
- BERNARD Elsa, « L'« activité économique », un critère d'applicabilité du droit de la concurrence rebelle à la conceptualisation », in *Revue internationale de droit économique*, n° 3, t. XXIII, 3, 2009, p. 353.
- BERTRAND Nathalie et MOQUAY Patrick, « La gouvernance locale, un retour à la proximité », in *Économie rurale*, n° 1, vol. 280, 2004, p. 77-95.
- BLANCHARD Emmanuel, « Ordre colonial », in *Genèses*, n° 86, 20 juin 2012, p. 2-7.
- BODIN Jean-Paul, « Modernisation de l'administration fiscale dans les pays en développement : impact de la TVA: Modernizing the Tax Administration in Developing Countries: Impact of the VAT », in *Revue d'économie du développement*, n° 3, vol. 20, 2012, p. 83.
- BOIS DE GAUDUSSON Jean DU, « La justice en Afrique : nouveaux défis, nouveaux acteurs: Introduction thématique », in *Afrique contemporaine*, n° 2, vol. 250, 2014, p. 13.
- BONCORI Anne-Laure et CADET Isabelle, « Le comply or explain, un avatar de l'accountability », in *Revue française de gestion*, n° 237, vol. 39, 28 décembre 2013, p. 35-55.
- BONNAUD Laure et MARTINAIS Emmanuel, « Fusionner les administrations pour mieux coordonner l'action publique? Merging administrations to improve the coordination of public policies? », in *Gouvernement et action publique*, n° 3, 20 octobre 2014, p. 105-125.
- BOUCKAERT Geert, « La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ? », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 105-106, 2003, p. 39.
- BOULEY Dominique, « Les défis techniques du suivi des dépenses pour la réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique francophone », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, XLIII, 2004, p. 105.

- BOUMAKANI Benjamin, « Les médiateurs de la République en Afrique Noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina-Faso », in *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, vol. 51, 1999, p. 307-329.
- BOURGAULT Jacques, « Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 117, 2006, p. 69.
- ____, « La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats : leçons tirées de l'expérience québécoise, Management by Results : Lessons from the Quebec experience », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. no109, 2004, p. 109-128.
- BOURGI Albert, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 4, vol. 52, 2002, p. 721.
- BOURGUIGNON François, « Le pouvoir des organisations internationales sur le développement : illusion ou réalité ? », in *Tracés*, n° 11, 1 décembre 2011, p. 247-265.
- ____, « Le triangle pauvreté - croissance - inégalités », in *Afrique contemporaine*, n° 211, 1 octobre 2005, p. 29-56.
- BREUNIG Christian, KOSKI Chris et MORTENSEN Peter B., « Les dynamiques budgétaires dans une perspective comparée », in *Revue internationale de politique comparée*, n° 3, vol. 16, 2009, p. 441-464.
- BRIAND-MELEDO Danièle, « Autorités sectorielles et autorités de concurrence : acteurs de la régulation », in *Revue internationale de droit économique*, n° 3, t. XXI, 3, 2007, p. 345.
- BRUNET Pierre, « Quand le droit compte comme texte », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 54.
- CAD, OCDE, « Pour une gestion axée sur les résultats du développement et sur l'efficacité de l'aide », in *Revue de l'OCDE sur le développement*, n° 1, no 4, 2003, p. 39-58.
- CAFFIN Jean-Hugues et ZARLOWSKI Philippe, « Aide publique au développement et reddition de comptes : le cas du programme d'aide budgétaire de l'Union européenne au Sénégal (2009 - 2011) », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 160, 2016, p. 1195.
- CAILLOSSE Jacques, « L'évolution des fonctions d'inspection : une mise en perspective », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 155, 2015, p. 735.
- ____, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 105-106, 2003, p. 121.
- CAMPBELL Bonnie, « Réinvention du politique en Côte d'Ivoire et responsabilité des bailleurs de fonds multilatéraux », in *Politique africaine*, n° 2, vol. 78, 2000, p. 142.
- CAMPBELL Bonnie et LOSCH Bruno, « Les pauvres, bénéficiaires ou otages des stratégies de réduction de la pauvreté ? : « Tout changer pour aller plus loin » », in *Politique africaine*, n° 3, vol. 87, 2002, p. 175.
- CANTELLI Fabrizio, « Le management, un « anti-Weber » ? Autour de Françoise Dreyfus », in *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 2, 1 septembre 2000, p. 247-255.
- CAZALA Julien, « La protection des attentes légitimes de l'investisseur dans l'arbitrage international », in *Revue internationale de droit économique*, n° 1, t. XXIII, 1, 2009, p. 5.
- CELERIER Laure, « La mise en place d'une fonction d'audit interne dans l'administration centrale d'état et le possible renouvellement des corps et services d'inspection, Abstract », in *Revue française d'administration publique*, n° 155, 14 décembre 2015, p. 659-672.
- CELESTIN KEUTCHA TCHAPNGA, « Les mutations récentes du droit administratif camerounais », in , 2000/01, novembre 2000, p. 23.
- CHAMPAUD Claude, « Régulation et droit économique », in *Revue internationale de droit économique*, n° 1, t. XVI, 1, 2002, p. 23.
- CHAUVEY Jean-Noël, « Pour une définition de la « publicitude » par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 127, 2008, p. 511.
- CHEVALLIER Jacques, « Le regard de Jacques Chevallier », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 60.

- ____, « Management public et Droit », in *Politiques et Management Public*, Vol. 26/3, 13 mai 2011, p. 93-100.
- ____, « La reconfiguration de l'administration centrale », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. no116, 2005, p. 715-725.
- CHOUGHANE-VERDIER Audrey, « Une analyse empirique de l'impact de la libéralisation financière en Afrique subsaharienne sur la période 1983-1996 », in *Revue Tiers Monde*, n° 3, vol. 179, 2004, p. 617.
- CHRISTENSEN Tom, LISHENG Dong et PAINTER Martin, « La réforme administrative au sein de l'administration centrale chinoise? L'importance de «l'inspiration occidentale» », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 74, 2008, p. 371.
- CHRISTIAENS Johan, REYNIERS Brecht et ROLLE Caroline, « Les conséquences des IPSAS sur la réforme des systèmes d'information financière publique : étude comparative », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 76, 2010, p. 563.
- CHRISTIAENS Johan, VANHEE Christophe, MANES-ROSSI Francesca, AVERSANO Natalia et VAN CAUWENBERGE Philippe, « Les conséquences des IPSAS sur la réforme des rapports financiers du gouvernement : Comparaison internationale », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 1, vol. 81, 2015, p. 171.
- CISSOKO Kama et TOURE Ramatou, « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État: le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », in *Politique africaine*, n° 3, vol. 99, 2005, p. 142.
- CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François, « L'ODD16 sur la gouvernance et sa mesure », in *Afrique contemporaine*, n° 2, n° 258, 2016, p. 73-93.
- ____, « La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ? », in *Politique africaine*, n° 3, vol. 87, 2002, p. 164.
- ____, « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté: vers de nouvelles relations entre les acteurs ? », in *L'Économie politique*, n° 4, vol. 16, 2002, p. 32.
- COLLART DUTILLEUL François et PIRONON Valérie, « Droit économique et sécurité alimentaire: Introduction », in *Revue internationale de droit économique*, n° 4, t. XXVI, 2012, p. 5.
- CONTMAIN Bernard et YVES-ANDRE FAURE, « Des économies et des États en Afrique francophone : pour comprendre l'interventionnisme », in *Cahier des sciences humaines*, n° 2, vol. 28, 1992, p. 305-326.
- CORTEN Olivier, « Le « droit en contexte » est-il incompatible avec le formalisme juridique ? », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 70.
- COSPEREC Béatrice, « L'indépendance de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 779.
- COUSSY Jean, « États africains, programmes d'ajustement et consensus de Washington », in *L'Économie politique*, n° 4, vol. 32, 2006, p. 29.
- CUVELIER Claire, « La désobéissance de l'agent public à l'ordre fondé sur une loi qu'il estime inconstitutionnelle », in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 109, 4 avril 2017, p. 49-72.
- CYTERMANN Jean-Richard, « L'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les domaines de l'éducation et de la recherche : choix politiques ou choix techniques ? », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. no117, 1 novembre 2006, p. 85-93.
- DAHOU Tarik, « Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté en Afrique de l'Ouest », in *Afrique contemporaine*, n° 4, n° 208, 2003, p. 57-70.
- DARBON Dominique, « Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plurales et régimes d'aide incertains », in *Quaderni*, n° 87, 5 mai 2015, p. 37-50.
- ____, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 105-106, 2003, p. 135.
- DAUDE Olivier, « Exit, Voice and Loyalty », in *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, vol. 2, 2007, p. 244.

- DE RENZIO Paolo, « Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse », in *Afrique contemporaine*, n° 3, vol. 223-224, 2007, p. 133.
- DEBRIE Jean, « HUBS portuaires 1 : les grands opérateurs mondiaux », in *Flux*, n° 1, n° 87, 2012, p. 63.
- DELION André G., « De l'État tuteur à l'État actionnaire », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 124, 2007, p. 537.
- DELION André G. et DURUPTY Michel, « Chronique du secteur public économique », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 101, 2002, p. 185.
- DELVOLVE Pierre, « Sur l'introduction de l'exception d'inconstitutionnalité contre la loi en droit français », in *Commentaire*, n° 3, Numéro35, 1986, p. 418.
- DELZANGLES Hubert, « L'indépendance des autorités de régulation économique et financière en Espagne : l'intérêt de la clarification du droit public », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 707.
- DEME Mouhamadou, « Les privatisations, une solution pour l'Afrique ? », in *Politiques et management public*, n° 2, vol. 13, 1995, p. 97-140.
- DESAI Uday et SNAVELY Keith, « L'assistance technique au service du renforcement des capacités institutionnelles : la transférabilité des structures et des pratiques administratives, » in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 1, vol. 73, 1 mai 2011, p. 145-161.
- DESRIEUX Claudine, « La gestion contractuelle des services publics: Une critique de l'approche par les droits de propriété », in *Revue économique*, n° 3, vol. 59, 2008, p. 451.
- DEVEZE Jean-Claude, « À l'occasion des 50 ans de l'IEDES: un numéro spécial de la revue Tiers Monde », in *AFCO Afrique contemporaine*, n° 3-4, vol. 223, 2007, p. 461-465.
- DEZOBRY Guillaume, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 645.
- DJOUTSA WAMBA Léopold, NDJANYOU Laurent et NGA NKOUMA TSANGA Rosalie Christiane, « Investissements directs étrangers dans le capital des grandes entreprises au Cameroun : quel effet sur leur performance ? », in *Marché et organisations*, n° 1, vol. 28, 2017, p. 81.
- DOUVRELEUR Olivier, « L'indépendance de l'autorité des marchés financiers », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 747.
- DURAN Patrice, « Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ? », in *Politiques et management public*, n° 4, vol. 11, 1993, p. 1-45.
- DUVERGER Maurice, « L'exception d'inconstitutionnalité devant les tribunaux ordinaires », in *Commentaire*, n° 3, Numéro35, 1986, p. 413.
- DUVIVIER P. et ROELANTS L., « L'intégration de l'inspection des finances dans les processus de décisions financières de l'État », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 441, 1969, p. 1-29.
- EBERHARD Christoph, « De l'autre côté [...] La juridicité », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 77.
- ECKERT Gabriel, « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 629.
- ERROL MEIDINGER, « The Administrative Law of Global Private-Public Regulation: the Case of Forestry », in *European Journal of International Law*, n° 1, vol. 17, 2006, p. 47-27.
- ESTACHE Antonio, « Infrastructures et développement : une revue des débats récents et à venir », in *Revue d'économie du développement*, n° 4, vol. 15, 2007, p. 5.
- FAVOREU Christophe, CARASSUS David et MAUREL Christophe, « Le management stratégique en milieu public : approche rationnelle, politique ou collaborative ? », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 82, 2016, p. 465.
- FLÜCKIGER Alexandre, « L'acteur et le droit : du comédien au stratège », in *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, XXXIX-121, 1 novembre 2001, p. 15-30.

- FOCH Arthur, « Les effets micro- et macroéconomiques de la privatisation des infrastructures dans les pays en développement : une revue de la littérature empirique », in *Revue d'économie politique*, n° 5, vol. 124, 2014, p. 715.
- _____, « Déterminants et perspectives de la privatisation des infrastructures à Djibouti: leçons tirées de trois études de cas. », in, Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne, 2013.
- _____, « Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? L'essor du secteur portuaire djiboutien », in *Afrique contemporaine*, n° 2, vol. 234, 2010, p. 73.
- FOLLIOT-LALLIOT Laurence, « Vers une approche unifiée de la convention de délégation de service public : état d'avancement des travaux de la Commission des Nations Unies pour le droit international sur les projets d'infrastructure à financement privé », in *Revue Française de droit administratif*, n° 5, Dalloz, 2003.
- FOUNANOU Mathurin, « Méthodes de Privatisation des Entreprises Publiques en Afrique Sub-saharienne : une analyse théorique », in *Revue d'économie politique*, n° 6, vol. 119, 2009, p. 921.
- GABAS Jean-Jacques, « Acteurs et politiques publiques », in *Mondes en développement*, n° 4, vol. 124, 2003, p. 33.
- GAUDIN Jean Pierre, « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », in *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, XXXIX-121, 1 novembre 2001, p. 7-14.
- GEA Frédéric, « Brèves réflexions sur l'identité et la (con) textualité du droit », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 99.
- GERARD MARCOU, « Les modes de gestion des services publics locaux en Allemagne et le problème de l'ouverture à la concurrence », in, 9 mai 1995, « Dalloz », p. 462.
- GERARD Philippe, « L'idée de règle de reconnaissance : valeur, limites et incertitudes », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 2, vol. 65, 2010, p. 65.
- GONZALE Belén, LOPEZ Antonio et GARCIA Roberto, « Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques et leurs stratégies de communication », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 74, 2008, p. 463.
- GRAZIANI Serge, « L'aide au développement et les sociétés en quête de cohésion », in *Quaderni*, n° 87, 5 mai 2015, p. 9-17.
- GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », in *Pouvoirs*, n° 2, vol. 129, 2009, p. 5.
- GUTWIRTH Serge, « Le contexte du droit ce sont ses sources formelles et les faits et moyens qui exigent son intervention », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 108.
- HACHEZ Isabelle, « Balises conceptuelles autour des notions de « source du droit », « force normative » et « soft law » », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 2, vol. 65, 2010, p. 1.
- HADJIISKY Magdaléna et VISIER Claire, « Circulation internationale et fabrique européenne de l'administration publique », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 161, 2017, p. 5.
- HARLOW C., « Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values », in *European Journal of International Law*, n° 1, vol. 17, 1 février 2006, p. 187-214.
- HARLOW Carol, « Le droit et l'administration publique: rivalité et symbiose », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2, vol. 71, 2005, p. 293.
- HAULOTTE Samantha et VALENDUC Christian, « Réduire les dépenses fiscales : une voie de réforme ? », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, Tome LIII, 4 novembre 2014, p. 31-47.
- HAYEZ Philippe, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 155, 2015, p. 707.
- HELENE RUIZ-FABRI, « Principes généraux du droit communautaire et droit comparé », in, 2007/1 n° 45, 2007.
- HERTZOG Robert, « Rendre compte : de quoi parle-t-on ? Les quadratures du cercle démocratique », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 160, 2016, p. 1011.

- HUSTEDT Thurid et SALOMONSEN Heidi Houlberg, « Assurer la réactivité politique : les mécanismes de politisation dans les bureaucraties ministérielles. Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 80, 18 décembre 2014, p. 789-810.
- ISABELLE THOMAS, « Le principe de participation des usagers au fonctionnement des services publics », in, 12 mars 2004, « Dalloz », p. 330.
- ISRAËL Didier, « L'indépendance de l'Autorité de contrôle prudentiel », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 759.
- JEAN-MARC SOREL, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences », in, n° 7, 1960, p. 44-66.
- JOUANJAN Olivier, « De la vocation de notre temps pour la science du droit : modèles scientifiques et preuve de la validité des énoncés juridiques », in *Revue européenne des sciences sociales*, XLI-128, 10 décembre 2003, p. 129-144.
- ____, « D'un retour de l'acteur dans la théorie juridique », in *Revue européenne des sciences sociales*, XXXIX-121, 1 novembre 2001, p. 55-64.
- ____, « Faillible droit », in *Revue européenne des sciences sociales*, XXXVIII-119, 1 décembre 2000, p. 65-78.
- JREISAT Jamil, « L'administration publique comparée et l'Afrique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 76, 25 janvier 2011, p. 645-664.
- KELSEN Hans, « La méthode et la notion fondamentale de la théorie pure du droit », in *Revue de Métaphysique et de Morale*, n° 2, vol. 41, 1934, p. 183-204.
- KETTL Donald F., « Moderniser l'État », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 72, 1 mai 2011, p. 335-339.
- KEUTCHA TCHAPNGA Célestin, « Le juge constitutionnel, juge administratif au Bénin et au Gabon ? », in *Revue française de droit constitutionnel*, n° 3, vol. 75, 2008, p. 551.
- KIGGUNDU Moses N., « La lutte contre la pauvreté et le changement social progressif au Brésil : enseignements destinés aux autres, Anti-poverty and progressive social change in Brazil : lessons for other emerging economies », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 78, 31 décembre 2012, p. 785-808.
- KIM Seok Eun et CHANG Gee Weon, « Analyse empirique de la capacité d'innovation de l'État : observations et implications, Abstract », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2, vol. 75, p. 319-338.
- KINGSBURY Benedict, KRISCH Nico et STEWART Richard B., « L'émergence du droit administratif global », in *Revue internationale de droit économique*, n° 1, (t. XXVII), 2013, p. 37.
- KIRAT Thierry, MARTY Frédéric et VIDAL Laurent, « Le risque dans le contrat administratif ou la nécessaire reconnaissance de la dimension économique du contrat », in *Revue internationale de droit économique*, n° 3, t. XIX, 3, 2005, p. 291.
- KOKOROKO Dodzi, « L'idée de Constitution en Afrique », in *Afrique contemporaine*, n° 242, 19 octobre 2012, p. 117-117.
- KONO ABE Jean-Max, « L'efficacité de la libéralisation du secteur des télécoms au Cameroun : une analyse empirique », in *Management & Avenir*, n° 1, vol. 41, 2011, p. 48.
- KOTT Sébastien, « Comptabilité publique et reddition des comptes de l'État », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 160, 2016, p. 1065.
- KRISCH N., « The Pluralism of Global Administrative Law », in *European Journal of International Law*, n° 1, vol. 17, 1 février 2006, p. 247-278.
- LARBI George A., « La « liberté dans la gestion », les réseaux de tâches et le cadre institutionnel des organismes de service dans les pays en développement. Freedom to manage', task networks and institutional environment of decentralized service organizations in developing countries », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 71, 1 mai 2011, p. 479-496.

- LASSERRE René, « La cogestion allemande à l'épreuve de la globalisation », in *Regards sur l'économie allemande. Bulletin économique du CIRAC*, n° 72, 1 juillet 2005, p. 7-16.
- LAUFER Romain, « Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes », in *Politiques et management public*, n° 1, vol. 3, 1985, p. 25-48.
- LAURENT RICHER, « La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques », in 2003, p. 973.
- LE PILLOUER Arnaud, « L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente », in *Revue Française de droit administratif*, n° 6, Dalloz, 2009.
- LEDOUX Clémence, « Dépenses fiscales et allègements de cotisations sociales pour les emplois domestiques : des instruments aveugles aux inégalités ? », in *Revue Française de Socio-Économie*, n° 15, 23 avril 2015, p. 261-281.
- LEGENDRE Pierre, « La facture historique des systèmes (Notations pour une histoire comparative du droit administratif français) », in *Revue internationale de droit comparé*, n° 1, vol. 23, 1971, p. 5-47.
- LENAIN Patrick, « L'impact social des programmes d'ajustement structurel : le cas des économies en transition », in *Revue d'économie financière*, n° 1, vol. 4, 1994, p. 371-381.
- LEROY Yann, « La notion d'effectivité du droit », in *Droit et société*, n° 3, n° 79, 1 décembre 2011, p. 715-732.
- LEWIS Jenny M. et TRIANTAFILLOU Peter, « De la mesure de la performance à l'apprentissage : une nouvelle source de surcharge gouvernementale ? », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 78, 2012, p. 641.
- LONG Martine, « Quel avenir pour le prix des services publics dans un contexte financier contraint ? », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 144, 2012, p. 953.
- LONSDALE Jeremy, « Aider l'État à être réceptif, responsable et respecté : Réponse à Jocelyne Bourgon », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 1, vol. 73, 2007, p. 33.
- LOOZEKOOT André et DIJKSTRA Geske, « L'imputabilité publique et le Programme PEFA (programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière) : Évaluation », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 83, 2017, p. 817.
- MAGDALIJNS Christophe, « Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles », in *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n° 8, 1 septembre 2004, p. 65-82.
- MARCOU Gérard, « La notion juridique de régulation », in *AJDA*, 20 février 2006, « Dalloz », p. 347.
- MARTUCCI Francesco, « L'indépendance des autorités de régulation en Italie », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 723.
- MATHURIN Founanou, « Structure de marché, incitations à investir et réglementation dans le secteur des télécommunications en Afrique subsaharienne », in *Revue d'économie industrielle*, 2015/3 (151), 2015, p. 168.
- MATYJASIK Nicolas, « Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 148, 2013, p. 907.
- MAZOUZ Bachir, TREMBLAY Benoît et FACAL Joseph, « Au cœur du nouveau administratif : l'engagement institutionnel quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 115, 2005, p. 403.
- MAZUIR Françoise, « Le processus de rationalisation chez Max Weber », in *Sociétés*, n° 4, vol. 86, 2004, p. 119.
- MCCONNELL D. H., WHITE F., NELSON R. L., GOLDSTEIN S. M., MALONEY J. V., DELAND E. C. et BUCKBERG G. D., « Importance of alkalosis in maintenance of "ideal" blood pH during hypothermia », in *Surgical Forum*, vol. 26, 1975, p. 263-265.
- MCCRUDDEN C., « WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies: A Malaysian Case Study », in *European Journal of International Law*, n° 1, vol. 17, 1 février 2006, p. 151-185.

- MEER Tom VAN DER, « En quoi fait-on confiance ? Une étude multi-niveaux de la confiance dans le Parlement en guise d'évaluation des caractéristiques de l'État », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 76, 2010, p. 543.
- MESSANT Françoise et MODAK Marianne, « Restructuration de l'entreprise et responsabilité : des effets (in)attendus chez les employées », in *Cahiers du Genre*, n° 1, vol. 32, 2002, p. 43.
- MEUNIER Jacques, *Le pouvoir du Conseil constitutionnel*, Paris ; Bruxelles, LGDJ : Bruylant, 1994, 1 vol. 373 p.
- MICHAEL S. BARR; GEOFFREY P. MILLER, « Global Administrative Law: the View from Basel », in *The European Journal of International Law*, n° 1, vol. 17, 2006, p. 15-46.
- MIGAUD Didier, « Les cinq défis de l'évaluation », in *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 148, 2013, p. 849.
- MILLS Philippe et QUINET Alain, « Dépenses publiques et croissance », in *Revue française d'économie*, n° 3, vol. 7, 1992, p. 29-60.
- MILLY Hubert de, « Aide internationale et ODD, une aide efficace ? », in *Afrique contemporaine*, n° 2, n° 258, 2016, p. 148-151.
- MOLONEY Kimberly, « L'administration publique et la gouvernance : analyse au niveau sectoriel de l'aide offerte par la Banque mondiale », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 75, 2009, p. 669.
- MONNET Éric, « La théorie des « capacités » d'Amartya Sen face au problème du relativisme », in *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 12, 31 mai 2007, p. 103-120.
- MOUSLI Morad, « L'efficacité du système budgétaire : vers un découplage des activités de mesure et de pilotage de la performance », in *Management & Avenir*, n° 4, vol. 70, 2014, p. 55.
- N. DIALLO Rozenn, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », in *Mondes en développement*, n° 1, vol. 165, 2014, p. 51.
- NADINE POULET-GIBOT LECLERC, « La contractualisation des relations entre les personnes publiques », in 1999, p. 551.
- NAVARRO GALERA Andrés et RODRIGUEZ BOLIVAR Manuel Pedro, « La modernisation des administrations publiques dans les économies émergentes et en transition grâce à des rapports financiers basés sur les normes internationales », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 77, 2011, p. 631.
- NGUIHE KANTE Pascal, « Les contraintes de la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun », in *Revue internationale de droit économique*, n° 4, t. XVI, 4, 2002, p. 603.
- NICO KRISCH; BENEDICT KINGSBURY, « Introduction.: global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order », in, n° 1, vol. 17, « The European Journal of International Law », p. 1-13.
- NUBUKPO Kako, « Dépenses publiques et croissance des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), Abstract », in *Afrique contemporaine*, n° 222, 14 décembre 2007, p. 223-250.
- OGIEIN Albert, « La gouvernance, ou le mépris du politique », in *Cités*, n° 32, 2007, p. 137-156.
- OLIVIER Laurent, « Construction, déconstruction et réinvention de l'État providence », in *Civitas Europa*, n° 33, 7 août 2016, p. 11-32.
- OULD AMAR Ahmed, « Amélioration des méthodes ou réforme politique ? : Quel cadre d'analyse pour opérationnaliser la démarche de conception des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités ? », in *Afrique contemporaine*, n° 4, vol. 208, 2003, p. 47.
- PACQUEMENT François, « Financement international du développement », in *Afrique contemporaine*, n° 4, vol. 236, 2010, p. 123.
- ____, « Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ? », in *Afrique contemporaine*, n° 3, vol. 231, 2009, p. 265.
- PASCAL PUIG, « Hiérarchie des normes: du système au principe », in *RTD.civ*, n° 4, 2001, « Dalloz ».

- PASSERON Jean-Claude, « Acteur, agent, actant: personnages en quête d'un scénario introuvable », in *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, XXXIX-121, 1 novembre 2001, p. 15-30.
- PATRICK BIRKINSHAW et EMMANUEL BREEN, « Contrats publics et contractualisation de l'action publique : un point de vue anglais », in, 2006, p. 1015.
- PAUGAM Guillaume, « L'État d'exception : sur un paradoxe d'Agamben », in *Labyrinthe*, n° 19, 15 décembre 2004, p. 43-58.
- PAUL ZAGAME, « Planification stratégique: quelques réflexions pour une transposition à la planification nationale », in, Numéro Hors Série, 1993, « Perspectives et réflexions stratégiques à moyen terme », p. 13-56.
- PERROUD Thomas, « L'indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 735.
- PEZ Thomas, « L'ordre public économique », in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 4, N° 49, 16 octobre 2015, p. 43-57.
- PICHONNAZ Pascal, « La concrétisation des changements sociaux dans le droit: éléments de réflexions », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, vol. 70, 2013, p. 130.
- PICQ Jean, « Introduction. Le surgissement des figures de l'État dans l'histoire de l'Europe », in *Les Manuels de Sciences Po*, 1 avril 2009, p. 19-40.
- PIERET Julien, « Conclusions. Etudier les droits humains pour mieux comprendre les mouvements sociaux ? », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 2, me 75, 4 février 2016, p. 167-188.
- PIROTTE Gautier, « Étudier les sociétés civiles dans le contexte du nouveau paradigme de l'aide internationale », in *Mondes en développement*, n° 3, vol. 159, 2012, p. 11.
- PISSALOUX Jean-Luc, « Les inspections générales au sein de l'administration française: structures, fonctions et évolution », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 155, 2015, p. 601.
- PITSEYS John, « Le concept de gouvernance », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 2, vol. 65, 2010, p. 207.
- PLANE Patrick, « La privatisation de l'électricité en Côte-d'Ivoire: évaluation et interprétation des premiers résultats », in *Tiers-Monde*, n° 152, vol. 38, 1997, p. 859-878.
- POLLITT Christopher, « Vers une "nouvelle théorie de l'administration publique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 1, vol. 73, 2007, p. 39.
- RACINE Jean-Baptiste et SIIRAINEN Fabrice, « Retour sur l'analyse substantielle en droit économique », in *Revue internationale de droit économique*, n° 3, t. XXI, 3, 12 octobre 2007, p. 259-291.
- RAFFINOT Marc, « L'élaboration de comptes patrimoniaux de finances publiques en Afrique », in *Afrique contemporaine*, n° 2, n° 258, 2016, p. 59-71.
- ____, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », in *Mondes en développement*, n° 1, vol. 149, 2010, p. 87.
- ____, « Crise mondiale et financement international du développement africain », in *Afrique contemporaine*, n° 4, vol. 232, 2009, p. 171.
- REIS Tarcila, « Dépendance ou indépendance des agences de régulation brésiliennes? Une contribution à l'étude de la légitimité des agences de régulation », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 803.
- REY-VALETTE Hélène et ANTONA Martine, « Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises », in *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 9 Numéro 1, 7 mai 2009.
- RIGGS Fred W., « Tendances de l'étude comparée de l'administration publique », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 76, 2010, p. 785-795.
- ROUBAN Luc, « Réformer ou recomposer l'État? Les enjeux sociopolitiques d'une mutation annoncée », in *Revue française d'administration publique*, n° 1, vol. 105-106, 2003, p. 153.

- SAGNA Olivier, « Privatisation, libéralisation, régulation: La réforme des télécommunications au Sénégal », in *Afrique contemporaine*, n° 2, vol. 234, 2010, p. 113.
- SAKHO Abdoulaye, « Analyse substantielle et relation de pouvoir », in *Revue internationale de droit économique*, n° 4, t. XXVII, 1 décembre 2013, p. 545-555.
- SAMB Moussa, « Privatisation des services publics en Afrique sub-saharienne: l'heure des bilans », in, juin 2009, « *Revue d'études et de recherches sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique* ».
- SANTISO Carlos, « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière: les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 119, 2006, p. 459.
- SAUVE Jean-Marc, « Les enjeux et défis de l'administration en 2012 », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 817.
- SEILLAN Antoine, « Bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) », in *Afrique contemporaine*, n° 4, vol. 236, 2010, p. 126.
- SEVERINO Jean-Michel et RAY Olivier, « La fin de l'aide publique au développement: les enjeux de l'action hyper collective », in *Revue d'économie du développement*, n° 2, vol. 20, 2012, p. 83.
- SHARPLES Stephen et TELLIER Charles, « Réformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », in *Afrique contemporaine*, n° 3, vol. 223-224, 2007, p. 251.
- STERCK Miekatrien, « Les conséquences de la budgétisation axée sur les résultats pour la fonction parlementaire: L'exemple de quatre pays », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2, vol. 73, 2007, p. 207.
- STERCK Miekatrien, SCHEERS Bram et BOUCKAERT Geert, « Réformes budgétaires dans le secteur public: tendances et défis. Public Sector Budget Reforms: Trends and Challenges, Reformas presupuestarias en el sector: tendencias y retos », in *Revue internationale de politique comparée*, n° 2, Vol. 11, 2004, p. 241-269.
- TIMSIT Gérard, « E=R.S 2: Le nouveau retour de l'État? Réflexions sur l'expérience française », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 72, 2006, p. 605.
- ____, « Administration et société: les transformations de l'appareil administratif », in *Droit et libertés à la fin du XXe siècle [Texte imprimé]: influence des données économiques et technologiques: études offertes à Claude-Albert Colliard*, 1984, p. 589-606.
- ____, « Éléments pour une analyse des systèmes d'administration publique: le cas de l'administration du développement », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann [Texte imprimé]*, 1975, p. 157-175.
- TORRENTE Nicolas DE, « L'Ouganda et les bailleurs de fonds :les ambiguïtés d'une lune de miel », in *Politique africaine*, n° 3, vol. 75, 1999, p. 72.
- TURPIN Dominique, « L'admission de l'exception d'inconstitutionnalité est souhaitable et possible », in *Commentaire*, n° 4, Numéro36, 1986, p. 705.
- VALENDUC Christian, « Les dépenses fiscales », in *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 1, Tome XLIII, 1 février 2004, p. 87-104.
- VAN HARTEN G., « Investment Treaty Arbitration as a Species of Global Administrative Law », in *European Journal of International Law*, n° 1, vol. 17, 1 février 2006, p. 121-150.
- VERHEIJEN Tony et DOBROLYUBOVA Yelena, « La gestion du rendement dans les pays Baltes et en Russie, un succès contre toute attente? », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2, vol. 73, 2007, p. 225.
- VERHOEST Koen, BOUCKAERT Geert et PETERS B. Guy, « Les deux faces de la réorganisation: la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980 ? 2005 », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 73, 2007, p. 357.
- VIALA Alexandre, « Le positivisme juridique: Kelsen et l'héritage kantien », in *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 2, Volume 67, 1 juin 2011, p. 95-117.

- VINCENT ARCHEMBEAULT, « Qu'est ce que l'évaluation des politiques publiques? », in *Gestion et finances publiques*, n° 5, Mai 20011, p. 301-302.
- VRIES Michiel S. de, « La confiance et la pratique de la gouvernance parmi les dirigeants locaux. Trust and governance practices among local leaders », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, vol. 71, 1 mai 2011, p. 429-451.
- WALTHER Julien, « L'indépendance des autorités de régulation en Allemagne », in *Revue française d'administration publique*, n° 3, vol. 143, 2012, p. 693.
- WILLE Anchrit, « L'évolution du paysage de l'imputabilité dans l'Union européenne : une Union de plus en plus dense », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 4, vol. 82, 2016, p. 733.
- ZHU Guobin et NGOK Kinglun, « Marchéisation, mondialisation et réforme administrative en Chine: Un parcours en zigzag vers un avenir prometteur », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2, vol. 73, 2007, p. 239.

THESES

- ARROUDJ Christophe, *De la fonction ministérielle: contribution à l'étude de la constitution de la Cinquième République*, Thèse de doctorat, Université Lumière, 2007, 551 p, (dactyl).
- BALDE Sory, *La convergence des modèles constitutionnels: études de cas en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2009, 778 p, (dactyl).
- BENICOURT Emmanuelle, *Les analyses du PNUD et de la Banque mondiale sur la pauvreté et le développement : la place d'Amartya Sen*, Thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, 2005, 350 p, (dactyl).
- DEAU Richard, *Les actes administratifs unilatéraux négociés*, Thèse de doctorat, Université d'Angers, 2006, 595 p, (dactyl).
- GALLETI Florence, *Les transformations du droit public africain francophone: entre étatisme et libéralisation*, Bruylant, 2004, (dactyl).
- GUEDI YABE Mohamed, *La marchéisation du système de santé à Djibouti: impacts économiques et sociaux*, Thèse de doctorat, Université du Littoral-Côte d'Opale, 2012, (dactyl).
- LAINE Julien, *Empirisme et conceptualisme en droit constitutionnel*, Thèse de doctorat, Centre de recherches Droits et perspectives du droit, 2011, (dactyl).
- MAZOUZ Bachir, *La part des styles conjecturaux de décision dans l'évolution des firmes: Une approche empirique de la dynamique des firmes à travers des apports des théories de la décision et de la cognition humaine appliquées aux organisations*, Thèse de doctorat, Université Lille 1 - Sciences et technologies, 1998, 636 p, (dactyl).
- NGANDO SANDJE Rodrigue, *État et Nation dans le constitutionnalisme africain: étude thématique*, Thèse de doctorat, Université de Bourgogne, 2013, (dactyl).
- SEYNABOU Samb, *Le droit de la commande publique en Afrique noire francophone : contribution à l'étude des mutations du droit des contrats administratifs au Sénégal, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Cameroun*, Bordeaux, 2015, 876 p, (dactyl).
- SIBONY Olivier, *Comprendre et prévenir l'erreur récurrente dans les processus de décision stratégique: l'apport de la Behavioral Strategy*, Thèse de doctorat, Université de Recherche Paris Sciences et Lettres - PSL Research University, 2017, (dactyl).
- YAHAYA Mahamane, *L'impact de l'aide publique au développement sur les politiques publiques des pays de l'Afrique de l'Ouest: le cas du Niger et du Mali : réflexion sur l'analyse des politiques des bailleurs de fonds dans les domaines de la santé et de l'éducation*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin, 2010, 643 p, (dactyl).

RAPPORTS

- BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Document stratégie pays, Djibouti (2011-2015)*, s.l., s.n., 2015.
- _____, *Rapport d'évaluation du projet d'appui au programme de réduction de la pauvreté urbaine (Don supplémentaire)*, s.l., s.n., 2010.
- BANQUE MONDIALE, *Évaluation de la performance de la gestion de la dette (DeMPA)*, s.l., s.n., 2011.

- BUREAU D'ÉVALUATION DU PNUD, *Évaluation des résultats des activités de développement*, États Unis, UNDP, 2012.
- CNUCED, *Examen de la politique d'investissement de Djibouti*, s.l., CNUCED, 2013.
- COMMISSION EUROPEENNE, *Évaluation de la coopération de l'Union Européenne avec Djibouti. Évaluation de niveau national*, Bruxelles, Commission européenne, 2012.
- CONSEIL D'ÉTAT, *Études annuelles du Conseil d'État: les établissements publics*, France, Conseil d'État, « Droits et Débats », 2009.
- DJIBOUTI-COMMISSION EUROPEENNE, *Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2014-2020*, Nairobi, s.n., 2014.
- FMI, *Rapport Pays- Djibouti*, Washington, E-U, s.n., 2016.
- FOND AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT, *Projet de renforcement institutionnel pour la bonne gouvernance des finances publiques: rapport d'évaluation*, s.l., BAD, 2001.
- FOND MONETAIRE INTERNATIONAL, *Consultations de 2016 au titre de l'article IV: communiqué de presse, rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour Djibouti*, Washington, E-U, s.n., 2017.
- FRANCE et CONSEIL D'ÉTAT, *Étude annuelle 2013. Rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 4 juillet 2013 [vol. 2], [vol. 2]*, Paris, Documentation française, 2013, 250 p.
- FRANCE et CONSEIL D'ÉTAT (1799- ...), *Étude annuelle 2015: l'action économique des personnes publiques: rapport adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 23 juillet 2015*, Paris, La Documentation française, 2015, 259 p.
- FRANKREICH (éd.), *Jurisprudence et avis de 2005: sécurité juridique et complexité du droit*, Paris, Documentation Française, « Etudes & documents / Conseil d'État », 2006, 412 p.
- GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Lettre d'intention du Gouvernement de la République*, Djibouti-Washington, s.n., 2008.
- GROUPE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL. BUREAU DE LA REGION DU MOYEN ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD. BANQUE MONDIALE, *Analyse des Dépenses Publiques Mettre les finances publiques au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté*, s.l., Banque Mondial, 2006.
- GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE, *STRATÉGIE DE PARTENARIAT-PAYS AVEC LA RÉPUBLIQUE DE DJIBOUTI Exercices 2014-2017*, s.l., s.n., 2014.
- HUERTA MELCHOR Oscar, *La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2008.
- LES AUTORITES DJIBOUTIENNES, LE FOND MONETAIRE INTERNATIONALE, LA BANQUE MONDIALE, *Document cadre de politique économique dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel renforcé*, Djibouti, s.n., 1999.
- MEDiateur DE LA REPUBLIQUE, *Rapport annuel d'activité au Président de la République et au Parlement (2014-2015)*, Djibouti, s.n., 2016.
- ____, *Rapport annuel d'activité au Président de la République et au Parlement (2012-2013)*, Djibouti, s.n., 2013.
- ____, *Rapport annuel d'activité au Président de la République et au Parlement (2011-2012)*, Djibouti, s.n., 2012.
- MINISTERE DE L'HABITAT, DE L'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT. DIRECTION DE L'URBANISME, *Stratégie nationale de développement urbain*, Djibouti, s.n., 2012.
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE et UNION AFRICAINE, *Rapport économique sur l'Afrique, 2007: accélérer le développement de l'Afrique par la diversification*, Addis-Abeba, Commission économique pour l'Afrique, 2007, 200 p.
- REPUBLIQUE DE DJIBOUTI, *Accord pour la conclusion de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance*, Washington, D.C, s.n. 2016.
- ____, *Initiative nationale pour le développement social 2008-2012*, Djibouti, s.n., 2010.
- ____, *Cadre stratégique intersectoriel de lutte contre le VIH/Sida et les IST (2003-2007)*, Djibouti, République de Djibouti, 2002.
- ____, *Rapport d'évaluation du programme d'action national pour la survie, la protection et le développement de l'Enfant pour les années 90*, Djibouti, s.n., 2001.

- ____, *TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR LES PAYS LES MOINS AVANCES*, Bruxelles, s.n., 2001.
- ____, *Note d'orientation et stratégie d'extension des filets de sécurité sociale 2013-2017*, Djibouti, Djibouti, s.n.
- REPUBLIQUE DE DJIBOUTI- COMMISSION EUROPEENNE, *Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013*, Lisbonne, s.n., 2007.
- REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, *Document stratégique de réduction de la pauvreté de la République Démocratique du Congo*, s.l., s.n., 2006.
- REPUBLIQUE DU TOGO, *Document stratégique de réduction de la pauvreté du Togo 2009-2011*, s.l., s.n., 2009.
- SECRETARIAT D'ÉTAT A LA SOLIDARITE NATIONALE, *Stratégie nationale « filet sociaux de sécurité » 2013-2017*, Djibouti, s.n., 2012.
- UNICEF, *Projet de descriptif de programme de pays 2013-2017*, s.l., UNICEF, 2012.
- UNION EUROPEENNE, *Informatisation des impôts et appui à la mise en place de la TVA*, s.l., s.n., 2008.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	5
Liste des principales abréviations.....	7
Sommaire.....	9
INTRODUCTION	11
I. Le courant institutionnaliste et néo-institutionnaliste : cadre théorique et grille de lecture.....	17
A. L'institution chez les institutionnalistes et néo-institutionnalistes.....	17
1. Les institutions chez les institutionnalistes de la <i>oldschool</i> : des moyens de rationalisation des conduites.....	18
2. Les institutions chez les institutionnalistes de la <i>new school</i> : des sources de performance économique	20
B. Le changement institutionnel : institutionnalisme ou volontarisme ?.....	23
1. Approches évolutionnistes du changement institutionnel	23
2. Approche par la régulation, des changements institutionnels	25
II. Photographie d'un processus d'institutionnalisation à l'œuvre.....	27
A. L'institutionnalisation de l'aide publique au développement	28
1. Définition et évolution de l'aide publique au développement.....	28
2. Institutionnalisation de la gestion de l'aide publique au développement.....	31
B. Le processus d'institutionnalisation en cours : méthodologie, problématique et hypothèse.....	34
1. Problématique et méthodologie d'analyse du changement institutionnel.....	34
2. Thèse de l'endométabolisme et de l'hybridation.....	37
PARTIE I. LES SOURCES DES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	39
TITRE I. LA LOGIQUE MARCHANDE, BIAIS DE TRANSFORMATION DES TECHNIQUE ET MODELE DE GESTION PUBLIQUE	43
CHAPITRE I. LA TRANSFORMATION TECHNIQUE DE LA GESTION PUBLIQUE	47
Section I. La recherche de l'efficacité de la gestion publique.....	48
§ 1. La recherche de la rationalisation de la gestion publique.....	49
A. Rénovation de la gestion financière.....	49
1. Le régime financier de la loi du 29 octobre 2000.....	49
a. Un régime financier moderne	49
b. Un régime financier modeste.....	51
2. Le régime comptable du décret du 15 janvier 2001.....	52
a. L'amélioration de l'information financière	52
b. L'amélioration du régime de la responsabilité financière.....	54
B. Montée en puissance de la question budgétaire (de l'administration budgétaire)	56
1. De la Dispersion des fonctions économique et budgétaire.	56
a. Dispersion des fonctions.....	56
b. Dispersion des organes.....	57
2. [...] À la centralisation et autonomisation des questions budgétaires.....	57
a. Centralisation.....	58
b. Autonomisation.....	58
§ 2. Le renforcement de la régularité de la gestion publique.....	59
A. Le développement du contrôle administratif au service de la régularité	60
1. La déconcentration de la fonction inspection.....	60
a. La concentration de l'inspection au niveau de la présidence	60

b. La déconcentration de l'inspection au niveau des ministères.....	62
2. Une organisation fonctionnelle de l'inspection générale interministérielle	63
a. La création d'inspection générale interministérielle	63
b. La logique fonctionnelle.....	65
B. La consécration du contrôle juridictionnel de la régularité des comptes.....	66
1. De la juridicisation répressive de la discipline budgétaire.	66
a. La création d'une juridiction des comptes et de la discipline budgétaire.....	66
b. Le renforcement de l'autonomie de la juridiction de la discipline budgétaire	68
2. ... à la valorisation du contrôle de la régularité des comptes	69
a. Améliorer les garanties procédurales devant le juge des comptes	69
b. Valoriser le contrôle administratif de la chambre des comptes	70
Section II. La recherche de la performance de la gestion publique	71
§ 1. La performance de la fonction gestion	72
A. La performance de la budgétisation des dépenses.....	73
1. Les limites à l'adoption d'une budgétisation de rendement.....	74
a. La structure du budget : un budget dominé par des dépenses improductives.....	74
b. La ventilation budgétaire : budgétisation par reconduction et ventilation mécaniste des allocations	76
2. Les palliatifs de la budgétisation du rendement	77
a. Le maintien de la rationalisation budgétaire.....	77
b. Le financement croisé des dépenses à caractère social.....	78
B. La performance de la gestion des recettes fiscales	79
1. L'efficacité du prélèvement	80
a. Amélioration des recettes fiscales par extension de l'assiette fiscale	80
b. Extension contre attractivité fiscale	81
2. Efficacité du recouvrement.....	82
a. Le renforcement de la capacité institutionnelle	83
b. Le renforcement de la capacité technique et technologique	84
§ 2. La performance de la fonction contrôle : responsabilisation interne et externe.....	85
A. Le dépassement du simple contrôle de régularité des comptes.....	85
1. Le développement des fonctions de conseil, audit et accompagnement dans la gestion publique	85
a. L'introduction de la fonction audit et conseil	85
b. Les obstacles à l'essor de la fonction audit et conseil.....	87
2. L'introduction de l'évaluation dans le contrôle de la gestion publique.....	88
a. L'aide publique, vecteur de l'introduction de l'évaluation des politiques publiques	88
b. L'évaluation limite l'adoption de l'évaluation	89
B. La contractualisation de la gestion des entreprises et établissements publics.....	90
1. Consécration du contrôle de légalité a posteriori	90
a. Le domaine du contrôle.....	90
b. L'intensité du contrôle.....	91
2. La contractualisation du contrôle de performance.....	92
a. La gestion privée des établissements publics de nature économique.....	92
b. Gestion privée et contrôle public	93
CHAPITRE II. LA TRANSFORMATION DE MODELE DE GESTION	95
Section I. Le processus d'implémentation de modèle de gestion.....	95

§ 1. Les principes structurants l'implémentation	96
A. La participation dans la conception de l'action publique.....	96
1. L'élargissement du champ des acteurs.....	97
a. De bailleur de fonds à partenaire	97
b. Les acteurs sociaux.....	98
2. L'extension du champ de l'action publique : l'immixtion de l'administré	99
a. Au niveau central	99
b. Au niveau local.....	100
B. La contractualisation de la performance de l'action.....	100
1. La contractualisation, un processus plutôt qu'un acte	101
a. Les caractéristiques de la contractualisation	101
b. Les structures d'une action publique contractualisée	102
2. La contractualisation, un moyen plus tôt qu'une fin.....	102
a. La contractualisation de la performance comme moyen de contrôle	103
b. La contractualisation de la performance, fondement de la structure des unités administratives.....	103
§ 2. Le modèle de gestion, objet de l'implémentation.....	104
A. La structure du modèle à implémenté.....	104
1. La reconfiguration fonctionnelle	104
a. La gestion par les résultats.....	104
b. La légitimité par la participation.....	105
2. La reconfiguration organisationnelle.....	107
a. L'imbrication des sphères et des niveaux.....	107
b. La désectorisation du cadre de conception de l'action publique	108
B. La réalité de l'implémentation.....	109
1. Les voies de l'assimilation.....	109
a. L'assimilation douce	109
b. L'assimilation formelle.....	110
2. Les limites de l'assimilation	112
a. Les facteurs externes à l'implémentation	112
b. Les facteurs internes à l'implémentation	113
Section II. Les effets de l'implémentation.....	115
§ 1. Les effets conjoncturels de l'implémentation sur l'action publique	115
A. La complexification de la lecture de l'action publique	115
1. La lisibilité de l'action publique	115
a. Une action publique éclatée et foisonnante.....	116
b. Le fait organisationnel, nouvel logique des montages institutionnels.....	117
2. L'imputation de l'action	118
a. L'imputation de la performance de l'action.....	118
b. L'imputation des responsabilités de l'action	119
B. L'exécution partagée, voire déléguée de l'action publique	120
1. Une exécution partagée.....	120
a. L'assistance technique	120
b. L'assistance financière.....	121
2. La décharge	122

a. La délégation interne de l'exécution de missions administratives.....	122
b. La délégation externe de l'exécution des missions administratives.....	123
§ 2. Les effets de la logique portée par les instruments.....	124
A. Les effets non-désirés conjoncturels.....	124
1. L'externalisation et la banalisation de la responsabilité de l'action publique.....	124
a. L'externalisation de la redevabilité.....	124
b. La banalisation de la fonction administrative.....	126
2. Les distorsions organisationnelles.....	126
a. Le retournement de la configuration hiérarchique.....	127
b. Le dilemme de la coexistence.....	127
B. Les effets non-désirés structurels.....	128
1. Étatisation du social ou socialisation de l'État :.....	129
a. Une action publique holiste.....	129
b. Les formes de l'action publique holiste.....	130
2. Marchéisation du service public et administration de service.....	131
a. La marchéisation du service public.....	131
b. La consécration d'une administration de service.....	132
TITRE II. LES INSTRUMENTS D'IMPLEMENTATION DE LA LOGIQUE MARCHANDE	135
CHAPITRE I. LES ENONCES DE L'INDS, DES INSTRUMENTS DENUES DE VALEUR	
JURIDIQUE.....	139
Section I. De la juridicité des énoncés de l'INDS.....	139
§ 1. Appréciation de la valeur juridique des énoncés de l'INDS.....	139
A. De la validité des énoncés de l'INDS.....	140
1. De la validité formelle des énoncés de l'INDS.....	140
a. La compétence.....	140
b. La procédure d'édiction.....	141
2. De la validité matérielle des énoncés de l'INDS.....	143
a. Des énoncés inadaptés à l'appréciation de la validité matérielle.....	143
b. Des énoncés n'appartenant pas à l'ordre juridique.....	144
B. De l'invocabilité des énoncés de l'INDS devant un juge.....	146
1. La justiciabilité des énoncés de l'INDS devant le juge constitutionnel.....	146
a. La justiciabilité au principal des énoncés de l'INDS devant le juge constitutionnel.....	146
b. La justiciabilité par voie d'exception des énoncés de l'INDS devant le juge constitutionnel.....	148
2. La justiciabilité des énoncés de l'INDS devant le juge administratif.....	148
a. La justiciabilité au principal des énoncés de l'INDS devant le juge administratif.....	148
b. La justiciabilité des énoncés de l'INDS devant le juge administratif en raison de leur caractère détachable d'acte du gouvernement.....	150
§ 2. Appréciation de la nature juridique des énoncés de l'INDS.....	152
A. L'absence de fondement juridique des énoncés de l'INDS.....	152
1. L'INDS, un document technique autoréférentiel.....	152
a. L'INDS, un document technique.....	152
b. Un document autoréférentiel.....	153
2. L'INDS, un document de politique général relevant d'un ordre pratique.....	154
a. Un document de politique générale... ..	154
b. ...instituant un ordre pratique négocié parallèle à l'ordre juridique.....	156

B. L'absence de force contraignante.....	157
1. Les énoncés de l'INDS sont dénués de force contraignante.....	157
a. Les énoncés de l'INDS ne sont pas les produits des rapports sociaux.....	157
b. Les énoncés de l'INDS sont les mises en forme actuelles des rapports sociaux externes.....	158
2. Les énoncés de l'INDS sont dotés d'une fonction contraignante.....	159
a. Le caractère contraignant du mode de production formel de l'INDS.....	159
b. La force contraignante des énoncés de l'INDS ?.....	160
Section II. De la portée normative des énoncés de l'INDS.....	162
§ 1. Le répertoire dialogique de l'INDS.....	162
A. L'INDS, un énoncé produit d'un discours évaluatif ?.....	163
1. L'aspect idéologique du discours évaluatif des énoncés de l'INDS.....	163
a. La bonne gouvernance, critère évaluatif du droit de l'action publique.....	163
b. La consolidation des acquis démocratiques et la protection des droits humains.....	164
2. L'aspect technique du discours évaluatif des énoncés de l'INDS.....	165
a. L'efficacité, critère évaluatif du droit de l'action publique.....	166
b. Consécration de l'expertise et des experts.....	167
B. L'INDS, un énoncé prescriptif ?.....	168
1. Le mode d'expression des énoncés de l'INDS.....	168
a. Les énoncés de l'INDS, des formules prescriptives ?.....	168
b. Le contenu indicatif des énoncés de l'INDS.....	169
2. Les énoncés de l'INDS, produits d'un style recommandatoire.....	170
a. Les énoncés de l'INDS, des recommandations ?.....	170
b. Les énoncés de l'INDS, des recommandations singulières ?.....	171
§ 2. Le degré d'effectivité et de réception des énoncés de l'INDS.....	173
A. La réception interne des énoncés de l'INDS.....	174
1. Les énoncés de l'INDS déclenchent la production de normes nationales.....	174
a. La force normative des énoncés de l'INDS.....	174
b. La garantie de l'effectivité des énoncés de l'INDS.....	175
2. Les énoncés de l'INDS, références directes et indirectes à des normes nationales.....	176
a. En tant que référence directe.....	177
b. En tant que référence indirecte.....	177
B. La réception externe des énoncés de l'INDS.....	178
1. Les énoncés de l'INDS déclenchent la production des sources du droit international.....	178
a. Source directe de convention internationale.....	178
b. Source indirecte de convention internationale.....	179
2. La portée de la réception externe des énoncés de l'INDS.....	180
a. L'effectivité de la réception.....	180
b. La marge d'appréciation et de liberté des partenaires.....	181
CHAPITRE II. LES ENONCES DE L'INDS, DES INSTRUMENTS DOTES DE CAPACITE NORMATIVE DE TRANSPOSITION DE MODELE.....	183
Section I. Le mode de production des énoncés de l'INDS.....	183
§ 1. Un mode de production réglé, partenarial et pluriel.....	183
A. Un mode de production réglé par des normes de droit souple.....	184
1. Le code de procédure assez particulier l'INDS.....	184

a. Des dispositions de droit souple.....	184
b. Un formalisme procédural.....	185
2. La portée du code de procédure souple.....	187
a. La réciprocité d'effet des énoncés de l'INDS.....	187
b. Réciprocité d'effet externe aux énoncés du document INDS.....	187
B. Un mode de production dialogique, partenarial et pluriel.....	188
1. La construction dialogique des énoncés INDS.....	188
a. Transformation de la négociation-participation.....	189
b. La procéduralisation de l'élaboration des énoncés de l'INDS.....	190
2. Énoncés co-construit et non contractuels.....	191
a. L'INDS, un acte unilatéral, mais pluriel.....	191
b. Un acte pluriel, fruit de négociation entre divers acteurs.....	192
§ 2. Une réception effective des énoncés de l'INDS, stimulant une transposition douce de modèle.....	193
A. Une réception effective des énoncés de l'INDS.....	193
1. La réception des énoncés de l'INDS par les partenaires au développement.....	194
a. Les énoncés de l'INDS, relais souple entre ordres juridiques.....	194
b. L'intégration dans l'ordre juridique de la formule INDS.....	194
2. La réception des énoncés de l'INDS par les organes nationaux habilités à créer du droit.....	196
a. Les énoncés de l'INDS enclenchent la production normative.....	196
b. Les énoncés de l'INDS, élément de source souple du droit.....	197
B. [...] favorisant une transposition douce de modèle.....	198
1. L'adoption directe de modèle par la mise en œuvre des énoncés de l'INDS.....	198
a. Les formes d'adoption directe.....	198
b. Le lien entre les énoncés de l'INDS et les normes-standard internationales de gestion.....	199
2. L'adoption indirecte de modèle.....	201
a. Les programmes de renforcement des capacités institutionnelles.....	201
b. L'efficacité de la transposition.....	202
Section II. Un mode de production, source de médiation entre espaces normatifs.....	202
§ 1. Un mode de production, forme de structuration d'un espace normatif.....	203
A. L'Espace normatif de la coopération pour le développement.....	203
1. La structure de l'espace normatif de coopération au développement.....	204
a. Identification des espaces normatifs.....	204
b. Configuration et nature de la relation entre les deux espaces.....	205
2. Les techniques de prise en compte des normes.....	206
a. L'incorporation.....	207
b. L'harmonisation.....	208
B. Les fonctions de cet espace normatif.....	210
1. La fonction administrative.....	210
a. L'objet de la fonction administrative.....	210
b. L'effet structurant de l'exercice de la fonction administrative.....	211
2. Une fonction normalisante.....	212
a. Le facteur de la normalisation.....	213
b. Les secteurs de la normalisation.....	214

§ 2. Un mode de production, moyen de médiation et de transposition entre espace normatif.....	216
A. La relation entre l'espace normatif de réglementation de la gestion de l'aide et l'espace normatif du droit administratif global, une relation référentielle.....	216
1. Identification de l'espace normatif du droit administratif global.....	216
a. Caractéristique et structure.....	217
b. Principes et valeurs du droit administratif global.....	218
2. La relation référentielle entre l'espace normatif du droit administratif global et celui de la réglementation de la gestion de l'aide publique.....	220
a. L'absence de rapport d'engendrement.....	220
b. Incorporation et appropriation.....	221
B. La circulation des normes entre les deux espaces.....	222
1. La normalisation de la réglementation de la gestion de l'aide publique aux principes du droit administratif global.....	222
a. La normalisation des matériaux de gestion de l'aide publique aux standards du droit administratif global.....	222
b. Le principe de vase communicant.....	224
2. Appropriation contre transposition ou renforcement démocratique de l'interconnexion entre l'espace normatif global et l'espace normatif national.....	224
a. Une interconnexion perturbée par l'appropriation nationale et législative ?.....	225
b. Une interconnexion renforcée par l'appropriation nationale et législative.....	226
PARTIE II. LA PORTEE DES MUTATIONS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	229
TITRE I. LES RECONFIGURATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ÉTAT.....	235
CHAPITRE I. LA RECOMPOSITION INSTITUTIONNELLE DE L'ÉTAT ECONOMIQUE.....	239
Section I. L'injonction de privatisation du secteur public économique.....	240
§ 1. La privatisation patrimoniale des entreprises publiques.....	240
A. La privatisation des entreprises publiques au statut d'établissement public.....	241
1. Les spécificités des établissements publics de nature économique.....	242
a. Spécificité statutaire.....	242
b. Spécificité matérielle ?.....	243
2. Les modalités de privatisation.....	244
a. Liquidation et transfert à une société d'État.....	244
b. Privatisation par la transformation des établissements publics en société d'État.....	245
B. La privatisation des sociétés.....	246
1. Modalités.....	246
a. La cession des actifs au secteur privé.....	246
b. Le transfert de l'exploitation de l'activité des entreprises publiques au secteur privé.....	247
2. Les limites à la privatisation.....	248
a. La réserve de l'action spécifique.....	248
b. La limitation des prises de participation étrangère.....	249
§ 2. La privatisation de la gestion des entreprises publiques.....	249
A. La souplesse de gestion des entreprises publiques.....	249
1. L'autonomisation de la gestion des entreprises publiques.....	249
a. La consécration de l'autonomie.....	249
b. Une autonomie relative.....	251
2. L'octroi du statut de commerçant aux entreprises publiques.....	252

a. Une activité de nature commerciale.....	252
b. Le statut de commerçant accordé aux entreprises publiques.....	253
B. Les contraintes et privilèges de puissance publique.....	255
1. Contraintes de puissance publique.....	255
a. Contrôle du capital et des produits de l'exploitation	255
b. Contrôle du prix de l'exploitation.....	256
2. Privilèges de droit public	257
a. Privilèges de nature financière	258
b. Les privilèges d'exploitation	258
Section II. La gestion casuistique du secteur public économique.....	260
§ 1. Secteurs réglementés et ouvert aux opérateurs privés.....	261
A. Les conditions d'accès, un accès réglementé	261
1. Les conditions d'accès.....	261
a. Conditions propres au secteur d'activité.....	261
b. Conditions résultant de la politique du gouvernement	263
2. Les garanties procédurales et leurs effets sur la structure des marchés	264
a. Procédures d'octroi et garanties	265
b. Les effets structurants sur le marché.....	265
B. Les conditions d'exploitation : une exploitation réglementée	267
1. Le rôle déterminant de l'autorité de réglementation sectorielle	267
a. Attribution, rôle et place de l'autorité de réglementation.....	267
b. Pouvoir de l'autorité de réglementation.....	268
2. L'absence de préoccupation concurrentielle.....	269
a. Les motifs de l'ouverture des marchés	270
b. La structure réglementaire du prix.....	271
§ 2. Secteurs régulés et ouverts aux opérateurs privés	272
A. La substitution de monopole privé au monopole public.....	272
1. Les facteurs déterminants.....	272
a. Contrainte financière déterminant des monopoles privés.....	272
b. Politique économique déterminant la redéfinition de la place de l'État.....	273
2. La structure des monopoles privés	274
a. Des droits d'exclusivité attachés à des contrats de concession	275
b. Des exclusivités contractuelles au monopole privé	276
B. La régulation économique de secteurs sous monopole privé.....	277
1. Les conditions d'émergence de la régulation économique.....	277
a. Une régulation née de la conjoncture économique.....	277
b. Le statut de l'autorité de régulation sectorielle	279
2. Les conditions d'exercice de la régulation.....	279
a. Les limites à l'efficacité de la régulation	280
b. Le renforcement des capacités de régulation.....	281
CHAPITRE II. LA RECONFIGURATION DE L'ARCHITECTURE ADMINISTRATIVE.....	283
Section I. La révision de la nomenclature des institutions administratives.....	284
§ 1. La combinaison des catégories : l'émergence d'entités administratives hybrides.....	284
A. Des plateformes administratives autonomes sans personnalité juridique.....	285
1. Organisation des plateformes administratives.....	285

a. Une organisation type établissement public	285
b. Une activité de service public administratif.....	286
2. Une organisation tournée vers l'extérieur	286
a. Influence conceptuelle de la stratégie de lutte contre la pauvreté.....	287
b. Gestion des contraintes et optimisation organisationnelle	288
B. Des instruments financiers à gestion autonome sans personnalité juridique.....	289
1. Instrument financier spécial	289
a. Spécificité au regard de la compétence du législateur	289
b. Une spécificité résultat d'une pirouette juridique.....	290
2. Un instrument financier non-budgétisé bénéficiant d'une autonomie de gestion en l'absence de personnalité juridique.....	290
a. Le fond de solidarité nationale, un instrument financier de pilotage de politique publique	290
b. Les Fonds autonomes, une formule.....	291
§ 2. La reconfiguration des catégories administratives existantes : les agences.....	291
A. Des configurations organiques sur mesure	292
1. Habillage institutionnel varié.....	292
a. Association d'utilité publique.....	292
b. Entreprise publique chargée d'une mission de nature administrative.....	293
2. Habillage institutionnel sur mesure.....	294
a. Organisme tourné vers l'extérieur	294
b. Organisme tourné vers les clients	295
B. Une gestion marquée par la souplesse et axée sur l'efficacité.....	296
1. Gestion souple et autonome	296
a. Souplesse de gestion héritée de programmes d'aide.....	296
b. Souplesse de gestion nécessitée par les missions de l'agence	297
2. Gestion axée sur l'efficacité.....	298
a. Absence de tutelle.....	298
b. Audit et évaluation sur indicateur d'objectif.....	298
Section II. La restructuration de l'administration centrale	299
§ 1. Instrumentalisation du niveau ministériel de l'administration centrale.....	299
A. Reconfiguration des départements ministériels pour la mise en œuvre des programmes	299
1. La redéfinition des missions des départements ministériels	300
a. La redéfinition conceptuelle des missions	300
b. La redéfinition des priorités de l'action	301
2. La création et suppression pure et simple de départements ministériels.....	301
a. La suppression de ministère.....	301
b. La création de ministère	303
B. Émergence de la logique d'administration de mission dans les départements ministériels	304
1. Éclosion à l'intérieur des départements ministériels d'unité de gestion de projet.....	304
a. Origine externe de la formule de l'administration de mission.....	304
b. Implémentation et contradiction	306
2. Appropriation et intégration juridique de la formule	308
a. Appropriation.....	308
b. Contournement de la rigidité budgétaire	309

§ 2. Révision du monisme des fonctions exécutives : vers un bicéphalisme exécutif ?.....	310
A. La portée normative de l'autorité hiérarchique du Premier ministre.....	311
1. Autorité sur les actes des ministres	311
a. Dans l'action sectorielle.....	311
b. Dans l'action intersectorielle et interministérielle	312
2. Position au sein du gouvernement.....	313
a. <i>Minus</i> inter pares	313
b. [...] sauf en situation de crise politique ?	314
B. Recomposition horizontale de l'autorité hiérarchique.....	315
1. La redistribution des pouvoirs en faveur du Premier ministre.....	316
a. La redistribution des pouvoirs en faveur du Premier ministre au sein de l'appareil gouvernementale.....	316
b. La consécration de l'Autorité hiérarchique du premier ministre	318
2. La redistribution des fonctions entre le Président et le Premier ministre.....	319
a. Le retournement de la relation hiérarchique	319
b. Bicéphalisme fonctionnelle : la spécialisation des chefs.....	320
TITRE II. LA (RE)ORGANISATION DE L'ÉTAT ADMINISTRATIF	325
CHAPITRE I.LA RESTRUCTURATION DE L'ÉTAT ADMINISTRATIF	329
Section I. L'administration postindépendance de l'ordre public (1977-2002).....	329
§ 1. L'ordre public, principe structurant de l'administration postindépendance (1977-1997).....	329
A. La gestion du secteur improductif : l'ordre public au service de l'unité nationale.....	330
1. Fonction et finalité de la police administrative de l'administration postindépendance	331
a. Les fonctions de la police administrative : le maintien de l'ordre public.....	331
b. La finalité de la police administrative : l'unité nationale	332
2. Le mode de gestion de la police administrative : la centralisation réglementaire	334
a. Une gestion centralisée	334
b. Une gestion réglementaire de l'ordre social	335
B. La gestion du secteur productif : l'État, tuteur et moteur du développement économique.....	336
1. L'extension économique de la puissance publique.....	336
a. Établissement d'un secteur productif de droit public.....	336
b. Gestion tutélaire du secteur productif dans le droit fil du droit colonial.....	338
2. L'administration tutélaire de l'ordre sociale.....	341
a. L'administration tutélaire.....	341
b. Les incohérences de l'administration tutélaire.....	342
§ 2. L'ordre public économique libéral, principe structurant l'administration sous ajustement structurel (1997-2002).....	344
A. Les variances par rapport à l'administration postindépendance.....	344
1. La reconfiguration de la relation de l'État avec le secteur parapublic et le secteur privé marchand.....	344
a. La gestion du secteur parapublic.....	344
b. La gestion du secteur privé	346
2. La réforme de l'administration publique dans une approche gestionnaire et finaliste	348
a. La réforme administrative : d'une administration de l'économie à une administration pour l'économie	348

b. L'approche gestionnaire de la réforme de l'administration : de puissance administrative à fonction administrative	350
B. Les invariants par rapport à l'administration postindépendance	351
1. Les invariants conjoncturels	351
a. Le primat à l'économie.....	351
b. Le dédain du social.....	354
2. Les invariants structurels.....	355
a. La logique binaire.....	355
b. La logique verticale.....	358
Section II. L'administration sociale de la stratégie de réduction de la pauvreté (depuis 2000-2002).....	359
§ 1. La promotion du passage de l'État protecteur à l'État social.....	359
A. La promotion de droits sociaux	360
1. Consécration et multiplication des droits sociaux	360
a. Contexte d'émergence et consécration.....	360
b. Droits sociaux et non droits fondamentaux.....	361
2. La particularité des droits sociaux : droits programmatiques de l'action publique.....	362
a. Droits programmatiques et pratiques	362
b. Valeur juridique de ces droits sociaux.....	363
B. Le concept de « pauvre » au cœur de la recomposition étatique.....	363
1. Recomposition marquant le passage de l'État providence à l'État social	364
a. Le concept d'État providence.....	364
b. Le passage à l'État social	365
2. Recomposition de la providence étatique par le recours au concept de « pauvre »	366
a. Le « pauvre », critère de couverture de l'administration sociale	366
b. Le pauvre, nouvelle catégorie spéciale d'administré	366
§ 2. Les effets sur la logique administrative : une gestion intégrée des sous-champs administratifs	367
A. La logique intégrée de gestion administrative suppléant la gestion verticale.....	367
1. L'intégration des niveaux et des fonctions.....	367
a. Intégration des niveaux.....	367
b. Intégration des fonctions	369
2. Le facteur logique de la gestion intégrée	370
a. Approche holiste de la stratégie de réduction de la pauvreté	370
b. Contamination ou « homothétie » dans la structuration du champ administratif national.	370
B. La reconfiguration des rapports comme fondement de la nouvelle administration.....	371
1. La nouvelle structuration du champ économique : entre l'administration et les opérateurs économiques.....	371
2. La nouvelle structuration du champ administratif et social : entre l'espace civil et l'espace public	373
a. La disparition de la frontière entre la société civile et l'État	373
b. La société civile, acteur de la gestion publique ?	374
CHAPITRE II. LA JUSTICIABILITE DES RELATIONS ADMINISTRATIVES.....	375
Section I. L'exercice du pouvoir administratif.....	375
§ 1. La réglementation de portée individuelle.....	376

A. Dans l'administration postindépendance (1977-1999).....	376
1. Les actes de police économique	376
a. L'administration postindépendance avant le conflit civil armé (1977-1993).....	376
b. L'administration post-conflit et sous ajustement structurel (1993-1999).....	378
2. Les actes de police administrative et les mesures disciplinaires de la fonction publique	379
a. Les actes de police administrative.....	379
b. Les mesures disciplinaires de la fonction publique.....	380
B. Dans l'administration sociale de la lutte contre la pauvreté.....	380
1. L'apport de la constitution définitive du 15 septembre 1992.....	380
a. Les variances.....	381
b. Les invariants	381
2. Après l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté	382
a. L'amélioration des procédures juridictionnelles	383
b. Consécration de la médiation administrative.....	383
§ 2. La réglementation de portée générale	385
A. Le monisme réglementaire de l'administration postindépendance (1977-1996).....	385
1. La situation exceptionnelle de l'exécutif dans la période dans la période constitutionnelle transitoire (1977-1992).....	385
a. Concentration organique des pouvoirs	385
b. Concentration des fonctions	386
2. La délimitation des pouvoirs présidentiels par le constituant de 1992.....	387
a. La délimitation.....	387
b. La portée de la délimitation des fonctions	388
B. Déconcentration et multiplication de réglementations spéciales dans l'administration post-ajustement structurel (depuis 1997).....	388
1. Déconcentration organique du pouvoir réglementaire.....	389
a. Les règlements intérieurs des établissements publics source de déconcentration.....	389
b. La portée de la déconcentration organique.....	390
2. Déconcentration fonctionnelle du pouvoir réglementaire.....	392
a. La multiplication de police spéciale	392
b. Portée et signification de multiplication de police spéciale par voie de délégation	393
Section II. La justiciabilité du pouvoir administratif.....	396
§ 1. Les modes de justiciabilité du pouvoir administratif.....	396
A. La place du juge administratif.....	397
1. Le monisme juridictionnel.....	397
a. Organisation moniste.....	397
b. Compétence générale en matière de contentieux administratif.....	397
2. La situation du juge administratif.....	398
a. La situation disciplinaire du juge administratif.....	398
b. L'isolement du juge administratif.....	399
B. La place du règlement amiable	400
1. L'organisation du recours arbitral (1984 à nos jours).....	400
a. L'organisation de l'arbitrage international	400
b. L'organisation de l'arbitrage national	400
2. La contradiction avec le régime juridique des contrats des personnes publiques	401
a. Un régime de droit public.....	401

b. La protection du règlement arbitral.....	402
§ 2. La prépondérance d'une juridicité amiable du pouvoir administratif	403
A. Une préférence pour une juridicité amiable de pouvoir administratif.....	403
1. Une préférence organisée et institutionnalisée.....	404
a. Dans les litiges des mesures de nature administrative.....	404
b. Dans les litiges des actes de nature économique.....	405
2. Les effets pervers de cette préférence.....	406
a. Dans le cas du contentieux des mesures individuelles.....	406
b. Dans le cas du contentieux des relations économiques	407
B. La structure de l'administration publique et du droit de l'action publique.....	408
1. L'absence d'autonomie de l'ordre juridique.....	408
a. Les motifs de l'absence d'autonomie.....	409
b. Une exigence du contexte actuel de l'action publique.....	410
2. Les effets de l'absence d'autonomie.....	410
a. La refondation de la puissance administrative	410
b. La performance contre le droit ?.....	411
CONCLUSION.....	413
Le changement institutionnel de l'État administratif.....	415
Mutation adaptative en vue du maintien d'un système de domination	417
INDEX DES MOTS CLES.....	419
ANNEXES.....	425
Table des annexes.....	427
Annexe 1. Extrait du Manuel de référence de la Banque Mondiale sur la stratégie de réduction de la pauvreté pour la communauté internationale d'aide au développement.....	429
Présentation de la stratégie et du caractère référentielle du document aux fins d'alignement des partenaires.....	429
Introduction de la performance dans la gestion publique	430
Introduction à l'analyse des coûts et notamment le coût complet dans la budgétisation.....	430
Annexe 2. Extrait INDS pour la période 2007-2011, P.42.....	433
Annexe 3. Document Stratégie (de coopération) Pays de la Banque Africaine du développement- Lien entre INDS et DSP. Extrait p.4, DSP BAD, pays Djibouti, période 2011-2015.....	435
Annexe 4. Appropriation nationale de la stratégie SRP dans la période post-2015, terme de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Document stratégie Pays- Djibouti de la politique de coopération de l'UE avec les Pays ACP pour la période 2014-2020. Extrait.....	437
Clauses générales	437
Résumé du PIN (et de la stratégie de coopération UE-Djibouti pour la période)	438
BIBLIOGRAPHIE.....	439
Ouvrages.....	441
Articles de revues.....	445
Thèses.....	456
Rapports.....	456
TABLE DES MATIERES.....	459