La fabrique transnationale du politique : Une sociologie historique du champ réformateur de la "gouvernance" (1961-2019)

Quentin Deforge

▶ **To cite this version:**

Quentin Deforge. La fabrique transnationale du politique : Une sociologie historique du champ réformateur de la "gouvernance" (1961-2019). Science politique. Université Paris sciences et lettres, 2019. Français. NNT : 2019PSLED016 . tel-04477855

HAL Id: tel-04477855
https://theses.hal.science/tel-04477855

Submitted on 26 Feb 2024

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.

PSL UNIVERSITÉ PARIS

THÈSE DE DOCTORAT
DE L'UNIVERSITÉ PSL

Préparée à l'Université Paris-Dauphine

La fabrique transnationale du politique

Une sociologie historique du champ réformateur de la « gouvernance » (1961-2019)

Soutenue par

Quentin DEFORGE

Le 20 décembre 2019

Ecole doctorale n° ED 543

Ecole doctorale de Dauphine

Spécialité

Sciences sociales

Composition du jury :

Laëtitia ATLANI-DUAULT
Directrice de recherche à l'IRD, Université Paris-Descartes
Présidente

Vincent GAYON,
Maître de conférences, Université Paris Dauphine,
Co-encadrant

Choukri HMED,
Maître de conférences HDR, Université Paris Dauphine
Examinateur

Martine KALUSZYNSKI
Directrice de recherche au CNRS, Science Po Grenoble
Examinatrice

Thierry KIRAT
Directeur de recherche au CNRS, Université Paris-Dauphine
Directeur de thèse

Olivier NAY
Professeur des Universités, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne
Rapporteur

Antoine VAUCHEZ
Directeur de recherche au CNRS, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne
Rapporteur

Dauphine | PSL UNIVERSITÉ PARIS

La fabrique transnationale du politique

Une sociologie historique du champ réformateur de la « gouvernance »
(1961-2019)

Remerciements

C’est l’ouverture intellectuelle et disciplinaire de l’IRISSO qui m’a permis de poursuivre ce projet de recherche. Je remercie donc Vincent Gayon et Thierry Kirat de m’avoir ouvert les portes de cet espace académique unique, et de m’avoir soutenu dans cette reconversion, de l’économie vers les sciences sociales. Même si mes terrains internationaux m’en ont souvent tenu à distance, je remercie tous ceux et toutes celles qui font la richesse de ce laboratoire, en particulier pour l’attention qu’ils et elles portent à ses doctorants. Parmi eux, je remercie tout particulièrement Benjamin Lemoine, par le hasard initial d’une enquête commune, de m’avoir transmis un peu du métier de chercheur, du goût des archives, de l’écriture, de l’enquête. Je remercie enfin mes anciens et actuels collègues doctorants, dont beaucoup ont nourri ce travail.

Je remercie les chercheurs, plus ou moins confirmés, qui ont accompagné cette recherche à un moment ou un autre, à Tunis, aux États-Unis, ou en France : Maïlys Mangin, Natalia Frozel-Barros, Aykiz Dogan, Olivier Coulaux, Stéphane Blumer, Gabriele Montalbano, Damiano De Facci, Sarah Adjel, Riadh Amine Ben Mami, Selima Kebaïli, Yasmina Aziki, Alessandro D’Errico, Clara Della Valle, Thibault Delamare, Déborah Pérez, Leïla Drif, Dorota Dakowska, Yasmine Bouagga, Pierre Blavier, Romain Lecler, Yohann Morival, François-Xavier Dudouet, Marie Vannetzel, Boris Pétric, Thomas Angeletti, Jocelyne Dakhlia, Houda Ben Hamouda, Amin Allal, Ranime Alsheltawy, Jérôme Heurtaux, Valentin Thomas, Guillaume Gentile, Martin Barnay, Alice Gaïa.

J’adresse de grands remerciements à ceux et celles qui m’ont accueilli à l’étranger. Parmi eux, je remercie l’équipe de l’IRMC, et en particulier Karima Dirèche, Romain Costa, Hayet Naccache, et Raja Chaaba. Je remercie Nicolas Guilhot et Barbara Miller, qui m’ont facilité l’accès aux institutions académiques étasuniennes, et Alexandre Roig, qui m’a accueilli dans le cadre d’un partenariat avec l’Université San Martin à Buenos Aires. Je tiens particulièrement à remercier Gil Eyal de m’avoir ouvert les portes du département de sociologie de l’Université de Columbia, d’avoir pris le temps de s’intéresser à mon travail et de m’avoir donné de précieux conseils.

Je remercie également Antoine Vauchez et Choukri Hmed d’avoir accepté de suivre ce travail de thèse, et d’avoir ainsi fait du technocratique « comité de suivi » un moment particulièrement riche et utile, qui a joué un rôle déterminant. Je remercie Olivier Nay, Laëtitia Atlani-Duault, et Martine Kaluszynski d’avoir accepté de les rejoindre pour former mon jury.

Cette thèse doit beaucoup à mes enquêtés, qui ont accepté de me faire confiance tout en étant conscients de la dimension critique de mon travail. Je tiens particulièrement à remercier Jean-Raphaël, Jonathan, Olivier-Pierre, Hédi, et Therese. Je dois également beaucoup à ceux et celles qui m’ont facilité l’accès au terrain, ou qui m’ont aidé à le comprendre, et tout particulièrement Claire Cabrol, Nadia Tarhouni, et Mohamed Dhia Hammami, qui m’a donné les clés les plus précieuses pour tenter de réinsérer les réformes auxquelles je m’intéresse dans l’histoire de l’État et du champ politique tunisiens. Enfin, je tiens à remercier les trois personnes qui m’ont initié au quotidien des organisations internationales : Daniel Hamrol, qui il y a quelques années, en me parlant quotidiennement des coulisses de l’UNESCO, m’a fait mesurer qu’il est était tout à fait possible de faire des organisations internationales un objet d’enquête, Jean-Luc Sintes, qui par nos longues

discussions, m’a transmis un peu de son expérience onusienne, tout particulièrement comme syndicaliste, et enfin Dimitri Samaras, qui m’a ouvert les portes les plus fermées du siège de l’ONU à New York.

Enfin, je remercie tout particulièrement ma mère, de m’avoir continuellement soutenu dans ce projet comme dans les autres, ainsi que mes amis pour m’avoir très souvent supporté dans leurs canapés, pour une nuit ou pour quelques semaines, et pour avoir même été pour certains contraints de relire ces chapitres : Alex, Cyrielle, Aloys, Ayoub, Hamid, Solène, Amanda, Anita, Antoine, Laura, Nicolas, Maria, Marie-Chiara, Béa, Gérard, Adrien, Irène, Sonja, Viktoria, Noémie, Fabrice, Champ, William, Fabien, Céline, Clara, Julie, Alice, Jean-Nicolas, Martin, Laurent, Marion, Fabien. Enfin, merci à Camilla d’avoir été à mes côtés tout au long de cette année d’écriture.

Sommaire

Prologue……..…….9

Introduction générale……..….. 17

Première partie : Genèse d'espaces sociaux et de savoirs de gouvernement dédiés à la réforme des institutions d'État des pays du Sud, à l'ONU et aux États-Unis (1961-1989)……..59

Chapitre 1 – Renforcer des administrations « séparées de la politique ».
La globalisation de la *« public administration »*, entre développement et coopération économique internationale…….63

Chapitre 2 – Promouvoir la « modernisation » des institutions politiques.
Une mobilisation pour des activités de « développement politique » autonomes du « développement économique »……...119

Chapitre 3 – Organiser et encadrer les processus électoraux.
Genèse de trois formes d'expertise électorale, issues des droits de l'homme, du conseil politique et de l'administration publique…….169

Deuxième partie : Fin des concurrences Est-Ouest sur les pays du Sud et constitution du champ réformateur de la « gouvernance » (1989-2019)……....225

Chapitre 4 – La construction du problème de la « gouvernance ».
Décloisonnement des espaces sociaux et des savoirs de gouvernement…….229

Chapitre 5 – L'autonomisation d'un espace transnational.
Concurrence entre les organisations et professionnalisation des activités de « gouvernance » en des différents secteurs……..283

Chapitre 6 – Du « renforcement » au « contrôle » des institutions d'État.
Restructuration du champ réformateur autour de l'« accountability »……343

Conclusion générale…….……395

Annexes……..……..411

Prologue

Tunis, Novembre 2015, Assemblée des Représentants du Peuple

Un déjeuner se tient dans la petite salle du Palais du Bardo, siège de l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP), où le Président du Parlement a l'habitude de prendre ses repas avec son équipe ou ses invités extérieurs. Autour de lui sont assis quelques-uns de ses conseillers. De l'autre côté de la table se tiennent deux experts parlementaires du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), invités de manière très exceptionnelle à déjeuner avec lui. Mais surtout, en face du Président est assise une fonctionnaire du Parlement européen, présente en tant qu'experte pour le PNUD. Spécialiste en communication, sur un financement du PNUD, elle a passé les jours précédents à rencontrer les fonctionnaires chargés de la communication du Parlement, et à les former de façon à ce qu'ils soient prêts à gérer des crises politiques qui pourraient déstabiliser l'institution, dans un contexte de scission du parti majoritaire.

Mais après ces quelques jours, cette experte estime qu'il est impossible de mettre en place un dispositif spécialement dédié à la communication de crise. Selon elle, c'est l'ensemble de la communication de l'Assemblée qu'il faut réformer. Il faut tout particulièrement mettre fin à ce qui est à ses yeux un problème majeur : la communication de l'Assemblée n'est pas distincte de la communication de son Président. Lorsqu'un enjeu relatif à l'Assemblée est abordé face aux journalistes, celui-ci prend la parole en son nom, alors qu'il est également président du parti majoritaire. Pour la fonctionnaire du Parlement européen, érigée ici en tant qu'experte, il est inconcevable que l'institution parlementaire n'ait pas son propre dispositif de communication, distinct de celui de son Président. Autrement dit, il est inconcevable selon elle de laisser place à une telle confusion, alors que les médias demandent des informations tout aussi bien sur l'avancée des projets de loi que sur l'actualité politique.

Lorsqu'au cours du déjeuner, elle met ce problème sur la table, et évoque directement avec le Président de l'Assemblée la nécessité de confier la communication de l'institution à une tierce personne, le professionnel de la politique de quatre-vingt-deux ans est quelque peu déstabilisé. Il est difficile de savoir si celui-ci, qui a commencé sa carrière politique nationale comme ministre sous Habib Bourguiba dans les années 1970, feint de ne pas comprendre ce que demande l'experte, ou bien s'il ne comprend réellement pas en quoi celle-ci peut voir une « confusion » entre sa parole et celle de l'Assemblée. Autour de la table, tout le monde se tait. Du côté de ses conseillers, personne n'ose jamais aborder un sujet aussi sensible, même si avant le repas, plusieurs d'entre eux ont

affiché leur soutien à l'experte. Du côté des experts parlementaires du PNUD, c'est la même chose, un tel sujet est trop sensible pour qu'ils puissent s'exprimer trop ouvertement en faveur de la fonctionnaire du parlement européen.

Kiev, juin 2017, Conférence « Global Legislative Openness »

Un peu moins de deux-cents parlementaires, fonctionnaires, et militants d'organisations non-gouvernementales se pressent dans les couloirs d'un hôtel de luxe. A l'heure indiquée par le programme, tous prennent la direction de la *Verkhovna Rada*, le Parlement ukrainien, à deux cents mètres de là. Une fois passés les contrôles militaires, et en attendant la fin de la séance du Parlement, les participants déambulent vers le premier étage où un hall est dédié à des stands en lien avec l'évènement. L'un d'eux porte sur le projet que l'agence étasunienne de développement, USAID, mène depuis plus de dix ans auprès du Parlement ukrainien. Un autre est tenu par une entreprise privée, qui propose des outils numériques permettant de faciliter la participation des citoyens. Une fois la séance parlementaire terminée, les députés sortent de l'hémicycle et laissent leurs places aux participants de la conférence. A l'intérieur, presque tous prennent des photos, depuis les sièges des députés, où ils sont installés. Parmi eux se trouvent quelques professionnels de premier plan des activités de gouvernance, ici comme organisateurs de l'évènement, comme le directeur des programmes de gouvernance du *National Democratic Institute* (NDI), une organisation financée par des fonds publics étasuniens, ou encore le chef de l'unité *Inclusive Political institutions* du PNUD, lui-même ancien parlementaire de Nouvelle-Zélande.

L'évènement s'intitule *« Building Citizen Trust through Openness and Engagement »*, et la plupart des participants ont été invités pour le rôle qu'ils jouent, dans leurs pays, pour faire adopter des réformes visant à l'« ouverture » des parlements. C'est le cas d'une députée tunisienne du parti islamiste Ennahda, qui multiplie les discussions, et accepte les demandes de photos avec quelques participants intrigués par son voile. Contrairement à elle, son collègue député du Front populaire, parti le plus à gauche de l'Assemblée tunisienne, ne sait pas véritablement quel est le but et le sens de cet évènement, et préfère se renseigner sur les sites touristiques à ne pas manquer en venant à Kiev. A une autre rangée, les membres de l'organisation non-gouvernementale mexicaine *Fundar* discutent avec un parlementaire chilien avec qui ils ont déjà travaillé à plusieurs reprises.

La conférence commence, ouverte par le Premier ministre ukrainien, qui loue la « transparence » des institutions politiques ukrainiennes et les efforts de son gouvernement pour continuer des réformes dans cette direction. Le représentant spécial de l'Union Européenne dans le pays prend ensuite la parole. Abordant la nécessité de cette transparence des institutions, une députée ukrainienne fait ensuite le lien avec la guerre en cours dans la région du Donbass et dénonce les attaques russes sous ses différentes formes, notamment en termes de désinformation. Après une série de prises de parole, les participants retournent à l'hôtel, où ils se répartissent en différentes salles. C'est là, en petits groupes, que sont discutés différents sujets, comme les liens des parlements avec la société civile, ou la façon dont des réformes sont engagées par les parlements dans le cadre du mécanisme inter-gouvernemental de l'*Open Governement Partnership* (OGP). Pour les participants qui ne sont pas encore familiers avec les principes selon lesquels les pays mettent en place des réformes à travers ce mécanisme, un atelier est spécifiquement prévu : *« OGP 101 »*.

New York, mai 2018, siège de l'Organisation des Nations Unies

Dans une salle du siège de l'Organisation des Nations Unies, l'*International Institute for Electoral Assistance* (IDEA) organise un évènement intitulé « *Electoral Management and inclusive democracy : the Indian experience* ». Celui-ci vise à donner la parole à Shahabuddin Yaqoob Quaraishi, ancien chef de la commission électorale indienne, et désormais membre du conseil d'administration de l'IDEA. Avant le début de l'évènement, un « déjeuner léger » est servi au *Vienna Café*, à l'intérieur du bâtiment onusien. Ce sont ensuite une cinquantaine de personnes qui entrent dans la salle, parmi lesquelles quelques professionnels de l'« assistance électorale », notamment du PNUD. Les autres sont pour la plupart des diplomates, des stagiaires des missions diplomatiques, ou des représentants d'organisations non-gouvernementales. Le représentant à l'ONU de l'IDEA prend la parole en anglais pour présenter son invité et surtout pour expliquer pourquoi il est important de regarder ce qui se passe en Inde, qu'il présente comme la plus grande démocratie au monde, et dont la commission électorale prépare alors les élections législatives de l'année 2019. Selon lui, s'appuyer sur l'expérience de cette commission électorale est important pour trois raisons : les montants financiers sans commune mesure que doit gérer cette commission,

sa façon de traiter les quotas de genre, et la place qu'elle donne aux nouvelles technologies tout en veillant à éviter les fraudes.

Le membre de la commission électorale indienne prend la parole avec une grande confiance en lui, comme s'il avait fait cette présentation de nombreuses fois, et débute avec une diapositive où est écrit en gros caractères : *« Indian elections have never missed the deadline »*. Il met en valeur les réussites de son institution, en particulier en ce qui concerne l'organisation du vote de manière électronique, mais aussi les principales difficultés auxquelles ses collègues et lui font face. Par exemple, certains électeurs de régions reculées vivent à trois jours de leur bureau de vote, et certains bureaux sont tellement isolés que les fonctionnaires de la commission doivent s'y rendre par hélicoptère. Il aborde à plusieurs reprises les mécanismes de coopération qui existent au niveau régional entre les différentes commissions électorales en Asie. Les auditeurs ont écouté avec une grande attention, et posent ensuite leurs questions. L'un des participants se présente comme étant de la *New York City Bar Association* et interroge le commissaire indien sur les activités d'éducation au vote. Celui-ci répond en expliquant qu'au niveau national la commission fait appel à des « ambassadeurs », comme l'ancien président indien, ou encore des sportifs professionnels, des personnalités médiatiques, pour promouvoir la participation. Au niveau local, elle distribue des financements à des associations qui proposent des projets dans ce sens. L'ambassadeur du Népal à l'ONU prend ensuite la parole pour parler de l'assistance électorale, en expliquant pourquoi son pays a refusé la présence d'observateurs électoraux internationaux. Un débat s'engage alors sur la pertinence d'accepter la présence d'observateurs internationaux lors d'une élection nationale.

Ottawa, mai 2019, Sommet de l'Open Government Partnership

Le sommet 2019 de l'*Open Government Partnership* (OGP) a lieu au centre des Congrès d'Ottawa, et est ouvert par le Premier ministre du Canada Justin Trudeau. Durant trois jours, quelques milliers de personnes déambulent dans les nombreuses salles du bâtiment, en ayant autour du cou un badge de l'une des trois couleurs attribuées selon que l'on est « chercheur », « gouvernement », ou « société civile ». Ces trois catégories forment les « réformateurs » que l'évènement est supposé rassembler. Cent-quinze évènements en petits groupes ont lieu pendant le sommet, sur des sujets visant à approfondir l'engagement des États dans les réformes promues par

ce mécanisme inter-gouvernemental qui vise à la « transparence » et à l'« ouverture » des gouvernements. Parmi les ateliers qui figurent sur le programme, l'un d'eux s'intitule par exemple *« The Year of Justice: How OGP Can Advance Grassroots Justice Efforts to Foster Government Accountability »*. Comme les autres ateliers, celui-ci est supposé rassembler gouvernements, société civile et chercheurs pour les pousser au dialogue et à la mise en circulation de « bonnes pratiques », c'est-à-dire de dispositifs d'action publique et de modèles de réformes. Autour de la table, on trouve dans cet atelier la coordinatrice du programme *« Open Justice »* du Ministère argentin de la justice et des droits de l'homme, un juriste du Sierra Leone ou encore la directrice de la Fondation *Open Society* pour la Macédoine.

Un autre de ces ateliers porte sur la publication du premier rapport de l'OGP depuis sa mise en place en 2011, intitulé *« Democracy Beyond the Ballot Box »*. L'ensemble de ce mécanisme inter-gouvernemental s'appuie sur l'engagement des États membres à prendre tous les deux ans des « engagements » en termes de réformes, qui sont ensuite évalués par un « mécanisme d'évaluation indépendant ». En 2019 pour la première fois, un rapport de plus de 600 pages est publié avec, pour chaque pays membre, des statistiques et des schémas qui présentent les domaines clés des réformes choisies par chaque pays, et leur état d'avancement. L'atelier est ouvert par le directeur de la recherche de l'OGP, de nationalité étasunienne, qui en présente les objectifs : entrer dans le détail du rapport et voir ensemble comment il est possible de l'utiliser au niveau national pour promouvoir la mise en place de réformes. Mais en réalité, les chercheurs chargés de produire les différents types de données pour le rapport sont également présents pour répondre, de façon plus informelle, aux probables interrogations des délégations nationales quant à certaines données publiées pour leurs propres pays. Le directeur semble préparé à l'idée que certaines délégations vont contester ces données, et souhaite « aider » les délégations à les analyser : d'où viennent les données ? Que signifient-elles ? comment les interpréter ? Quelles seront les conséquences du rapport sur les prochains « plans d'action », c'est-à-dire sur les futures réformes à engager ?

Introduction générale

Pour une sociologie historique et globale du politique

Remettre sur le métier la « transnationalisation du politique »

Ces résumés de quatre séquences d'observation, de quelques minutes ou quelques heures chacune, réalisées entre 2015 et 2019, montrent tout à la fois l'hétérogénéité des acteurs et la diversité des activités menées au nom de la « gouvernance ». Celles-ci impliquent à la fois des fonctionnaires nationaux et internationaux, des élus, des militants d'organisations aux tailles, aux objectifs et et aux statuts hétérogènes, et plus encore d'individus qu'il est bien difficile d'affecter à une catégorie précise. Elles prennent la forme d'évènements dans des formats et sur des sites aussi différents que des déjeuners de travail au sein d'institutions politiques nationales, des ateliers dans les salles de réunions de l'ONU, ou bien encore une gamme d'activités aux statuts et aux noms divers : *workshops*, formations, missions, etc. C'est face à ce type d'activités que cette recherche a débuté en octobre 2014, sur l'un des sites où celles-ci étaient plus que jamais concentrées : Tunis. Les premières élections régulières depuis le soulèvement de 2011, marquant la fin des travaux de l'Assemblée Nationale Constituante, s'apprêtent à avoir lieu, sous le regard de centaines de professionnels de la « gouvernance ». Depuis le renversement du régime de Ben Ali, ils sont omniprésents dans la capitale. Chaque salle disponible à la location est en permanence occupée par un « atelier », une « conférence », un « séminaire » ou un « groupe de travail » portant, au choix, sur la réforme de la police, le fonctionnement interne des partis politiques ou encore la mise en place de la Cour constitutionnelle.

Bien sûr, ces activités sont d'une ampleur bien moindre dans la plupart des pays. Le cas de la Tunisie partage par exemple peu de points communs avec celui du Chili, où en 2014, l'un des seuls projets menés par le PNUD, un acteur majeur de ce domaine, consistait en des activités menées par quelques fonctionnaires internationaux visant au « renforcement de l'éthique et de la transparence au Congrès national »[1]. Mais par la taille du pays, et l'omniprésence des acteurs internationaux, le cas de la Tunisie s'offrait à la recherche entre 2014 et 2019 comme le miroir grossissant d'un espace transnational tout entier dédié à la réforme des institutions d'État. Si cette recherche ne relève pas de la socio-anthropologie, son point de départ a donc néanmoins consisté à

[1] Site internet du bureau-pays du PNUD au Chili, consulté en septembre 2019 : https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/operations/projects/democratic_governance/etica_transparencia_congreso_nacional.html

s'intéresser, pour paraphraser Jean-Pierre Olivier de Sardan, aux « enchevêtrements de logiques sociales et à l'hétérogénéité des acteurs » qui se confrontent non pas autour des opérations de « développement », mais de celles de « gouvernance »[2]. Ces activités s'inscrivent en effet dans des « configurations développementistes » que l'anthropologue décrit comme un « univers largement cosmopolite d'experts, de bureaucrates, de responsables d'ONG, de chercheurs, de techniciens, de chefs de projets, d'agents de terrain, qui vivent en quelque sorte du développement des autres, et mobilisent ou gèrent à cet effet des ressources matérielles et symboliques considérables »[3]. Cependant, elles se distinguent d'autres activités internationales, en particulier de développement, en ne s'inscrivant pas dans des secteurs de l'action publique (santé, environnement, etc.) mais en prenant pour objets, pour elles-mêmes, les institutions d'État : parlements, constitutions, organisme de gestion des élections, etc.

Des travaux en histoire, en anthropologie, et en sociologie politique se sont intéressés à des activités de ce type[4]. Ils ont alors remis en question l'idée selon laquelle enquêter sur des objets centraux aux champs politiques, comme l'organisation des élections ou la décentralisation de l'État, devrait par définition se limiter aux espaces nationaux. Les enquêtes de Boris Pétric sur la libéralisation économique et politique au Kirghizstan et de Sebastián Pereyra sur la construction de la corruption comme problème public en Argentine montrent même en quoi l'usage de ressources internationales peut jouer un rôle prépondérant dans les champs politiques nationaux[5]. En tâchant de cumuler les apports de ces différentes enquêtes, Boris Petric et Giorgio Blundo en appellent même à prendre directement pour objet de recherche la « transnationalisation du politique »[6]. Revenir sur

---

2 Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2001. « Le "développement participatif" : ni solution miracle, ni complot néolibéral ». *Afrique Contemporaine* (No special): 148-56.

3 Sardan, Jean-Pierre Olivier de. 1995. *Anthropologie et Développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*. Marseille : Paris: Karthala, p. 7.

4 Voir notamment Bertrand, Romain. 2008. « Les organisations de « promotion de la démocratie » et la construction des bureaucraties électorales indonésiennes ». *Critique internationale* 40(3): 51. ; Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1): 4-23. ; Pétric, Boris. 2008. « Le Kirghizstan : soft power et inflation électorale ». *Hérodote* 129(2): 145, Favarel-Garrigues (ed.), Gilles. 2009. « La lutte anticorruption, de l'unanimisme international aux priorités intérieures ». *Droit et societe* n° 72, Allal, Amin. 2010. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée ». *Critique internationale* (48): 97-116, ; Favarel-Garrigues, Gilles, et Iaroslav Startsev. 2007. « La combinaison des héritages et des emprunts dans la transformation de l'administration russe ». *Critique internationale* n° 35(2): 69-84.

5 Pétric, Boris. 2015. *Where Are All Our Sheep?: Kyrgyzstan, A Global Political Arena*. Berghahn Books, et Pereyra, Sebastián. 2013. *Politica y Trasparencia*. Buenos Aires: siglo xxi Argentina.

6 Petric, Boris, et Giorgio Blundo. 2012. « Good Governance and Democracy Promotion: Empirical Perspectives on Transnational Powers ». In *Democracy at Large*, The Sciences Po Series in International

ces travaux avec un regard à la fois de sociologie politique de l'international et de sociologie de l'action publique permet de voir en quoi ils ont permis de mettre au jour différentes formes stabilisées d'action publique transnationale. Dans son travail au Maroc et en Tunisie, Amin Allal s'est par exemple intéressé aux mécanismes à travers lesquels des organisations comme le PNUD et la Banque mondiale, dans leurs projets de « gouvernance locale », s'appuient en premier lieu sur la « participation » des populations[7]. Plus récemment, Hélène Combes et Gabriel Vommaro se sont intéressés aux « champs experts » construits à l'interstice d'acteurs locaux et internationaux en Argentine et au Mexique, et ont montré comment a émergé une forme d'expertise transnationale du vote, transposée par des acteurs locaux en différents « dispositifs de contrôle et de « protection » du vote des « pauvres »[8].

Tout en balisant largement la *transnationalisation du politique* comme objet de recherche, ces travaux se sont néanmoins concentrés sur ses marges, comme l'association des populations locales à la mise en place des projets, et le rôle d'organisations non-gouvernementales, par exemple dans l'observation des élections. Ils ne se sont que rarement intéressés à une forme d'action publique transnationale qui a pourtant précédé l'apparition de ces activités, et auxquelles celles-ci sont bien souvent liées : le déploiement d'« experts » au sein même des institutions d'État. Il s'agit donc ici de remettre sur le métier la *transnationalisation du politique* en prenant comme point de départ le travail de ces « experts ». Notre point d'entrée dans la « configuration développementiste » qui s'est formée en Tunisie fut ainsi une observation participante de plusieurs mois dans l'équipe chargée des activités de « renforcement parlementaire » du PNUD. Cette partie de l'enquête a permis, de septembre à décembre 2015, d'observer et de participer quotidiennement au travail de professionnels déployés dans le pays en vue de « renforcer » le Parlement tunisien, côtoyant chaque semaine les députés comme les fonctionnaires de l'« Assemblée des Représentants du Peuple ». Les conclusions de cette observation furent de plusieurs ordres. D'abord, le travail des « experts » ne correspond pas à des tâches précisément définies, mais fait sans cesse l'objet de négociations avec l'équipe qui entoure le président du Parlement. Surtout, ces activités font l'objet

---

Relations and Political Economy, Palgrave Macmillan, New York, 1-23..

[7] Voir tour particulièrement : Allal, Amin. 2010. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée ». *Critique internationale* (48): 97-116, et Allal, Amin. 2016. « « Penser global, agir dans un bocal »: Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) ». *Gouvernement et action publique* 2(2): 153.

[8] Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1): 4-23.

de tensions, avec ces mêmes interlocuteurs, quant à la nature « politique », ou non, du travail effectué. Tout en réalisant un travail supposé renforcer le rôle du Parlement dans l'établissement d'un régime démocratique, les « experts parlementaires » du PNUD ne doivent pas « faire de politique »[9]. Dès lors, cette recherche s'intéresse aux activités de « gouvernance » en posant la question suivante : comment, depuis les décolonisations, des acteurs internationaux sont-ils parvenus à s'imposer dans les espaces politiques nationaux pour traiter de problèmes pourtant considérés comme relevant des affaires internes des États ?

L'expertise internationale, produit de luttes professionnelles et académiques

L'enquête ethnographique de Laëtitia Atlani-Duault parmi les équipes du PNUD dans les anciennes provinces d'Union soviétique, dans les années 1990, a permis de voir comment l'assistance internationale, sur un problème donné, se négocie auprès des plus hautes autorités de l'État[10]. Celle-ci a montré comment les fonctionnaires internationaux négocient, par exemple avec un Secrétaire d'État et son équipe, l'aide qui peut être apportée quant au traitement et à la prévention du sida. En nous réappropriant les questions posées par la sociologie de l'expertise, nous nous intéressons de façon similaire à la manière dont, dans les champs politiques nationaux, des problèmes relatifs à la « gouvernance » peuvent être traités par des acteurs internationaux. Le travail d'Odile Henry sur la profession de consultant s'attache par exemple à montrer comment ces « guérisseurs de l'économie » sont parvenus à s'imposer au sein d'institutions publiques comme d'institutions privées[11]. Elle montre qu'initialement, à la fin du 19ème siècle, « à la différence des membres des professions libérales, médecins ou juristes, dotés de compétences techniques certifiées par l'État les autorisant à se servir de savoirs institués et reconnus », les consultants mobilisent « un savoir-faire pratique largement intuitif, faiblement codifié et surtout non officiellement garanti qui, de surcroît, s'appuie sur un corpus de connaissances dont la respectabilité sociale encore mal établie

[9] Expression utilisée lors d'un entretien par une conseillère du Président de l'Assemblée : « Comme vous le savez, le PNUD ne doit pas faire de politique... ».

[10] Voir en particuluer : Atlani-Duault, Laëtitia. 2009. *Au bonheur des autres: Anthropologie de l'aide humanitaire*. Armand Colin.

[11] Henry, Odile. 2012. *Les Guérisseurs de l'économie . Ingénieurs-conseils en quête de pouvoir*. Paris: Cnrs.

ne parvient pas à compenser la très faible cohérence scientifique »[12]. Nous posons ici une problématique comparable. Alors que l'expertise « parlementaire » ou « électorale » internationale n'est pas formellement reconnue dans les espaces nationaux, sur quelle autorité ces experts en « gouvernance » s'appuient-ils ?

Bien que cette recherche nous a conduit à documenter en profondeur l'arrivée de ces professionnels au sein de plusieurs parlements et commissions électorales, il ne s'agit pas de comprendre pays par pays comment ils négocient leurs interventions. Il s'agit d'adopter une perspective de sociologie historique pour montrer comment, depuis la mise à l'agenda du « développement » dans les années 1960, ces professionnels ont produit et mobilisé des savoirs pour établir leur « juridiction » sur certains « problèmes » au sein d'institutions et de champ politiques nationaux. Nous nous inscrivons donc ici dans la sociologie processuelle d'Andrew Abbott, et plus particulièrement dans ses travaux sur la « division du travail expert »[13]. Nous cherchons en effet, sur un temps relativement long (1961-2019), à voir comment des luttes professionnelles et académiques ont continuellement redéfini la légitimité des différents groupes sociaux qui ont participé à la réforme des institutions d'État dans les pays du Sud. Il s'agit donc, à la manière avec laquelle Andrew Abbott s'intéresse à la façon dont le champ juridique a établi sa juridiction sur les « problèmes personnels », de restituer par exemple les concurrences qui ont porté à partir de la fin des années 1980 sur le « problème » de l'organisation des élections. On entend donc l'*expertise internationale* comme la reconnaissance de la « juridiction » d'un groupe social donné (une profession, une discipline académique, ou un groupe professionnel) sur un ensemble de problèmes qui peuvent être identifiés dans des espaces nationaux. Bien que relativement stabilisés, ces juridictions font encore l'objet de concurrence. Par exemple, former les députés tout juste élus au sein du parlement en Tunisie relève-t-il du travail des « experts parlementaires » au titre de leur rôle auprès du Parlement, ou du travail des « experts électoraux », au titre de leur rôle dans un processus électoral dont la dernière étape serait la prise de poste des députés ?

Cette recherche s'intéresse donc à ce qui fait le travail quotidien de ces professionnels de la « gouvernance ». Au-delà de certains travaux, comme ceux de Vincent Gayon sur le « travail » de l'OCDE[14], peu ont cherché à saisir le travail d'« experts » internationaux dans une perspective de sociologie historique. En ce qui concerne les réformes des institutions d'État dans les pays du Sud,

[12] Henry, Odile. 2006. « L'impossible professionnalisation du métier d'ingénieur-conseil (1880-1954) ». *Le Mouvement Social* no 214(1), p. 38.

[13] Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

des travaux en histoire contemporaine se sont intéressés à la façon dont des savoirs ont été produits en vue de leur « modernisation ». Il s'agissait dans les années 1950, pour éviter l'expansion du communisme, d'inventer un projet « occidental » auquel les pays du Sud pourraient souscrire[15]. L'historien Odd Arne Westad, a en effet montré en quoi les États-Unis et l'Union soviétique défendaient alors, dans une « guerre froide globale » deux idéologies incarnées en deux visions de la modernisation pour les pays du « Tiers-monde »[16]. Nils Gilman retrace par exemple le rôle de l'économiste Walt Whitman Rostow dans l'institutionnalisation des « étapes de la croissance économique » comme fondement de ce modèle « occidental » de modernisation, en relevant tout particulièrement le rôle du *Center for International Studies* du MIT, auquel est largement associée la CIA[17]. Mais ces travaux se sont concentrés sur les luttes qui ont eu lieu dans les espaces académiques. En sociologie politique, les travaux d'Yves Dezalay et de Bryant G. Garth sur la « mondialisation des guerres de palais », ou de de Nicolas Guilhot, sur le champ des droits de l'homme, ont mis au jour des luttes et des réformes menées au nom de principes issus de la discipline de l'économie, du droit, et plus particulièrement des droits de l'homme[18]. Mais ils se sont intéressés à l'internationalisation des élites impliquées davantage qu'au travail quotidien de leurs enquêtés. Enfin, le récent tournant « global » et « transnational » en histoire, notamment moderne et contemporaine, a donné lieu à des travaux sur l'émergence d'une « assistance technique » onusienne d'appui à l'établissement d'administrations dans les nouveaux États indépendants, mais seulement sur la période 1950-1960[19]. Finalement, les travaux les plus riches sont ceux de Thomas

[14] Gayon, Vincent. 2010. « L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la "coopération économique internationale" sur le chômage et l'emploi (1970-2010) ». Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine.

[15] Voir en particulier Engerman, David C., Nils Gilman, Michael E. Latham, et Mark H. Haefele. 2003. *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*. Univ of Massachusetts Press. ; Gilman, Nils. 2007. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. ; Latham, Michael E. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and « Nation Building » in the Kennedy Era*. New edition. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

[16] Westad, Odd. 2011. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New Ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

[17] Gilman, Nils. 2007. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

[18] Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Le Seuil, et Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press.

[19] Les deux auteurs qui ont travaillé sur ces questions sont David Webster et Eva-Maria Muschik : Webster, David. 2011. « Development Advisors in a Time of Cold War and Decolonization: The United Nations Technical Assistance Administration, 1950–59 ». *Journal of Global History* 6(02): 249-72. ; Muschik, Eva-Maria. 2014. « Building States through International Development Assistance. The United Nations

Carorhers, ancien fonctionnaire de USAID, qui bien que ne s'inscrivant pas dans les sciences sociales, ont largement documenté l'évolution du travail de USAID des années 1980 à aujourd'hui[20].

Cette recherche prend le parti d'une approche par les « savoirs de gouvernement », qui s'est imposée, d'un point de vue théorique et méthodologique, comme la plus à même de restituer les concurrences entre des groupes sociaux pour établir leur autorité sur un problème donné. Celle-ci consiste, pour reprendre les mots de Martine Kalusyznski et Renaud Payre, à « saisir et analyser les savoirs produits et utilisés par les différentes instances et dispositifs de gouvernement »[21]. S'inscrire dans la sociologie écologique des professions d'Andrew Abbott nécessite en effet de pouvoir retracer, sur une longue période, tout à la fois l'évolution du contenu du travail effectué et l'autorité des différents groupes sociaux sur ce travail. Or, dans les espaces transnationaux, et plus concrètement dans les organisations auxquelles on s'intéresse, les deux sont liés par un ensemble d'« écrits bureaucratiques en cours de fabrication et en action »[22] : « documents de projets », *« policy papers »* et autres formes de « littérature grise ». Alors que ces documents sont souvent considérés comme sans intérêt par la recherche en raison de leur nature, ni véritablement académique, ni véritablement opérationnelle, c'est précisément ce qui fait ici leur intérêt : ils font le lien entre des savoirs de différentes natures, notamment académique, et le travail quotidien opéré par les professionnels. Par exemple, un « document de projet » du PNUD ou s'appuie sur différentes formes de savoirs pour établir précisément les tâches qui vont être mises en place dans un pays donné. Un *« policy paper »* de USAID établit pour plusieurs années le cadre général sur lequel vont s'appuyer, par exemple, les projets de « gouvernance » mis en place sur un continent particulier. Nous appréhendons donc ces documents comme un matériau pour saisir les « savoirs de gouvernements » mobilisés par les professionnels de la « gouvernance ».

Cette recherche n'opère donc pas une segmentation *ex ante*, par exemple entre des savoirs académiques et non-académiques, ou entre des savoirs issus de disciplines particulières, mais les

---

between Trusteeship and Self-Determination 1945-1965 ». Dissertation. Universität Luzern.; Muschik, Eva-Maria. 2018. « Managing the World: The United Nations, Decolonization, and the Strange Triumph of State Sovereignty in the 1950s and 1960s. *Journal of Global History* 13(1): 121-44.

[20] Voir notamment : Carothers, Thomas. 1993. *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. University of California Press, et Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for Int'l Peace.

[21] Kaluszynski, Martine, Renaud Payre, et Collectif. 2013. *Savoirs de gouvernement*. Paris: Economica.

[22] Gayon, Vincent. 2016. « Écrire, prescrire, proscrire Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique ». *ARSS Actes de la recherche en sciences sociales* 213(3): 84-103.

prend pour objet dès lors qu'ils sont mobilisés au nom de la « gouvernance ». L'un des apports de cette recherche est justement de montrer que ces activités mettent en concurrence des savoirs de natures différentes : administratifs, économiques, juridiques, de science politique ou encore issus du conseil politique. Surtout, ces savoirs peuvent être aussi bien produits par des acteurs issus du champ académique que par des acteurs rattachés à une profession ou à un groupe professionnel. Autrement dit, l'approche par les savoirs de gouvernement permet de restituer des concurrences qui opposent des savoirs de natures et de formes différentes. Dans la logique d'une « sociologie des interventions » suggérée par Gil Eyal et Larissa Buchholz[23], on s'intéresse donc à la façon dont ces différents savoirs sont mobilisés dans l'action publique transnationale, et on prolonge en cela le projet de sociologie historique des savoirs de gouvernement. Par exemple, au sujet de l'élection au suffrage universel masculin de l'Assemblée constituante de 1848 en France, Olivier Ihl a mis au jour les concurrences entre les « jurisconsultes » du Ministère de l'intérieur et le réseau des mathématiciens des Ponts et Chaussées et de l'École Polytechnique pour comptabiliser les résultats du suffrage universel masculin[24]. Lors de l'élection de l'Assemblée constituante tunisienne au lendemain du changement de régime de 2011, le choix du système électoral fait également entrer en jeu, aux côtés d'acteurs nationaux, des acteurs internationaux comme le PNUD, IDEA et l'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES). On cherche donc ici, tout autant que pour l'élection de 1848, à « retrouver le sens des concepts comme des savoirs-faire, des transactions comme des concurrences qui en forment la trame »[25] des savoirs mobilisés.

Pour saisir ces concurrences, on s'appuie tout particulièrement sur la sociologie de l'expertise qui a émergé ces dernières années aux États-Unis, à la croisée de la sociologie des professions et de la sociologie des champs. Ces travaux ont tout particulièrement porté sur la discipline de l'économie, dont ils ont fait une sorte de modèle de référence quant à sa capacité à établir son autorité sur les politiques publiques. Par exemple, Daniel Hirchman et Elizabeth Popp Berman ont montré que la discipline a établi son autorité sur des pans de l'action publique de trois façons : en élargissant son autorité professionnelle, en occupant des positions institutionnelles de premier plan, et en produisant un « style de raisonnement » propre à l'économie[26]. Gil Eyal et

[23] Eyal, Gil, et Larissa Buchholz. 2010. « From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Interventions ». *Annual Review of Sociology* 36: 117-37.

[24] Ihl, Olivier. 2002. « Une ingénierie politique.: Augustin Cauchy et les élections du 23 avril 1848 ». *Genèses* 49(4): 4.

[25] Ibid.

[26] Hirschman, Daniel, et Elizabeth Popp Berman. 2014. « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics ». *Socio-Economic Review* 12(4): 779-811.

Luciana de Souza Leão ont pour leur part montré comment les méthodes d'expérimentation aléatoire en économie se sont imposées comme principal instrument de l'évaluation des politiques de développement[27]. Cette littérature est d'un apport précieux, car comme nous le verrons, les luttes académiques et professionnelles relatives à la mise en place des activités de « gouvernance » ont régulièrement impliqué des professionnels s'appuyant sur des savoirs économiques. Cependant, on élargit ces interrogations à d'autres disciplines, et surtout, on les porte aux frontières de l'économie avec d'autres disciplines, comme l'administration publique ou le droit. En cela, comme les États-Unis restent le centre de gravité des activités auxquelles on s'intéresse, une partie importante de cette recherche a pour cadre la relation particulière qu'entretient l'État fédéral avec les disciplines des sciences sociales aux États-Unis, que Marion Fourcade décrit comme « un puissant système de disciplines, et une stratification de la connaissance qui est étroitement liée à la compétition pour les étudiants, les fonds, et les idées »[28].

Enfin, entrer par les savoirs de gouvernement permet de se défaire des catégories indigènes, pour mieux saisir les « projets politiques »[29] propres aux savoirs mis en concurrences et aux groupes sociaux qui les mobilisent. Le cas de la Tunisie montre en quoi il est tout particulièrement nécessaire de se défaire de la catégorie de « promotion de la démocratie » pour mieux en saisir les frontières. Avant 2011, Amin Allal a montré comment les projets de « gouvernance locale » du PNUD ont permis au régime de Ben Ali de « domestiquer le secteur associatif » et de « redéployer la surveillance politique »[30]. Après le soulèvement, on observait dans le cadre de cette recherche que les acteurs de la même organisation, en s'appuyant parfois sur les mêmes professionnels, travaillaient désormais à l'établissement d'un régime démocratique, tout en se revendiquant d'une « expertise internationale » supposée rester à l'écart du politique. Dans le domaine du développement, James Ferguson a montré en quoi le travail des organisations internationales relève d'une « machine anti-politique », qui « dépolitise tout ce qu'elle touche »[31]. En s'appuyant sur la

---

27 de Souza Leão, Luciana, et Gil Eyal. 2019. « The Rise of Randomized Controlled Trials (RCTs) in International Development in Historical Perspective ». *Theory and Society*.

28 Fourcade, Marion. 2009. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.

29 Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparée* Vol. 23(1): 35-56.

30 Allal, Amin. 2016. « « Penser global, agir dans un bocal »: Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) ». *Gouvernement et action publique* 2(2): 153.

31 Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: « Development, » Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. U of Minnesota Press.

« conception lagroyenne de la politisation »[32] Raphaëlle Parizet a approfondi ces questionnements en montrant que si les dispositifs de développement sont présentés comme « neutres et apolitiques », ils ont « des effets en termes de politisation et de dépolitisation »[33]. On s'appuie alors sur ces travaux pour chercher, comme le proposent Raphaëlle Parizet et Lucile Maertens, à « dépasser les qualifications indigènes des acteurs et de repérer le politique dans l'apolitisme revendiqué » par les organisations internationales[34]. La littérature sur les savoirs de gouvernement offre ici encore des points d'accroche, en montrant en quoi ceux-ci sont « porteurs de représentations, d'idées, de valeurs, de normes et d'intérêts qui sont constitutifs de la réalité même de l'action publique »[35]. Philippe Bongrand, Julie Gervais, et Renaud Payre ont plus particulièrement montré comment ces savoirs sont mobilisés pour prendre position dans la « division, fortement institutionnalisée, des tâches de gouvernement entre administration et politique »[36]. Prise dans son ensemble, cette littérature permet donc de lier la mise en place de tâches précises, dans les espaces politiques nationaux, aux savoirs qu'elles mobilisent, aux groupes sociaux qui les portent et aux projets politiques que ces derniers poursuivent. En outre, cela nous permet de montrer en quoi les concurrences étudiées opposent des professionnels aux trajectoires, et mêmes aux habitus professionnels parfois tout à fait opposés[37]. Il en résulte des définitions différentes et parfois tout à fait opposées des « problèmes » à résoudre, et des modes opératoires que ces problèmes impliquent, ou plus concrètement du travail qui permet d'y répondre. Par exemple, un juriste des droits de l'homme et un consultant politique saisissent de façons tout à fait différentes le « problème » de l'organisation et de l'encadrement des élections dans les pays du Sud.

---

32 Aït-Aoudia, Myriam, Mounia Bennani-Chraïbi, et Jean-Gabriel Contamin. 2010. « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation ». *Critique internationale* 48(3): 207.

33 Parizet, Raphaëlle. 2015. *Les paradoxes du développement. Sociologie politique des dispositifs de normalisation des population*. Paris: Dalloz, p. 21.

34 Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

35 Kaluszynski, Martine, Renaud Payre, et Collectif. 2013. *Savoirs de gouvernement*. Paris: Economica.

36 Bongrand, Philippe, Julie Gervais, et Renaud Payre. 2012. « Introduction - Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » ». *Gouvernement et action publique* n° 4(4): 7-20.

37 Quijoux, Maxime. 2015. *Bourdieu et le travail*. Rennes: PU Rennes, p. 51.

Dans les archives « globales » du politique

Dès lors, comment saisir le travail de ces professionnels sur une période aussi longue que des premières décolonisations à aujourd'hui ? Le premier chapitre montre en quoi le début des années 1960, et plus particulièrement la création de USAID en 1961 dans le cadre de la « décennie pour le développement », est un moment charnière. On passe alors, aux États-Unis comme à l'ONU, d'une politique de diffusion des « connaissances techniques » à une politique de « développement » entièrement tournée vers la croissance des économies nationales. Alors que les seules activités de réforme des institutions d'État consistaient jusque-là en la diffusion des savoirs propres à la discipline de la *« public administration »*, ces activités vont désormais prendre la forme de projets qui doivent s'inscrire dans un cadre national. L'un des premiers résultats de cette recherche est donc de « localiser » un « terrain de l'international »[38] qui, derrière des vocables et des entités a priori très larges, se résume en réalité à une centaine d'acteurs, situés dans une poignée de bureaux. Pour schématiser, ces activités sont dominées par trois pôles, constitués des agences de politique étrangère étasunienne, de l'ONU, et de la Banque mondiale. L'agence étasunienne de développement, USAID, est centrale depuis sa création en 1961 jusqu'à aujourd'hui. Jusque dans les années 1980, ce sont seulement deux bureaux au sein de cette agence qui gèrent ces activités : la division en charge de l'« administration publique », mise en place dès 1961 dans le bureau en charge de l'assistance technique, et la division en charge de la « participation citoyenne », mise en place en 1968 dans le bureau en charge de la coordination des projets et des programmes. A partir de 1982, c'est au sein du bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes que des activités d'abord éparses prennent forme, jusqu'à la mise en place d'une stratégie régionale d'« initiatives démocratiques » en 1989. La même année, le bureau en charge de l'Asie et du Proche-Orient initie une stratégie régionale comparable, et rapidement, les fonctionnaires de l'agence qui souhaitent engager des réformes des institutions d'État au sein des différents bureaux se rassemblent de manière informelle, jusqu'à la mise en place en 1993 par l'administration Clinton d'un « bureau global pour la démocratie et la gouvernance »[39].

[38] Siméant, Johanna. 2012. « Localiser le terrain de l'international ». *Politix* 100(4): 129.

[39] Parvenir à une explication aussi claire de l'évolution des organigrammes des différentes organisations a néanmoins nécessité des stratégies d'enquêtes originales, associées à des heures si ce n'est des jours de travail. Ces stratégies ont consisté, par exemple, à multiplier les visites de profil Linkedin des professionnels concernés pour identifier avec précision les bureaux au sein desquels ils ont travaillé, jusqu'à recenser tous les bureaux impliqués. Cela a consisté également, pour ce qui est des agences de

Deux types de matériaux ont principalement été utilisés pour enquêter sur ces bureaux. D'abord, cette recherche s'appuie sur la *development experience clearinghouse*, une base de données regroupant plus de 200.000 documents relatifs aux activités mises en place ou financées par USAID ou par les organisations qui l'ont précédé depuis les années 1940[40]. Ces documents sont de deux types. Il s'agit d'abord de documents internes à USAID relatifs à l'établissement des stratégies propres à chaque bureau, à la mise en place de conférences visant à approfondir de nouveaux objets de travail, ou encore de documents visant à faire circuler l'information entre les services. Ces documents comprennent les *« policy papers »* de l'organisation pour une région ou une thématique donnée, des textes écrits par des fonctionnaires ou par des chercheurs, ou même des transcriptions orales de leurs interventions visant à orienter la stratégie de l'organisation. Le plus souvent, ces documents comportent les listes des participants aux évènements, avec leurs biographies, et permet donc de réinscrire les savoirs produits dans l'espace académique ou professionnels dont ils sont issus.

Surtout, cette base de données comprend l'ensemble des documents relatifs au financement par USAID d'organisations tierces, et c'est en cela qu'il s'agit bien d'un « pôle » de la politique étrangère étasunienne. La plupart du temps, les fonctionnaires des quelques bureaux concernés ne mettent pas eux-mêmes en place des activités, mais attribuent un financement à une organisation extérieure pour s'en charger. Dans les années 1960, dans le cadre d'activités visant promouvoir la « modernisation » des institutions politiques dans les pays du Sud, la majorité de ces financements sont attribués à des universités, afin que celles-ci produisent les savoirs dont l'agence a besoin. Par exemple, en 1971 USAID finance les universités de Duke, d'Iowa, de Hawaï et le site de l'Université de l'État de New York à Albany pour faire émerger des savoirs académiques permettant de comprendre le fonctionnement des parlements dans les pays en développement. Certains de ces financements visent également à mettre sur pied de nouvelles organisations, comme c'est le cas du *Centro de Asesoria y Promocion Electoral*[41] (CAPEL), mis en place au Costa Rica en 1983, et de l'IFES, à Washington D.C. en 1989. A travers les documents liés à ces financements, on peut alors étudier, côte à côte, des savoirs de gouvernements produits aussi bien par des universitaires en poste

coopération étasuniennes, à collecter dans la *« development experience clearinghouse »* les quarante-cinq annuaires des personnels du département d'État, disponibles de 1948 à 1999, et à les étudier en détail jusqu'à arriver à une compréhension fine de l'organisation interne de l'agence et de son évolution.

40 Cette base de données est disponible sur le site https://dec.usaid.gov/.

41 En français le Centre d'Assistance et de Promotion Électorale

dans des universités, que par des juristes issus du champ des droits de l'homme pour le CAPEL, ou encore par des consultants politiques proches du parti républicain pour celui de l'IFES.

Il s'agit surtout de financements pour des projets précis. USAID distribue ainsi des financements à ces différents acteurs pour des projets spécifiques divers, comme l'organisation à Washington d'une conférence visant à l'établissement de lignes directrices de l'observation des élections, ou un projet d'appui au Conseil Législatif Palestinien en marge des accords d'Oslo. Pour chacun de ces financements, la *development experience clearinghouse* contient à la fois l'accord initial, les rapports réguliers de mise en place du projet sur lequel il porte, et les produits éventuels (par exemple les articles et les ouvrages de recherche, dans le cadre des financements à des universités). Enfin, l'ensemble de ces documents sont étudiés au prisme des retranscriptions d'une trentaine d'entretiens menés entre 1992 et 2018 avec des fonctionnaires de USAID par l'*Association for Diplomatic Studies and Training*. Sous forme de récits de vie, les membres de cette association, pour la plupart retraités du Département d'État, souhaitent « capturer, préserver, et partager l'expérience des diplomates de l'Amérique », en couvrant parfois sur plusieurs centaines de pages, la vie personnelle et professionnelle des fonctionnaires, depuis leur naissance jusqu'à leur retraite[42]. Si on peut s'attendre de tels entretiens à qu'ils valorisent les parties les plus glorieuses de la carrière d'un fonctionnaire, que l'association met en avant comme les principaux « moments de l'histoire diplomatique », ils sont une source particulièrement précise pour appréhender le quotidien du travail des fonctionnaires de USAID, leurs trajectoires professionnelles, et plus globalement le fonctionnement interne de l'agence. Les fonctionnaires reviennent en effet parfois en détail sur la rédaction d'un document, et la confrontation d'entretiens avec des fonctionnaires de différents bureaux faire clairement ressortir les oppositions qui structurent l'agence. Autrement dit, alors que ces entretiens ont été réalisés pour mettre en valeur le patrimoine diplomatique étasunien, en revenant par exemple sur des négociations importantes, on les mobilise ici avant tout pour comprendre les logiques bureaucratiques, que les membres de l'association comme les fonctionnaires interrogés considèrent bien souvent comme d'un intérêt mineur. Enfin, en revenant en détail, à la manière de Yves Dezalay[43], sur les trajectoires scolaires, universitaires, et parfois militantes des fonctionnaires, ces entretiens nous permettent de situer avec précision les ressources dont ils disposent et les espaces sociaux dans lesquels ils ont été socialisés. Un long extrait d'entretien inclus en annexes permet de voir la forme de ces entretiens à l'état « brut ».

[42] Voir le site de l'association : https://adst.org/.

[43] Dezalay, Yves, Didier Bigo, et Antonin Cohen. 2015. « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu ». *Cultures & Conflits* n° 98(2): 15-52.

En ce qui concerne l'ONU, des activités de réforme des institutions d'État ont d'abord été menées dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'Administration Publique, mis en place à la fin des années 1940, sous la direction du Département pour les Affaires Économiques et Sociales (DESA). Elles ont parfois été mises en place dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, et ont souvent été financées par le PNUD à partir de sa création en 1964. Une partie importante des documents relatifs à ces activités sont disponibles dans les archives de l'organisation, à New York. Cette recherche s'appuie ainsi sur les archives du Programme d'Administration Publique, sur celles des opérations de maintien de la paix en Namibie, au Cambodge, en Haïti, et au Salvador, et sur celles de trois Secrétaires Généraux, Javier Pérez de Cuéllar, Boutros Boutros Ghali et Kofi Annan. Ces documents consistent principalement en des documents de travail, comme par exemple ceux des premiers fonctionnaires onusiens recrutés pour organiser les élections de 1989 en Namibie. Ils contiennent, dans ce cas de figure, aussi bien la première note proposant la création d'une unité onusienne d'assistance électorale, ainsi que les réflexions sur le choix du système électoral, ou encore les nombreuses plaintes reçues durant le processus électoral de la part du mouvement indépendantiste namibien, le SWAPO[44], concernant des risques d'irrégularités.

Nombre de ces fonctionnaires, à l'ONU ou à USAID, étant rattachés à des espaces professionnels ou académiques particuliers, ont maintenu des liens avec ceux-ci à travers des revues spécialisées. Des années 1950 aux années 2000, les professionnels de l'administration publique, à l'ONU, à USAID ou à la Banque mondiale, publient ainsi régulièrement des articles dans des revues comme la *Public Administration Review*, la Revue internationale de sciences administratives, ou encore le *Journal of Public Administration and Development*. Ces articles peuvent tout aussi bien s'inscrire dans un objectif académique, que relater les activités en cours de la Division en charge des activités d'administration publique à l'ONU ou à USAID. De façon similaire, à partir de la mise à l'agenda officielle de la « gouvernance » dans les années 1990, les fonctionnaires de la Banque mondiale investis sur ces questions publient régulièrement des articles relatifs à leur travail dans la revue *Finance & Development*, éditée par le Fonds monétaire international (FMI). De la même façon, cette enquête a été complétée par la collecte de plusieurs milliers de documents, laissés sur Internet comme des traces par les professionnels de ces organisations : publications officielles, présentations Powerpoint, listes et biographiques de participants à des évènements, etc.

[44] SWAPO signifie *South West Africa People's Organisation*.

Au côté du travail sur archives et documents de travail, qui ne permettent pas de couvrir le sujet, ce travail s'appuie alors sur une enquête portant sur le quotidien du travail des professionnels de la « gouvernance ». Le travail présenté ne permet par exemple pas de couvrir le travail récent de la Banque mondiale dans ce domaine, qui a pris forme avec la création d'un bureau en charge du « secteur public » seulement en 1982, et pour lesquels seules quelques archives orales de fonctionnaires sont disponibles. Surtout, le PNUD, qui a une place centrale dans les activités de « gouvernance », ne dispose pas d'un fonds d'archives. Entre 2014 et 2019, plus de 150 entretiens ont donc été menés, notamment dans les sièges des organisations (Banque mondiale, ONU, USAID, IDEA, etc.). Ils visaient par ailleurs à retrouver les différents acteurs mobilisés dans la mise en place des projets et dans la production des savoirs, tels que les universitaires l'Université d'État de New York à Albany qui ont bénéficié des financements de USAID depuis les années 1960 pour produire des connaissances sur les parlements. Enfin, cette enquête a largement investi la configuration développementiste établie en Tunisie à partir de 2011, à travers trois séjours de plusieurs mois, ainsi que quatre autres espaces nationaux, sur des durées de quelques jours : l'Ukraine, la Serbie, le Chili et l'Argentine. En multipliant les entretiens avec les militants, fonctionnaires, et professionnels de la « gouvernance », les enquêtes dans ces espaces nationaux ont permis de donner une perspective comparatiste au travail des acteurs étudiés. Enfin, comme nous le verrons, les transformations de la « gouvernance » qui étaient en cours entre 2014 et 2019 ont amené à une ouverture de cet espace transnational à des acteurs nationaux, notamment par le biais du mécanisme inter-gouvernemental de l'*Open Government Partnership*. Pour saisir ces transformations, nous avons réalisé des observations participantes lors de trois évènements : les sommets mondiaux de l'OGP de Paris en 2015 et de Ottawa en 2019, et la *« Legislative Openess Conference »* organisée à Kiev en 2017.

Conditions et situation d'une enquête « globale »

Bien que n'ayant aucun contact parmi les professionnels de la « gouvernance », ma formation universitaire en économie du développement m'avait initié au travail des acteurs internationaux, en particulier par des stages au sein d'organisations internationales. M'intéresser à la « gouvernance » tout en ayant des ressources semblables aux professionnels d'activités plus communes de développement m'a alors sensibilisé d'emblée aux enjeux de frontières entre des bureaux contigus mais parfois tout à fait opposés. Ces ressources, associées au statut de doctorant en science politique d'une université parisienne reconnue, m'ont permis d'obtenir de premiers entretiens, et rapidement d'entrer comme « stagiaire » successivement au siège et au bureau en

Tunisie du PNUD. J'ai ensuite d'une certaine façon accumulé moi-même des ressources propres au champ réformateur de la « gouvernance ». Avoir travaillé au siège du PNUD s'est avéré être une ressource valorisée dans les champs experts nationaux, tandis qu'avoir travaillé auprès du Parlement tunisien l'était dans les sièges des organisations. Ayant également étudié la plupart des documents produits, je suis progressivement devenu capable de donner le change lors des entretiens. Par ailleurs, n'ayant jamais étudié la science politique, j'ai pu profiter en premier lieu d'un regard « profane » sur la production symbolique des acteurs. Cela m'amenait à insister sur le contenu de leur travail quotidien davantage que sur les concepts qu'ils mobilisent, et à étudier leurs documents pour ce qu'ils étaient en premier lieu à mes yeux : des morceaux de papiers qui font l'objet de conflits et de circulations. Même si je clarifiais systématiquement ma position de chercheur en sciences sociales, j'ai tout de même amplement profité de la porosité des frontières entre militants, professionnels, et chercheurs propres à la « gouvernance ». J'ai été aidé en cela par mes attaches universitaires, en particulier par ma position de « chercheur invité » à l'université George Washington. En mettant à ma disposition une adresse email, des cartes de visite, et surtout un bureau à quelques pas de la Maison Blanche, du FMI et de la Banque mondiale, cette université centrale du champ du pouvoir étasunien m'a facilité l'ouverture de nombreuses portes. Mes propres ressources militantes, comme ancien responsable d'un syndicat étudiant, ont également été importantes, à la fois auprès de professionnels, dont beaucoup ont un intérêt important pour la politique, mais surtout auprès des militants d'organisations non-gouvernementales, souvent de ma génération. Ces ressources militantes et académiques me permettaient, par exemple lors des évènements de l'Open Government Partnership, de jouer avec la fluidité de la position de « réformateur » en fonction de mes interlocuteurs.

Au-delà de l'accès au terrain en lui-même, ma capacité à assurer une présence régulière sur différents sites d'enquête très éloignés fut déterminante pour assurer ma légitimité, et donc pour construire mon enquête. Celle-ci est donc le produit direct des moyens financiers dont j'ai pu profiter, grâce à l'aide régulière et importante de mon laboratoire, ainsi que par deux bourses, l'une de la fondation Zellidja et de l'Académie Française, et l'autre de l'initiative « Études globales » de Paris Sciences et Lettres (PSL). Surtout, mon enquête a été partagée entre la Tunisie et les États-Unis, me permettant d'équilibrer mon budget entre le coût faible de la vie à Tunis et le coût élevé de la vie aux États-Unis. Ces ressources sont évidemment propres à une recherche produite dans un espace académique occidental, et à une trajectoire personnelle semblable en de multiples points à celles des acteurs étudiés. J'ai alors tâché autant que possible de comprendre ce que cette position située ne me permettait pas d'analyser dans des conditions acceptables. Si certains concepts étaient étrangers à ma propre socialisation politique, comme celui d'« *accountability* », dont aucune traduction en français n'est même satisfaisante, je n'étais tout particulièrement pas en mesure de réinscrire la production symbolique des acteurs de la « gouvernance » dans l'historicité propre aux institutions et des sociétés auxquelles ces savoirs sont destinés. Autrement dit, pour reprendre les mots de Boaventura de Sousa Santos et José manuel Mendes[45], tenants d'une « épistémologie des Suds », je n'étais pas en mesure d'observer la « gouvernance » au prisme d'expériences politiques

[45] Santos, Boaventura de Sousa, et José Manuel Mendes. 2018. *Demodiversidad: Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Ediciones AKAL.

« non-eurocentriques ». Cette recherche en appelle donc d'autres, nécessairement collectives et inscrites dans des conceptions non-hégémoniques des sciences sociales[46].

La constitution du champ réformateur de la « gouvernance »

Des activités à l'interstice d'espaces transnationaux déjà stabilisés

Restituer ces luttes professionnelles et académiques prend un sens particulier dans les espaces transnationaux auxquels cette thèse s'intéresse, car ceux-ci sont particulièrement « plastiques ». En l'espace de quelques mois ou années, un même bureau peut voir doubler le nombre de fonctionnaires qui lui sont affectés, ou tout au contraire voir un État revenir sur son financement initial. C'est une seconde observation participante, au sein du siège du PNUD, d'avril à août 2015, qui a permis de comprendre la plasticité de ces espaces. Cette observation a pris place au sein du syndicat des personnels de l'organisation, porte d'entrée qui s'avérait alors la seule accessible. Le PNUD était alors en pleine restructuration. De façon presque symétrique à la situation, 20 ans plus tôt, décrite par Laëtitia Atlani-Duault, de l'ouverture d'un nouveau bureau pour les anciennes provinces de l'Union soviétique, et de l'afflux de financements, en 2015 le siège du PNUD voyait se succéder les licenciements[47]. Il est nécessaire de comprendre que l'enjeu pour ces acteurs est d'obtenir les fonds nécessaires à leur travail, attribué par des États occidentaux. L'organisation se montrait alors plus que jamais capable de mettre fin à des activités menées de longue date, comme de revoir l'ensemble de son organigramme, pour s'adapter aux volontés des États qui acceptent de lui attribuer des financements. Le « renforcement parlementaire », et dans une moindre mesure la « gouvernance » dans son ensemble étaient alors parmi les activités les plus touchées, amenant cette recherche à porter non pas sur un espace stabilisé mais en pleine restructuration. Par exemple, en 2014-2015, les « experts parlementaires » du PNUD ne parvenaient plus depuis quelques années déjà à capter les fonds suffisants pour financer des postes à plein temps dédiés au travail sur les parlements à New York. Cette plasticité signifie donc que les différentes

[46] Sur le décentrement des sciences sociales, voir notamment Dufoix, Stéphane, et Éric Macé. 2019. « Les enjeux d'une sociologie mondiale non-hégémonique ». *Zilsel* N° 5(1): 88-121, et Go, Julian. 2016. *Postcolonial Thought and Social Theory*. New York, NY: Oxford University Press.

[47] Atlani-Duault, Laëtitia. 2009. *Au bonheur des autres: Anthropologie de l'aide humanitaire*. Armand Colin.

ressources que mobilisent ces professionnels (le financement de projets, la mise à disposition de personnel, la publication d'un rapport, l'inscription d'un sujet comme prioritaire, la tenue d'une conférence, etc.) sont attribuées à court terme, et donc continuellement redistribuées. C'est donc de la capacité à établir une juridiction sur un problème donné que dépendent directement les ressources financières et matérielles qu'il est possible de mobiliser. Autrement dit, s'intéresser aux concurrences entre groupes sociaux, au nom de différentes formes de savoirs, pour la « juridiction » sur un problème donné (par exemple, répondre aux « besoins en expertise » des pays qui révisent leurs constitutions), permet d'expliquer l'évolution de la structure même des espaces sociaux transnationaux étudiés. Si le cas du PNUD est extrême, la situation est tout à fait comparable à la Banque mondiale et à USAID, et l'évolution du travail de ces organisations se résume donc en une redistribution permanente des ressources disponibles à différents groupes sociaux, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des organisations.

Cette recherche montre qu'avant 1989, il n'existe aucun espace transnational autonome dédié à des activités de « gouvernance ». Jusqu'à ce moment, ce sont des professionnels issus d'espaces sociaux distincts qui se mobilisent pour capter les ressources nécessaires à la mise en place d'activités de réforme des institutions d'État dans les pays du Sud. A la manière de Thomas Medvetz et de Dorota Dakowska, on montre que ces activités ont donc émergé à l'interstice d'espaces sociaux déjà stabilisés : le développement, la coopération économique internationale, les droits de l'homme et la promotion de la démocratie, et enfin la gestion des crises internationales[48]. La première partie de la thèse (1961-1989) restitue les luttes par lesquelles ces professionnels sont parvenus, non sans difficulté, à mettre en place de telles activités. On s'intéresse d'abord aux activités de *« public administration »*, qui ont été les premières activités de réforme des institutions d'État menées par l'ONU et par USAID. On montre que ce sont les professionnels de cet espace académique et professionnel, étudié en Europe et aux États-Unis par Renaud Payre et Pierre-Yves Saunier[49], qui sont parvenus à capter une partie des ressources dédiées aux pays du Sud pour

[48] Des travaux montrent en quoi ces espaces sont stabilisés sur des logiques propres comme ceux de Nicolas Guilhot sur les droits de l'homme et de la démocratie : Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press, et ceux de Vincent Gayon sur la coopération économique internationale : Gayon, Vincent. 2017. « Lieux neutres en lutte. Consolidation inter-champs et organisation multisectorielle internationale ». *Cultures Conflits* n° 108(4): 15-43.

[49] Voir en particulier : Saunier, Pierre-Yves. 2003. « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) ». *Revue francaise de science politique* Vol. 53(2): 237-55, et Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue*

promouvoir la globalisation d'un projet basé sur l'idée de renforcer des administrations « séparées de la politique ». Ces activités consistaient en premier lieu à diffuser la discipline de l'administration publique dans les pays du Sud, à la fois par la formation des fonctionnaires et par le déploiement d'experts au sein des institutions d'État. On montre que les professionnels impliqués ont mis en place ces activités dans ce qui devenait alors le champ du développement, et qu'ils se sont confrontés à la fois aux logiques économiques propres à ce champ, mais aussi à celles de la coopération économique internationale. En cherchant à établir leur autorité sur un travail de renforcement des administrations, ils se sont en effet opposé à l'autorité croissante des économistes sur le rôle de l'État et la conduite des politiques économiques. On s'intéresse ensuite, dans les années 1960 aux États-Unis, aux activités de « développement politique », qui furent les premières à viser explicitement la « modernisation » des institutions et des processus politiques dans les pays du Sud. On montre que ce sont des politistes à l'intérieur et à l'extérieur de USAID qui se sont mobilisés pour que l'agence entreprenne des activités de « développement politique » distinctes des activités de « développement économique ». Ils doivent alors lutter face à des professionnels du développement, souvent économistes, qui s'opposent à une intervention et un travail portant explicitement sur les affaires politiques des pays du Sud.

C'est la mise à l'agenda dans les années 1980 du « problème » de l'organisation et de l'encadrement des élections dans les pays du Sud qui nous permet de montrer en quoi ces différentes activités sont profondément opposées et s'inscrivent dans des espaces distincts. Au sein de USAID, un financement est attribué à des consultants politiques pour créer l'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES), qui dans la logique du « développement politique », vise explicitement intervenir sur les processus électoraux en déployant des savoirs politiques de l'organisation des élections. A l'ONU, dans le cadre de la gestion de la crise politique en Namibie la mission est confiée à des professionnels de l'*administration publique* de faire émerger des savoirs qui visent au contraire à appréhender les élections comme un processus administratif, et donc qui puissent apparaître comme neutres vis-à-vis des processus politiques en cours, ceci répondant aux contraintes politiques et légales de l'intervention. Enfin, à USAID, des fonctionnaires militants des droits de l'homme confient des financements à des juristes, eux-mêmes issus du champ des droits de l'homme, pour faire émerger une expertise électorale dont on montre qu'elle vise à contraindre les États à respecter les droits politiques. Contrairement aux formes de savoirs déjà émergées, ceux-

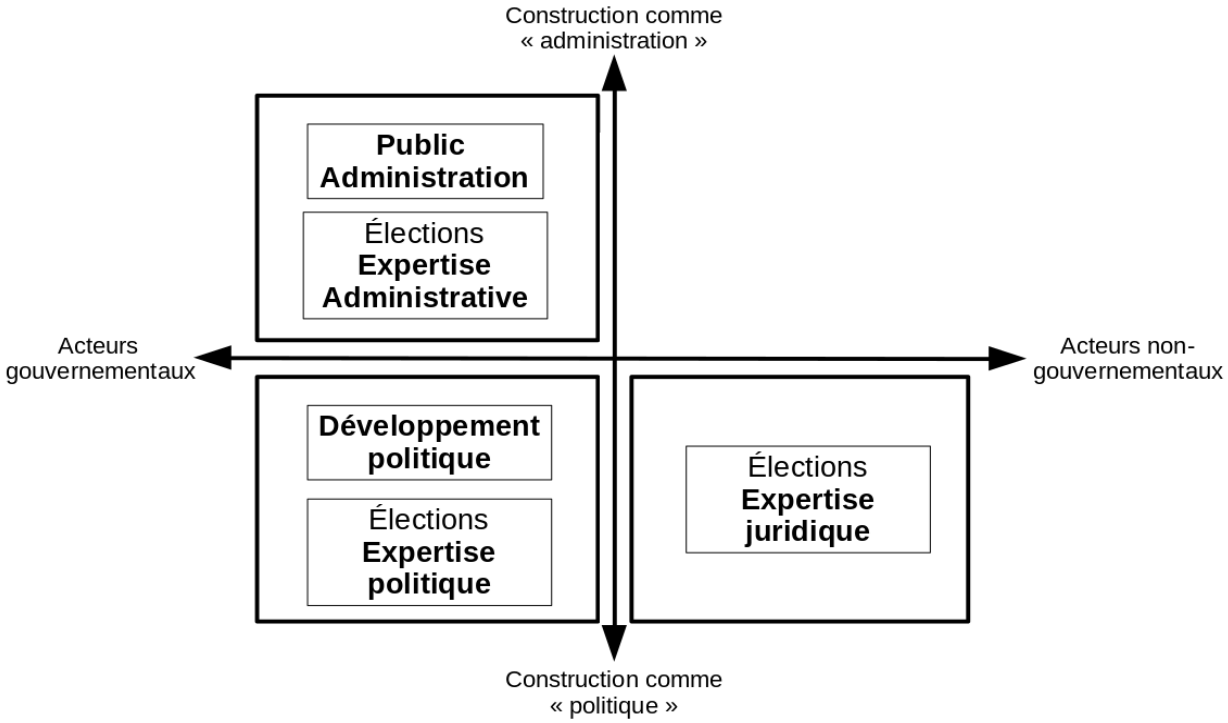
internationale de politique comparee Vol. 23(1): 35-56.

ci se destinent avant tout à des militants, et à des organismes non-gouvernementaux d'observation des élections.

Entre 1961 et 1989, les professionnels qui parviennent à mobiliser des ressources pour travailler sur la réforme des institutions d'État le font donc pour mettre en place des activités qui sont construites selon deux oppositions (voir encadré 1). En s'appuyant sur les travaux sur les savoirs de gouvernements[50], on montre que ces activités s'opposent d'abord dans leur construction comme relevant de la « politique » ou de l'« administration ». D'un côté, les activités relatives à l'*administration publique* sont conçues comme « séparées de la politiques », visant à diffuser des connaissances techniques qui permettent d'améliorer l'efficience des administrations. Ces activités peuvent donc être déployées dans n'importe quel contexte politique, et s'acclimatent particulièrement bien, à l'ONU, à la nécessité de respecter la souveraineté des États dans lesquels des activités sont mises en place. De l'autre côté, les activités de « développement politique » mises en place par USAID visent explicitement à transformer les institutions et les systèmes politiques, en touchant aussi bien au rôle des parlements qu'aux façons d'éveiller une conscience politique parmi les populations. Elles sont donc ouvertement considérées comme une intervention dans les affaires internes des États, qui peut donc susciter des conflits avec les gouvernements concernés. Ensuite, ces activités s'opposent sur l'interlocuteur auquel elles s'adressent. Alors que les activités de *développement politique* et d'*administration publique* s'adressent aux acteurs gouvernementaux, l'expertise électorale produite par les juristes des droits de l'homme s'adresse à des acteurs non-gouvernementaux. Les professionnels impliqués dans ces différentes activités ont donc des trajectoires et des habitus professionnels distincts. Alors que les professionnels en *administration publique* travaillent avec des fonctionnaires, les consultants politiques de IFES travaillent au plus près des élus et des candidats, et les juristes des droits de l'homme travaillent avec les organisations non-gouvernementales et les opposants.

[50] Bongrand, Philippe, Julie Gervais, et Renaud Payre. 2012. « Introduction - Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » ». *Gouvernement et action publique* n° 4(4): 7-20.

Encadré 1 : Oppositions entre les différentes activités de réforme des institutions d'État (1961-1989)



La fin de « guerre froide globale » et le décloisonnement des activités

Jusqu'en 1989, tout oppose donc ces différentes activités, et ces espaces sociaux restent donc distincts, n'entretiennent aucun lien. Pour paraphraser Christian Topalov, il y a « bien entendu des hommes et des institutions qui se proposent de réformer », mais ils ne constituent pas « un champ autonome »[51]. Par exemple, au sein de USAID, les professionnels de « *public administration* » et de « développement politique » ne communiquent pas. Lire des entretiens de plus de centaines de pages relatant leur trajectoire professionnelle et personnelle amène à voir qu'ils ne mentionnent même pas leurs collègues, si ce n'est pour expliquer que leur travail n'a rien à voir avec eux. De la même façon, sur la période de 1980 à 1989, les archives de l'expertise électorale produite par l'ONU pour la Namibie relèvent seulement une fois de la présence de NDI sur le terrain. Dès lors, comment des luttes menées par des acteurs et des espaces aussi différents et

[51] Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Ecole des hautes études en sciences sociales, p. 462.

éloignés en viennent-elles à constituer un espace transnational relativement autonome ? Cette recherche montre que ce sont les bouleversements de l'année 1989 qui précipitent le décloisonnement de ces espaces jusque-là distincts. La fin des concurrences diplomatiques entre Union soviétique et États-Unis sur les pays du « Tiers-Monde » amène à pouvoir officiellement mettre à l'agenda la « gouvernance », entendue comme le principe même de réformer les institutions d'État dans les pays du Sud, indépendamment des savoirs, des professionnels et des ressources mobilisés.

On s'inscrit alors dans le concept de « champ réformateur » proposé par Christian Topalov pour caractériser la « nébuleuse réformatrice » du début du 20ème siècle[52]. L'intérêt d'utiliser le concept de « champ réformateur » se trouve bien sûr dans l'objet même du champ de la gouvernance, constitué d'individus et d'organisations animés par l'idée de réformer les institutions d'État dans les pays du Sud. Mais surtout, il est pertinent comme un « modèle d'usage limité », un « instrument de description d'une période »[53]. Il ne s'agit en effet pas de montrer l'avènement d'un champ désormais autonome et stabilisé, mais plutôt de montrer en quoi ce modèle, et le cadre théorique de Pierre Bourdieu qui le sous-tend, permet de comprendre une « nébuleuse » d'activités qui s'engagent à partir de 1989. Ce « champ réformateur » apparaît au contraire fragile, susceptible à tout moment de s'effacer au profit d'une autre forme sociale. Cette thèse s'inscrit donc dans les propositions formulées par Julian Go et George Lawson pour une « sociologie historique globale »[54] qui consiste à s'intéresser aux « dynamiques transnationales et globales qui rendent possibles l'émergence, la reproduction et la rupture d'ordres sociaux », et à « l'émergence historique, la reproduction et la rupture de formes sociales globales et transnationales ». Autrement dit, on cherche à comprendre les logiques propres à un espace qui émerge, à la fin de la guerre froide, pour réguler les pratiques de gouvernement dans les pays du Sud.

Ce décloisonnement se fait d'abord au sein des organisations, par la jonction au sein de stratégies et de bureaux communs des savoirs et des professionnels issus d'espaces sociaux jusque-là distincts, puis par des collaborations entre les professionnels des différentes organisations. A USAID, ce décloisonnement se produit d'abord au sein des bureaux en charge de l'Amérique latine et des Caraïbes, et de celui en charge de l'Asie et du Proche-Orient. Les directeurs de ces deux

52 Ibid.

53 Ibid.

54 Go, Julian. 2017. *Global Historical Sociology*. Cambridge, United Kingdom ; New York, NY: Cambridge University Press.

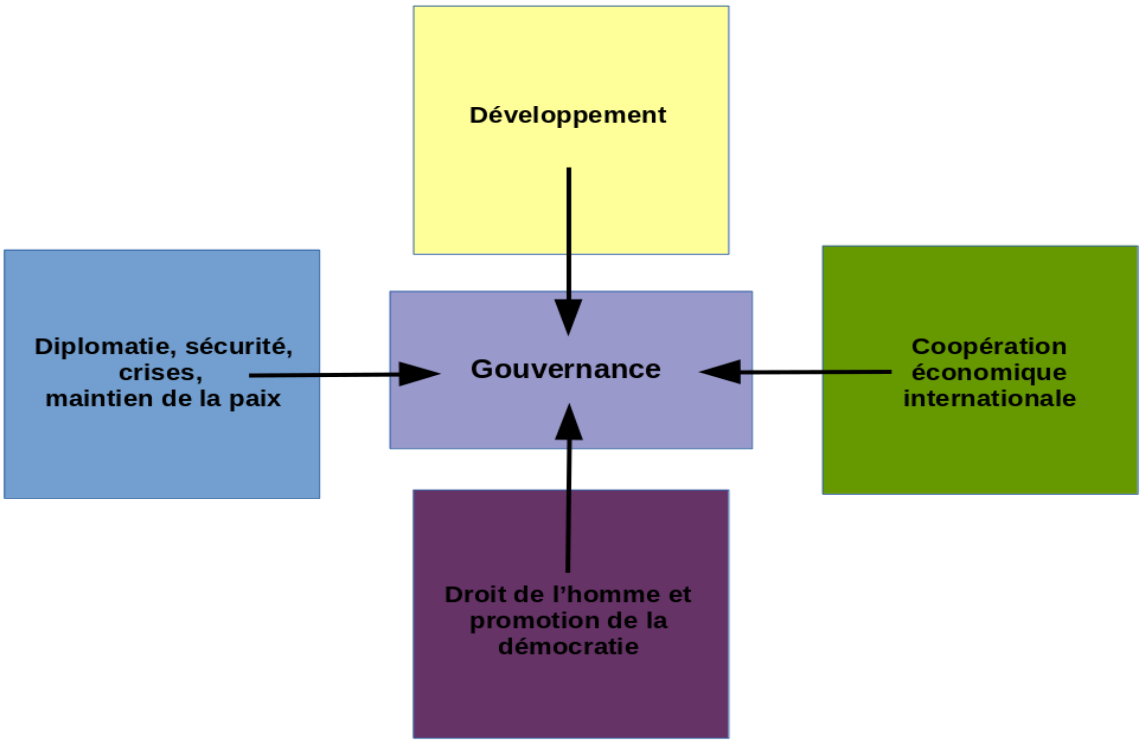
bureaux entreprennent en effet de réunir les professionnels dont ils estiment qu'ils ont en commun de travailler de façon différente à un même objectif : la réforme des institutions d'État. Au sein du bureau latino-américain, sous le nom de *« democratic initiative »*, la nouvelle stratégie rassemble six types d'activités : *« Administration of Justice »*, *« Legislative Enhancement »*, *« Election Strengthening »*, *« Civic Participation »*, *« Strengthening Free Media »*, et *« Strengthening Human Rights »*. Au sein du bureau pour l'Asie et le Proche-Orient, la directrice, issue de la frange conservatrice du parti républicain, met en place le concept *« Open Markets – Open Societies »*, qui s'ouvre davantage à des savoirs économiques tournés vers la réforme des institutions d'État en vue de la libéralisation des marchés. Ces deux directeurs disposent par ailleurs de ressources politiques exceptionnelles au sein de l'agence, et les utilisent pour s'assurer du financement de leurs nouvelles stratégies.

Avec la dislocation de l'Union soviétique, ces activités sont ensuite rassemblées en interne au sein de USAID sous le terme de « *Governance & Democracy* », et commencent à acquérir une certaine autonomie. Des fonctionnaires affectés à des activités de ce type au sein de différents bureaux souhaitent partager leurs expériences et imposer le sujet en interne. A partir de novembre 1989, chaque semaine, ces fonctionnaires se réunissent et travaillent à la préparation d'un document qui devient en 1991 un « *policy paper* » officiel de l'agence sous le titre de « Democracy and Governance ». L'administration Clinton entérine l'autonomie de ces activités en créant à son arrivée en 1993 le *« Global bureau for democracy and governance »*. La mise à l'agenda de la « gouvernance » est également le produit des luttes de fonctionnaires internationaux qui souhaitent eux-aussi s'engager dans la réforme des institutions d'État dans les pays du Sud. Cependant, à la Banque mondiale comme à l'ONU, l'intervention sur la politique intérieure des États est empêchée par les traités internationaux : les professionnels au sein des deux organisations sont donc contraints de rester dans le domaine de l'administration. A la Banque mondiale en 1991, c'est un *« policy paper »* préparé par le juriste en chef qui va alors venir « préciser » le mandat de l'organisation en montrant que ses fonctionnaires peuvent travailler sur la « gouvernance » des États tant que cela s'inscrit dans un objectif de croissance économique. A l'ONU à partir de 1995, c'est le chef de la nouvelle division *« Management Development and Governance »* du PNUD, un universitaire en administration publique, qui s'attache à faire accepter une politique autonome de « gouvernance » ; ce qu'il obtient, malgré l'opposition des pays du Sud au conseil d'administration de l'organisation.

Au sein de ces trois organisations, au début des années 1990, sont donc rassemblés des professionnels qui s'inscrivaient initialement dans des projets différents, et qui obtiennent de

pouvoir se structurer au sein de nouveaux secteurs autonomes. Des collaborations se nouent alors entre les professionnels de ces différentes organisations qui cherchent à mutualiser leurs connaissances, et engagent ce faisant un processus de différenciation. Ces différents professionnels se regroupent en effet autour d'objets communs sur lesquels ils souhaitent intervenir : élections, parlements, constitutions, gouvernance locale, etc. Par exemple, les professionnels qui souhaitent travailler sur les élections, aussi bien de l'ONU, de IFES, de NDI ou de IDEA, commencent à se rencontrer régulièrement pour produire des savoirs propres à ce nouvel « objet » de l'action publique transnationale. Des professionnels qui s'inscrivaient jusque-là dans des habitus professionnels et disciplinaires parfois tout à fait opposés, en particulier quant à leur position entre « administration » et « politique »[55], sont alors réunis autour d'une multiplicité de thématiques ayant trait à la gouvernance. Un espace transnational autonome s'est donc institué à l'interstice d'espaces déjà stabilisés, comme l'illustre l'encadré 2.

Encadré 2 : Le champ réformateur de la « gouvernance » à l'interstice d'espaces transnationaux déjà stabilisés



[55] Bongrand, Philippe, Julie Gervais, et Renaud Payre. 2012. « Introduction - Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » ». *Gouvernement et action publique* n° 4(4): 7-20.

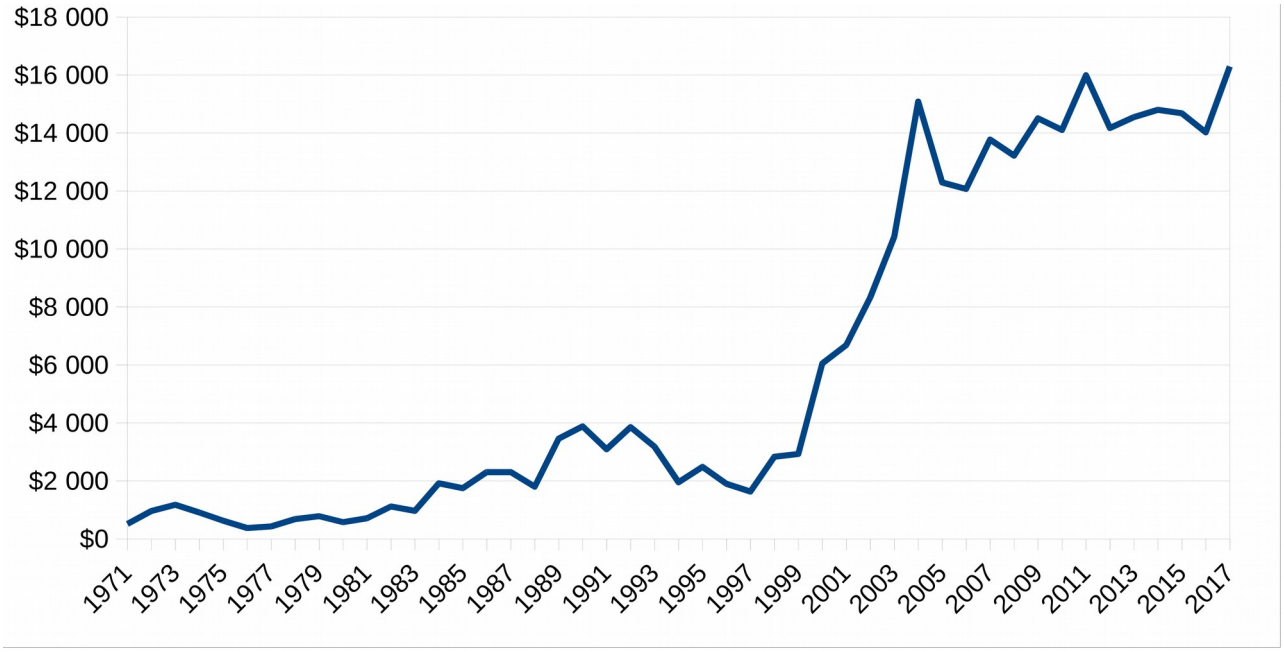
Une compétition pour le « bon projet » de gouvernance

Dès lors, le champ réformateur fonctionne selon deux logiques différentes. D'une part, les professionnels des différentes organisations collaborent autour de secteurs précis, mais, en parallèle, les organisations pour lesquelles ils travaillent sont en compétition pour l'obtention de financements. La formation du champ réformateur de la « gouvernance » est en effet facilement matérialisée dans les flux financiers dédiés aux pays du Sud tels que mesurés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Comme le montre l'encadré 4, les fonds dédiés à la réforme des institutions d'État passent en effet d'environ 2 milliards de dollars en 1994 pour se stabiliser au-dessus de 14 milliards de dollars à partir de 2004. Cependant, ces financements ne sont pour la plupart pas administrés, mais alloués par les États du Nord en fonction des projets qui leur sont proposés. Autrement dit, les professionnels qui portent les projets de gouvernance s'appuient à la marge sur les faibles « fonds propres » de leurs organisations, et doivent surtout être capables de présenter à ces États du Nord ce que Monika Krause décrit dans le cas de l'humanitaire, comme le « bon projet »[56], seul moyen de renouveler les fonds nécessaires à leurs organisations, et parfois même au versement de leur propres salaires. Les organisations étasuniennes (NDI, IRI, IFES, etc.) se tournent quant à eux en particulier vers les fonds fédéraux étasuniens, comme ceux de USAID ou du *National Endowment for Democracy.* Ils mobilisent pour cela avant tout les ressources politiques dont ils disposent, par exemple lorsque le Congrès vote les différents budgets alloués à la politique étrangère. Les fonctionnaires de l'ONU ou de la Banque mondiale se tournent pour leur part le plus souvent vers les États« secondaires » de la diplomatie internationale, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas les moyens de mettre en place leurs propres projets ou qui souhaitent privilégier l'action multilatérale. En définitive, qu'il s'agisse de l'ONU ou de USAID, les professionnels qui défendent une intervention sur les institutions d'État doivent sans cesse s'assurer du financement de leurs projets, et du maintien ou de l'accroissement des ressources humaines dont ils disposent pour les mener à bien. Par exemple, le projet du PNUD d'appui aux élections de 1999 en Indonésie, dont le budget est d'environ 53 millions de dollars, s'appuie sur les contributions de 16 pays, parmi lesquels le Japon, l'Australie, l'Union Européenne, le Royaume-Uni, le Canada, la Norvège, la Suède et la Finlande.

---

[56] Krause, Monika. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. Chicago ; London: University of Chicago Press, 2014.

Encadré 3 : Evolution des financements internationaux dédiés aux réformes des institutions d'État en millions de dollars (1971-2017)[57]



Mais, dès lors que le champ réformateur a acquis son autonomie, les organisations sont en compétition pour l'obtention des financements dont elles sont besoin. Elles peuvent alors proposer des projets qui se différencient selon l'échelle géographique du projet (nationale, régionale, globale), et le thème (élections en situation de conflit, rôle des parlements dans les finances publiques, etc.). Par exemple, le NDI peut chercher les financements nécessaires pour aller former des parlementaires récemment élus dans un pays donné. A l'inverse, le PNUD peut chercher des financements pour mettre en place un projet comme le projet *Project On Governance In the Arab Region* (POGAR), en 1999, qui vise à intervenir au niveau régional sur plus d'une dizaine de pays. Mais surtout, la constitution du champ réformateur, en décloisonnant les différents types d'activités, s'est entièrement structuré autour des deux oppositions pré-existantes, d'abord entre des activités

[57] Lecture : En 2004, les États et organisations internationales dont les financements sont répertoriés par le « Development Assistance Committee » de l'OCDE ont déclaré avoir dépensé environ 15 milliards de dollars sur le secteur 151 « Gouvernement et société civile », qui regroupe les activités relatives aux réformes des institutions d'État. Ont été soustraites les activités du secteur 152 « conflit, paix et sécurité ». Les activités financées à travers la « société civile » ne concernent uniquement les activités qui portent sur les réformes des institutions d'État. Par exemple, une organisation-non gouvernementale qui travaille sur le thème de l'éducation est enregistré dans le secteur relatif à l'éducation. Données : Base de données « Development Finance Data », OCDE, accessible sur le site : https://www.oecd.org/dac/

construites comme relevant de l'« administration » ou de la « politique ». Comme le montre le travail de Lucile Maertens et Raphaëlle Parizet, les organisations positionnent alors les activités qu'elles mettent en place en construisant leur « dimension technique et « apolitique » »[58]. La seconde opposition porte sur le choix des interlocuteurs : des acteurs gouvernementaux ou des acteurs non-gouvernementaux. Un projet de NDI peut chercher à réformer le parlement en appuyant une organisation non-gouvernementale de *« monitoring »* parlementaire, et le PNUD peut proposer avec le même objectif un projet de formation des parlementaires. Autrement dit, on ne cherche pas à essentialiser l'appui aux institutions d'État ou aux acteurs non-gouvernementaux, mais au contraire à les appréhender dans une approche relationnelle, comme deux modalités d'intervention. Le travail de Laëtitia Atlani-Duault, notamment, avait sur ce point montré en quoi le financement d'acteurs non-gouvernementaux relevait bien d'une alternative vis-à-vis de l'appui aux institutions étatiques, précisément pour les contrebalancer[59].

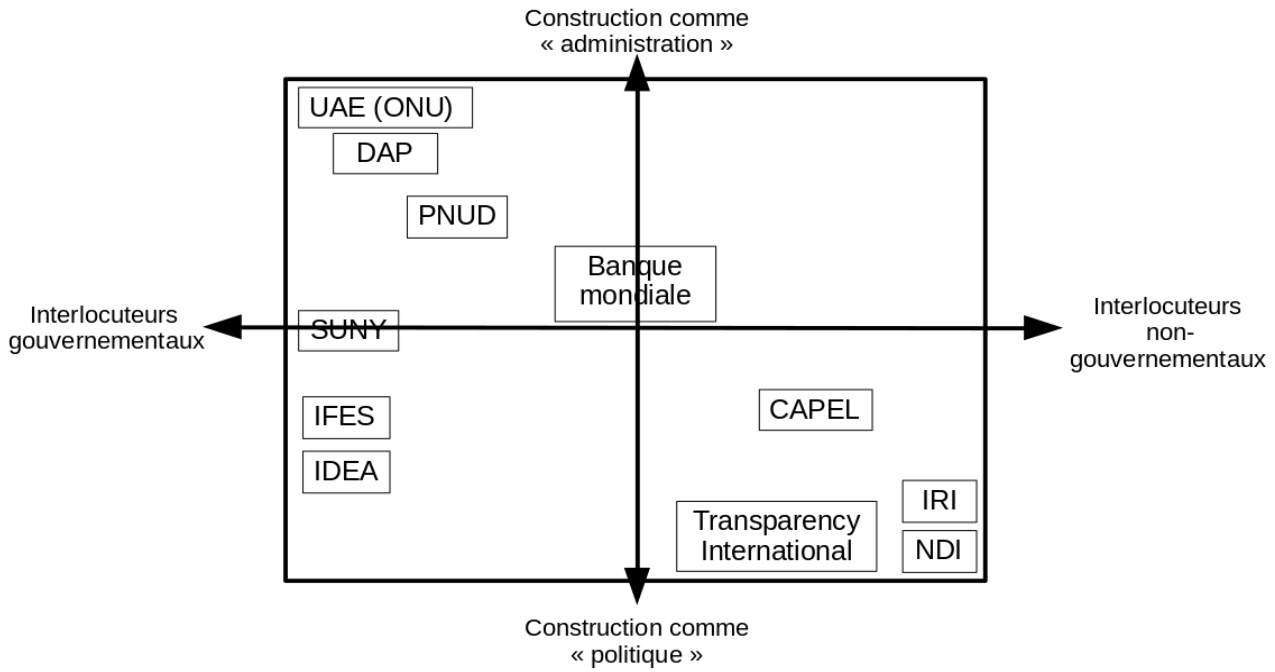
Mais cette mise en place des activités, et dans cette recherche de financements, les organisations sont contraintes par leur propres positions dans le champ réformateur. Par exemple, le PNUD ne pas proposer un projet qui visant à renforcer la société civile sans un accord signé avec le gouvernement. A l'inverse, l'organisation IDEA revendique un rôle de promotion de la démocratie, et n'a pas à faire face à des contraintes légales qui l'en empêcheraient. La difficulté majeure pour le PNUD est alors de faire face à partir des années 1990 à un désintérêt total des États du Nord pour financer des activités qui restent dans le registre de l'« administration » : ceux-ci souhaitent au contraire pousser les pays du Sud à la « démocratisation ». Les fonctionnaires de l'organisation jouent alors en permanence sur le flou de la frontière entre « Administration » et « Politique », afin que leurs projets paraissent suffisamment de l'ordre de l'« administration » pour être acceptés par les pays destinataires sans être vus comme une ingérence dans leurs « affaires internes », et suffisamment de l'ordre de la « politique » pour être financés par les pays du Nord. L'encadré 5 montre les positions dans le champ réformateur de la « gouvernance » des principales organisations auxquelles cette recherche s'intéresse.

---

[58] Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

[59] Voir notamment : Atlani-Duault, Laëtitia. 2009. *Au bonheur des autres: Anthropologie de l'aide humanitaire*. Armand Colin.

Encadré 4 : Positions des principales organisations étudiées dans le champ réformateur de la « gouvernance »



Enfin, comme l'écrit Christian Toplov « la réforme produit des réformateurs, le champ recrute de nouveaux acteurs »[60]. L'accroissement important des financements et des projets au cours des années 1990-2000 amène à une vague de recrutements. Les positions qui peuvent être occupées sont alors de natures diverses, allant d'une mission de quelques jours comme consultant pour un projet dans un pays donné, à un poste à plein-temps, par exemple comme responsable des activités de gouvernance du NDI, à Washington D.C. A l'opposé des professionnels des droits de l'homme, du développement politique ou de l'administration publique, ces nouveaux professionnels ne s'inscrivent plus dans un cadre disciplinaire et professionnel précis. A la manière, par exemple, du « capital juridique européen »[61], ce sont de fait de nouveaux types de ressources qui apparaissent et s'institutionnalisent comme une forme de capital propre à ce champ réformateur. Ainsi, au PNUD, où les fonctionnaires étaient jusque-là formés en économie ou dans des domaines techniques comme l'agronomie ou la gestion des eaux, ce sont des professionnels avec une formation en droit

[60] Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Ecole des hautes études en sciences sociales, p. 466.

[61] Vauchez, Antoine. 2007. « Une élite d'intermédiaires: Genèse d'un capital juridique européen (1950 - 1970) ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167(1): 54.

ou en science politique qui sont recrutés sur les projets de gouvernance. Surtout, ces professionnels sont recrutés en premier lieu pour leur expérience des institutions politiques comme une expérience de fonctionnaire au sein d'un parlement, d'une agence anti-corruption ou d'une commission électorale. Le positionnement des organisations se caractérise alors par les ressources dont disposent leurs salariés. NDI privilégie le recrutement de professionnels ayant des ressources militantes importantes, comme avoir été leader d'un syndicat étudiant. Au contraire, le PNUD recrute davantage d'anciens fonctionnaires, par exemple d'anciens administrateurs parlementaires. L'ouverture à des ressources politiques est cependant pour le PNUD un moyen de se positionner au plus près de la frontière entre « administration » et « politique » tout en évitant de la transgresser. C'est le cas par exemple de Kevin Deveaux, devenu en 2008 *« Parliamentary Adviser »* au siège du PNUD, après avoir été député dans un parlement régional du Canada. Au sein d'organisations comme USAID ou le PNUD, ces professionnels sont donc à part, et font souvent face à l'opposition de nombre de leurs collègues qui considèrent que leur organisation ne doit pas « faire de politique »[62].

Dès lors, quelle est la valeur relative des ressources propres aux pays du Nord et aux pays du Sud dans ce champ ? Les professionnels les plus centraux, qui occupent les positions les plus importantes au siège, viennent pour la plupart des États-Unis, du Canada, de France, de Belgique, de Grande-Bretagne, d'Australie, de Nouvelle-Zélande, ou encore de Suède. Leur travail est de concevoir des activités à l'échelle globale, et d'apporter leurs expertises sur des projets précis quand des bureaux régionaux ou nationaux font appel à eux. Ils apparaissent ainsi recrutés pour leur expérience au sein d'institutions du Nord, des expériences considérées comme légitimes. Au contraire, les institutions politiques des pays du Sud étant considérées le plus souvent comme défaillantes, les expériences en leur sein sont moindrement valorisées. Aux professionnels de ces pays sont alors le plus souvent réservées des positions secondaires, au sein des bureaux régionaux basés à New York d'une part, d'où sont coordonnés les projets, et surtout sur le terrain, dans les pays où les programmes sont mis en place. Ces positions plus « secondaires » font appel à d'autres types de ressources, en particulier linguistiques, mais relatives aussi à leur connaissance du droit, des institutions et même des champs politiques propres aux États arabes, latino-américains ou asiatiques. Ils occupent ainsi des positions de « courtiers de l'international »[63] décrites par Yves

[62] Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

[63] Dezalay, Yves. 2004. « Les courtiers de l'international ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 4-35.

Dezalay. C'est tout particulièrement le cas d'Adel Abdellatif, diplomate égyptien recruté au PNUD dans les années 1990 pour mettre en place le premier grand projet de gouvernance dans les mondes arabes, et dont la plus grande fierté dans cette mission fut d'avoir traduit le vocabulaire alors encore émergent de la « gouvernance » en arabe.

Cependant, vis-à-vis de USAID, on peut considérer que le PNUD, et surtout IDEA, ont largement participé à l'internationalisation de ce champ réformateur. L'organisation basée à Stockholm, mais dont le conseil d'administration est majoritairement composé de ressortissants de pays du Sud, est ainsi la seule à avoir fait émerger des figures comme celle de Shahabuddin Yaqoob Quaraishi, ancien chef de la commission électorale indienne. Mais c'est surtout la mise en place de l'*Open Government Partnership* (OGP), en 2011, qui amène à élargir le champ réformateur aux élus, militants et fonctionnaires des pays du Sud. En déployant une nouvelle forme de gouvernementalité basée sur l'engagement des États à mener des réformes, ce mécanisme redistribue alors les cartes, des « experts internationaux » vers tous les « réformateurs » nationaux qui acceptent de jouer le jeu de l'« *open government* ». A travers des dispositifs locaux mais surtout des évènements internationaux, les réformes des institutions d'État s'ouvrent ainsi à ceux qui disposent des ressources nécessaires pour y participer. La thèse revient alors sur les trajectoires de certains d'entre-eux, jeunes militants de *« parliamentary monitoring organizations »*, mais aussi d'une parlementaire membre du parti islamiste Ennahda en Tunisie, qui profite des évènements internationaux de l'OGP pour s'internationaliser et renforcer sa position dans l'espace politique national.

Une sociologie politique de l'action publique transnationale

La professionnalisation de secteurs de l'action publique transnationale

A l'opposé d'une démarche cherchant directement à saisir les « bonnes pratiques » ou les modèles d'action publique mis en circulation, cette approche de sociologie historique permet de « prendre aux sérieux les communautés qui favorisent la circulation d'innovations », en restaurant « l'épaisseur et la complexité des formes de connexions » propres à ces formes d'action publique

transnationale[64]. Nous utilisons ce terme car nous montrons en quoi les organisations ne mènent pas des « politiques » autonomes mais sont étroitement liées entre elles par des relations à la fois de concurrence et de collaboration, bien au-delà de leurs statuts très hétérogènes : organisations multilatérales, non-gouvernementales, étatiques, para-étatiques, etc. Ces organisations sont plus spécifiquement liées par les secteurs autour desquels le champ réformateur de la « gouvernance » s'est différencié dans le courant des années 1990. Des professionnels de ces organisations ont alors commencé à se réunir et à mener des initiatives communes portant spécifiquement sur les parlements, les élections, la gestion des finances publiques ou encore la « gouvernance locale ». Par exemple, à partir de 1997, les professionnels travaillant sur les élections à IDEA, à l'ONU, au PNUD, ou encore à IFES ont commencé à se réunir régulièrement et à mettre des ressources en commun pour fonder le projet *« Administration and Cost of Elections »*, qui vise à accumuler les connaissances pour rationaliser l'organisation des élections dans les pays du Sud. Chaque organisation peut puiser, pour ses propres projets, dans ce répertoire de connaissances désormais institutionnalisées. Ces secteurs sont désormais l'espace social de référence de chacun des experts mobilisés, et c'est désormais à travers ces secteurs de l'action publique transnationale que se structure la « division du travail expert »[65]. Comme le montre l'encadré 3, ces différents secteurs gardent néanmoins des proximités avec certains secteurs plus stabilisés, par exemple, les projets du PNUD dans le domaine de l'État de droit, qui comprend par exemple l'appui à la justice transitionnelle, ont souvent lieu dans un contexte de crise politique ou de maintien de la paix[66].

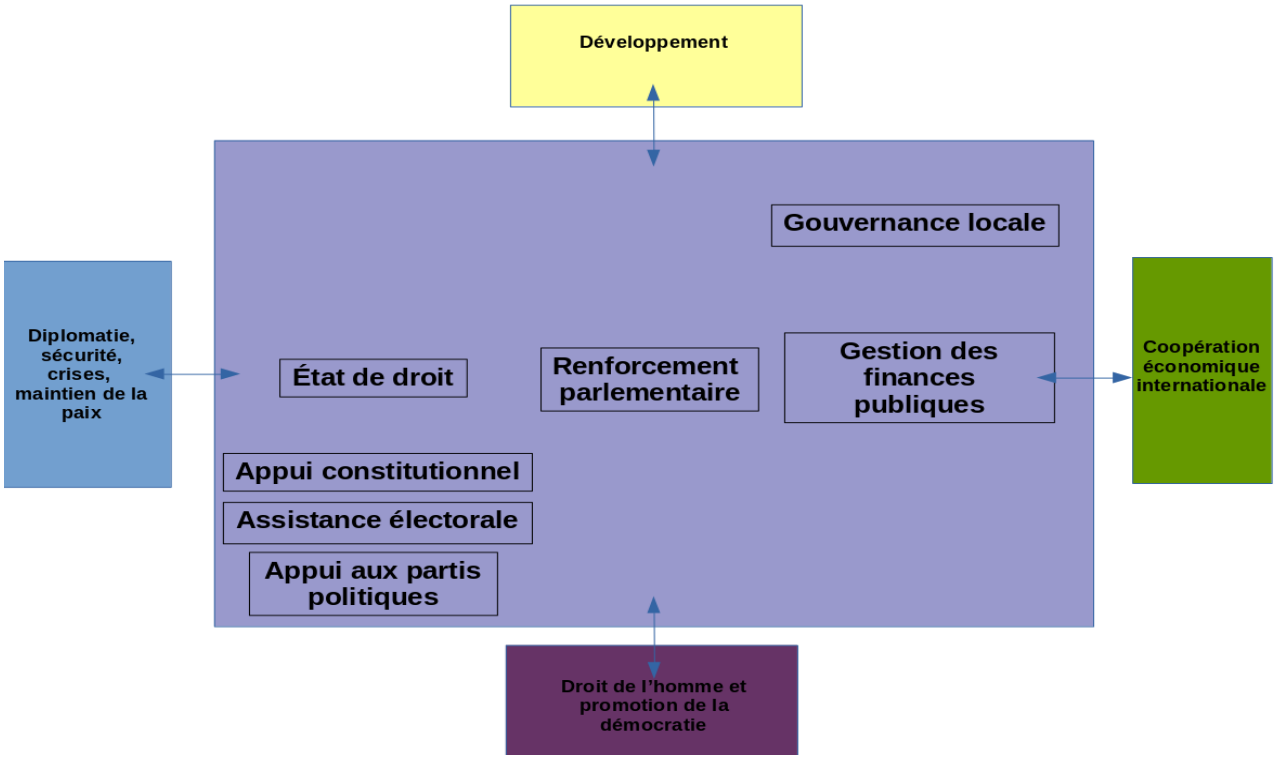
---

64 Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 23(1): 35-56.

65 Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

66 Sur ce type d'activités, voir en particulier : Larzillière, Pénélope. 2016. « La « réforme du secteur de la sécurité »: Généalogie critique du discours sécurité et développement ». *Revue Tiers Monde* 226-227(3): 147, et Lefranc, Sandrine. 2008. « Du droit à la paix: La circulation des techniques internationales de pacification par le bas ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 174(4): 48.

Encadré 5 : Différenciation du champ réformateur en secteurs de l'action publique transnationale



La différenciation du champ est désormais tellement structurante qu'il est marqué par l'existence de groupes professionnels transnationaux propres à chacun de ces secteurs. Ainsi, c'est forcément à l'un de ces groupes professionnels que chaque « expert » appartient, et qu'il ou elle est reconnue comme « expert parlementaire », « expert électoral », ou par exemple « expert constitutionnel ». En 2019, un entretien avec un « expert parlementaire » amène ainsi à comprendre les nombreuses raisons pour lesquelles il semble mener un travail totalement différent des « experts électoraux ». La polarisation initiale entre « administration » et « politique » se reconstitue alors au sein de ces secteurs, opposant par exemple un ancien fonctionnaire parlementaire qui travaille le PNUD avec une vision très administrative, à un ancien député qui forme des parlementaires pour NDI dans une vision très politique de son travail. Mais cela n'empêche pas les experts des différents secteurs, dans une certaine mesure, de circuler entre différentes organisations. Un « expert parlementaire » peut ainsi travailler successivement pour des missions au nom de la Banque mondiale, du PNUD, ou encore de NDI. Nombre de ces experts se sentent même plus attachés à « leur » secteur qu'à l'organisation pour laquelle ils travaillent à un moment donné. Par exemple, la

responsable de « l'assistance électorale » au sein de l'organisation IDEA estime se sentir bien plus proche de ses collègues de IFES ou du PNUD, avec qui elle travaille depuis plus de vingt ans, qu'avec ses collègues au sein de l'organisation. On montre d'ailleurs que des dispositifs de clôture de ces groupes professionnels sont mis en place, tels que des *rosters*, c'est à dire des listes d'individus reconnus comme « expert parlementaire » ou « expert électoral ». Le secteur de « l'assistance électorale », le plus professionnalisé, dispose même de ses propres formations, et de ses propres certifications de compétences.

En se concentrant sur deux secteurs particuliers : l'« assistance électorale » et le « renforcement parlementaire », cette recherche montre alors en quoi il faut analyser les « bonnes pratiques », les normes et autres modèles d'action publique qui circulent dans le champ réformateur de la « gouvernance » avant tout comme le résultat des processus de professionnalisation propres à chacun de ces secteurs. Par exemple, le travail des « experts parlementaires » du PNUD consiste à négocier avec les autorités nationales, pour chaque projet, les tâches qui seront menées au sein d'un parlement. Ces projets sont ensuite établis autour de « documents de projet » faits de « cadres logiques » et d'objectifs stratégiques eux-mêmes déclinés en « résultats escomptés »[67]. Autrement dit, ces projets sont l'objet de processus de rationalisation de l'action publique conduisant par exemple à fixer comme résultat le fait que sous l'action du PNUD, à l'issue de la législature 2014-2019 l'Assemblée tunisienne doit être dotée de moyens pour mettre en œuvre le cadre législatif et institutionnel mis en place dans la nouvelle Constitution. Les experts établissent des tâches pour atteindre cet objectif, comme par exemple l'organisation d'une conférence nationale sur les progrès dans la mise en œuvre constitutionnelle. C'est là que la juridiction des différents groupes professionnels dans les espaces nationaux est indissociable de leur juridiction dans le champ de la gouvernance, parmi leurs collègues. Chaque travail produit par le groupe professionnel (rédaction de notes, de normes, de modèles d'action publique) est en effet directement utilisé pour réaffirmer en permanence son autorité sur certains problèmes rencontrés dans les espaces nationaux.

Ainsi, l'autorité de chaque secteur est en permanence réaffirmée par la production de notes techniques, de rapports, par l'organisation de conférences, et d'ateliers qui visent tous à mettre à l'agenda de nouvelles thématiques d'interventions, ou plutôt à les renouveler. En s'intéressant au secteur du « renforcement parlementaire », cette recherche montre ainsi comment s'institue, par

[67] Giovalucchi, François, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2009. « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs ». *Revue Tiers Monde* 198(2): 383.

exemple, le modèle d'action publique des *« parliamentary budget offices »*, qui vise à mettre en place au sein d'un parlement un bureau spécialement en charge du contrôle budgétaire. Celui-ci répond aux intérêts des professionnels de la Banque mondiale et des bailleurs, qui cherchent à mieux contrôler les dépenses publiques, et soulève dans le même temps l'intérêt des autorités nationales en quête de rationalisation de leur budget car il apparaît comme un dispositif préfabriqué facile à mettre en place. Cette professionnalisation des différents secteurs passe en outre parfois par l'établissement d'une forme de juridiction, dans les marges du droit international. C'est le cas lorsque les professionnels du « renforcement parlementaire » tentent de faire reconnaître des « standards parlementaires internationaux ». Il s'agit en effet alors pour ces « experts » de faire valoir leur autorité dans les espaces nationaux, qui consisterait à pouvoir évaluer un parlement et proposer des réformes consécutives à cette évaluation. La polarisation entre les différentes organisations, entre « politique » et « administration » réapparaît alors aux delà des logiques professionnelles, par une volonté de NDI de mesurer le caractère « démocratique » des parlements et non simplement leur fonctionnement administratif.

Restructurations du champ et nouvelles formes de gouvernementalité

En prenant une perspective de sociologie historique, pour considérer sur une période de soixante ans les savoirs de gouvernement mobilisés dans la réforme des institutions d'État dans les pays du Sud, la thèse montre enfin comment se définissent et se redéfinissent de nouvelles formes de gouvernementalité. Comme le montrait Nicolas Guilhot dans son travail sur les droits de l'homme, la scène internationale n'est en effet plus « un espace ponctué de souverainetés qui se rapportent les unes aux autres de l'extérieur », mais un « espace sans médiations, où les gouvernementalités se travaillent les unes les autres, de l'intérieur, où les technologies de gouvernement et d'administration circulent, se chevauchent, se superposent. »[68]. Sur ce point, l'année 1989 s'est imposée comme le point de retournement le plus structurant de cette recherche. Jusqu'en 1989, ces activités s'inscrivaient dans une « guerre froide globale » qui mettait en concurrence les États-Unis et l'Union soviétique dans les pays en développement. Comme le montrent explicitement nombre d'entretiens avec les individus qui ont participé à la mise à l'agenda

[68] Guilhot, Nicolas. 2008. « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine ». *Critique internationale* 38(1): 113.

de la « gouvernance » à partir de 1989, l'effondrement de l'Union soviétique ouvre la possibilité d'intervenir sur des sujets relevant des affaires internes des États. Parce que la concurrence entre les deux pôles États-Unis et Union soviétique n'existe plus, il est désormais possible d'intervenir sans difficulté auprès de pays du Sud qui ne risquent plus de se tourner vers l'ennemi communiste. Et lors de la mise à l'agenda de la « gouvernance », c'est bien de la souveraineté des États, et par conséquent de la légitimité d'une intervention dans la politique intérieure des États qui fait débat.

Mais on montre également comment s'instituent, sur le temps long, des formes de gouvernementalité propres au champ de la gouvernance, en particulier dans le secteur de l'assistance électorale. En 1984, USAID commande à une organisation de juristes militants des droits de l'homme d'établir des « lignes directrices » sur l'observation des élections. Il s'agit alors d'objectiver et de matérialiser l'expression d'un droit politique à choisir ses représentants. Ces lignes directrices sont largement utilisées par le NDI, et deviennent une véritable référence au niveau international dans les années 1990. Elles cadrent d'un point de vue normatif le processus électoral, tant en amont de l'élection, que le jour même, et concernant la publication des résultats électoraux. Même si aucun texte de droit international n'encadre précisément le fonctionnement des élections, ces lignes directrices s'imposent alors comme une référence dans l'organisation même des élections. En 2004, cette logique est portée au niveau international, par la *« Declaration of Principles for International Election Observation »*, reconnue par des organisations comme l'Assemblée générale de l'ONU, l'Union Africaine, ou encore le Conseil de l'Europe. Surtout, cette déclaration est désormais utilisée non pas seulement par des acteurs internationaux, mais également par des organisations non-gouvernementales locales dont certaines se focalisent à partir des années 2000 sur le travail de leurs élus et de leurs institutions.

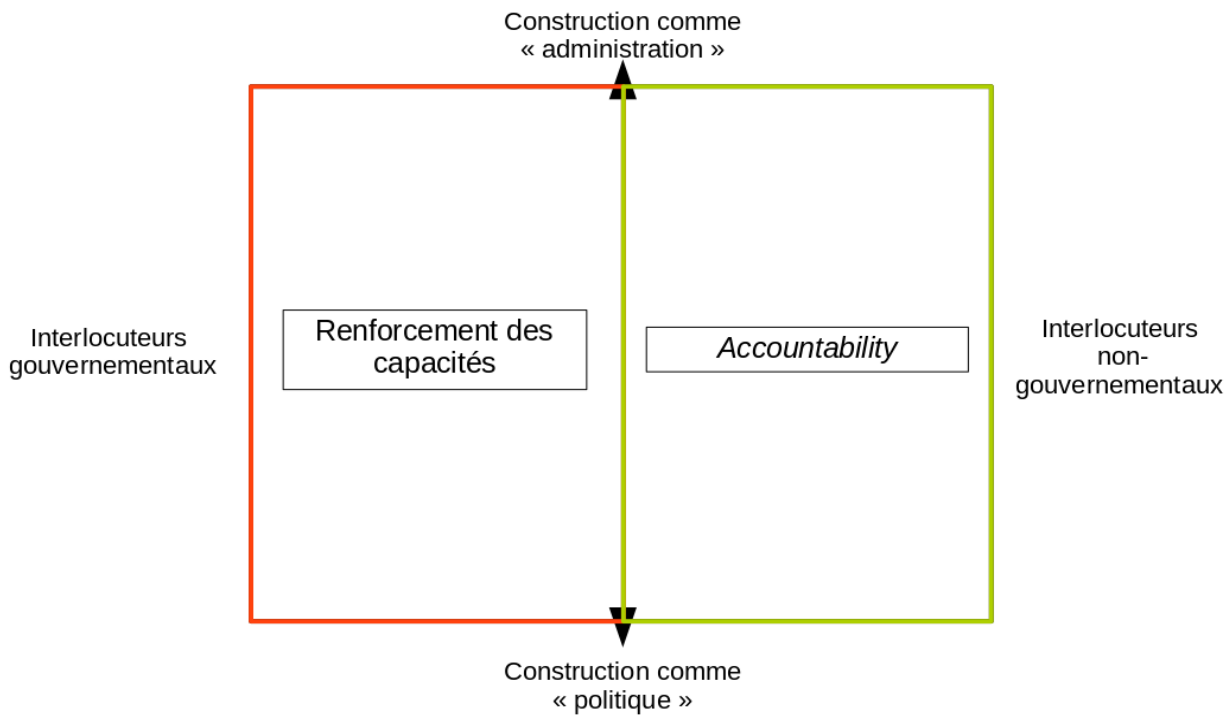
La thèse montre alors en quoi cette montée en puissance de l'« *accountability* » correspond à une transformation profonde du champ réformateur, qui s'est engagé dans les années 2000, et qui a véritablement abouti dans les années 2010. Gabriel Vommaro et Hélène Combes montre en quoi ce concept d'*accountability* a été imposé comme la « responsabilité, l'obligation de rendre (des) compte(s) » en particulier en terme de « contrôle citoyen des institutions ». Jusque dans les années 2000, il existait bien sûr de nombreuses organisations non-gouvernementales dans les espaces politiques nationaux, mais aucune n'était entièrement dédiée au monitoring des institutions politiques nationales. Des organisations internationales comme NDI et la Banque mondiale ont alors usé de leurs ressources, en particulier académiques, pour restructurer le champ vers l'appui aux acteurs non-gouvernementaux. Leur rôle est particulièrement facile à saisir en ce qui concerne

les parlements. Dans les années 2000, la Banque mondiale est marquée par les savoirs économiques issus de la *new institutional economics* et par la lutte contre la corruption, et défend l'idée d'instituer des mécanismes de contrôle, en particulier dans le domaine des finances publiques. Pour sa part, NDI travaille avant tout avec la société civile, parmi lesquelles nombre d'organisations à travers le monde dans les années 2000 se spécialise sur le suivi du travail des élus et des institutions, comme le parlement. Les deux convergent alors vers l'idée d'appuyer les organisations de la société civile dans le contrôle des institutions étatiques. Dans le secteur du « renforcement parlementaire », cela passe en particulier par la construction du label des *« parliamentary monitoring organizations »*, forme idéalisée d'une organisation de la société civile entièrement dédiée au « monitoring » des institutions parlementaires, du vote des députés à l'avancée du travail dans les commissions. En 2011 NDI initie la rédaction de la *« Parliamentary Openess Declaration »*, signée par une centaine d'organisations non-gouvernementales à travers le monde. Depuis lors, des militants dans les différents pays utilisent ce texte « international » pour demander des réformes, relatives par exemple aux informations que les parlements doivent publier. A partir des années 2010, la montée en puissance de ces acteurs non-gouvernementaux et de leur capacité à promouvoir des réformes a amené des acteurs comme NDI et la Banque mondiale à imposer une nouvelle vision du champ de la gouvernance, au sein duquel les activités relèvent ou ben de l'*« accountability »*, ou bien du « renforcement des capacités », c'est à dire de l'appui aux institutions d'État. Autrement dit, sous l'effet des ressources de ces organisations, le champ tend à se restructurer en deux types d'activités : celles qui visent à renforcer les gouvernements, et celles qui visent à mieux les contrôler.

Selon cette restructuration du champ, les activités visant à envoyer un « expert international » au sein d'une institution d'État sont donc désormais reléguées à la notion désormais péjorative dans le champ de « renforcement des capacités », terme apparu avec ladite restructuration, qui visent à consacrer la nouvelle distinction. A droite du graphique, figurent ainsi les nouvelles formes de gouvernementalité promues qui consistent à renforcer non plus une administration d'État mais à appuyer les organisations non-gouvernementales qui les contrôlent. La mise en place de l'*« Open Government Partnership »* sous la présidence Obama en 2011, est venue acter cette restructuration. Il s'agit d'un mécanisme inter-gouvernemental qui consiste pour chaque État qui le rejoint à s'engager dans des réformes visant à accroître l'« ouverture » et la « transparence » des gouvernements, en reconnaissant une place aux organisations de la société civile qui se sont spécialisées dans le « *monitoring* » des institutions politiques. Chaque Etat

signataire s'engage ainsi à remettre tous les deux ans un document stipulant les réformes qu'il s'engage à adopter. La mise en place de ces réformes est ensuite contrôlée par un « mécanisme d'évaluation indépendant », selon certains critères. Mais l'ensemble des réformes promues consiste avant tout à mettre autour de la table des réformes, avec les élus et les fonctionnaires, les organisations de la société civile. Par exemple, en adhérant à « l'OGP », la Tunisie s'est engagée à mettre en place un certain nombre de réformes de son administration, et un comité national en charge de l'OGP se réunit régulièrement à Tunis pour suivre l'avancée des réformes. Les organisations de la société civile ont désormais une place centrale dans ce dispositif.

Encadré 6 : Restructuration du champ autour de l'*« accountability »*



Configuration générale de la thèse

La **première partie** est consacrée à la genèse d'activités visant à réformer les institutions d'État des pays du Sud, à l'ONU et aux États-Unis, de 1961 à 1989. Ces activités ont émergé parmi les activités de développement, mais en mobilisant des savoirs de gouvernements issus de différents espaces sociaux, s'inscrivant alors dans des projets politiques opposés **(Première partie : Genèse d'espaces sociaux et de savoirs de gouvernement dédiés à la réforme des institutions d'État des pays du Sud, à l'ONU et aux États-Unis (1961-1989)).**

Le **chapitre 1** s'intéresse aux premières activités visant à réformer les institutions d'État dans les pays du Sud, des années 1960 aux années 1980, sous le nom de « *public administration* ». Ces activités visaient en premier lieu à diffuser la discipline de l'administration publique, à la fois par la formation des fonctionnaires et par le déploiement d'experts au sein des institutions d'État. Elles se révèlent être un projet d'administration « séparée de la politique » construit à l'interstice du développement et de la coopération économique internationale **(Chapitre 1 : Renforcer des administrations « séparées de la politique ». La globalisation de la *« public administration »*, entre développement et coopération économique internationale).**

Le **chapitre 2** s'intéresse au « développement politique », qui consiste dans les années 1960-1970 aux États-Unis à donner le mandat à l'agence USAID de promouvoir la « modernisation » des institutions politiques dans les pays du Sud. Bien qu'ayant débouché sur peu d'activités opérationnelles, cette initiative a donné lieu à la mobilisation d'universitaires et à la production de savoirs de gouvernements cherchant par exemple à renforcer les parlements des pays du Sud. Le projet de « développement politique » qui donnera lieu à de nombreuses activités au cours des décennies suivantes, permet de voir comment des activités construites comme « politiques » peuvent émerger en opposition au « développement économique » **(Chapitre 2 : Promouvoir la « modernisation » des institutions politiques. Une mobilisation pour des activités de « développement politique » autonomes du « développement économique »).**

Le **chapitre 3** s'intéresse à la genèse de trois formes d'expertise électorale dans les années 1980. Deux sont les produits de financements de USAID attribués d'une part à des juristes issus du champ des droits de l'homme, qui donne lieu à la création du CAPEL (Centre d'assistance et de promotion Électorale), et d'autre part à des consultants politiques, qui donne lieu à la création d'IFES (*International Foundation for Electoral Systems*). La troisième est produite par les

professionnels de l'administration publique de l'ONU pour les élections de 1989 en Namibie. S'intéresser à la genèse de ces trois formes d'expertise électorale permet de voir comment un même objet de l'action publique transnationale peut faire l'objet de problématisations opposées **(Chapitre 3 : Organiser et encadrer les processus électoraux. Genèse de trois formes d'expertise électorale, issues des droits de l'homme, du conseil politique et de l'administration publique).**

La **seconde partie** est consacrée à l'autonomisation des activités de réforme des institutions d'État dans les pays du Sud, de 1989 jusqu'à aujourd'hui, sous le nom de « gouvernance ». La dislocation de l'Union soviétique précipite la constitution d'un champ réformateur, qui draine des financements très importants de la part des pays du Nord, et auquel des organisations aux statuts hétérogènes prennent part. On s'intéresse à deux secteurs particuliers de la « gouvernance » : l'« assistance électorale » et le « renforcement parlementaire ». **(Deuxième partie : Fin des concurrences Est-Ouest sur les pays du Sud et constitution du champ réformateur de la « gouvernance » (1989-2019)).**

Le **chapitre 4** porte sur la construction du problème de la « gouvernance » des pays du Sud à partir de 1989 au sein de la Banque mondiale, de USAID, et de l'ONU. On s'intéresse en détail à la façon dont ces trois processus distincts ont mobilisé différents bureaux et différents types de savoirs pour aboutir à l'établissement de documents stratégiques visant explicitement à réformer les institutions d'État dans les pays du Sud. En s'appuyant sur la première partie, ce chapitre permet d'appréhender la mise à l'agenda de la « gouvernance » comme le décloisonnement d'espaces sociaux et de savoirs jusqu'ici distincts et opposés, et leur réunion dans des stratégies communes **(Chapitre 4 : La construction du problème de la « gouvernance ». Décloisonnement des espaces sociaux et des savoirs de gouvernement).**

Le **chapitre 5** s'intéresse à la façon dont les activités de « gouvernance » sont mises en place à partir de années 1990. Le chapitre revient sur les positions des différentes organisations dans le champ réformateur qui se constitue, et sur le rôle des différents secteurs autour desquels se structurent ces activités, en particulier l'« assistance électorale » et le « renforcement parlementaire ». S'intéresser au travail des professionnels impliqués permet de voir en quoi les logiques propres au champ réformateur de la « gouvernance » relèvent à la fois d'une concurrence entre les organisations, et de collaboration de leurs salariés pour professionnaliser leurs activités **(Chapitre 5 : L'autonomisation d'un espace transnational. Concurrence entre les**

organisations et professionnalisation des activités de « gouvernance » en des différents secteurs).

Le **chapitre 6** s'intéresse à la montée en puissance, à partir des années 2000-2010, du concept d'*accountability* dans les activités de « gouvernance ». On s'intéresse alors à l'apparition de ces activités visant à « contrôler » les institutions d'État, comme au travail des professionnels qui y participent. Cela amène à s'intéresser, dans le secteur du « renforcement parlementaire », au rôle des *« parliamentary budget offices »*, et aux *« parliamentary monitoring organizations »*, deux modèles internationaux qui portent respectivement sur le contrôle parlementaire du budget des États et sur le contrôle citoyen des parlements. Réinscrire ces activités dans les oppositions propres au champ réformateur de la « gouvernance » permet de montrer en quoi il s'agit là d'une restructuration profonde **(Chapitre 6 : Du « renforcement » au « contrôle » des institutions d'État. Restructuration du champ réformateur autour de l'« accountability »)**.

Première partie

Genèse d’espaces sociaux et de savoirs de gouvernement dédiés à la réforme des institutions d’État des pays du Sud, à l’ONU et aux États-Unis (1961-1989)

Cette première partie montre en quoi, du lancement de la « décennie pour le développement » au début des années 1960, à la dislocation de l'Union soviétique à partir de 1989, les activités visant à la réforme des institutions d'État des pays du Sud, à l'ONU et aux États-Unis, ne s'inscrivent pas dans un espace autonome. Ce sont au contraire des professionnels issus d'espaces sociaux distincts qui mobilisent des ressources pour faire émerger ces activités à l'interstice d'espaces sociaux déjà stabilisés : le développement, la coopération économique internationale, la gestion des crises internationales, puis plus tard les droits de l'homme et la promotion de la démocratie. Sous le nom de « *public administration* », les premières activités et les plus importantes sur la période visent à promouvoir un projet d'administration « séparée de la politique ». Construites à l'interstice du développement et de la coopération économique internationale, dans le cadre d'une autorité croissante de la discipline de l'économie, ces activités sont reléguées dans les années 1980 aux questions de décentralisation **(Chapitre 1 : Renforcer des administrations « séparées de la politique ». La globalisation de la *« public administration »*, entre développement et coopération économique internationale).**

Le projet de « développement politique » à USAID dans les années 1960-1970 s'inscrit dans un registre bien différent. Il s'agit pour des politistes à l'intérieur comme à l'extérieur de l'agence de revendiquer une autorité sur la nouvelle politique de développement en mettant en place des activités visant explicitement à la « modernisation » des institutions politiques. Une fois ce rôle officiellement établi par le Congrès, les fonctionnaires en charge de ces activités ont cependant des difficultés à les établir comme autonomes à la fois de celles de développement et de contre-insurrection, mais font émerger des espaces académiques qui marqueront durablement les activités étasuniennes de réforme des institutions d'État dans les pays du Sud **(Chapitre 2 : Promouvoir la « modernisation » des institutions politiques. Une mobilisation pour des activités de « développement politique » autonomes du « développement économique »).**

La mise à l'agenda, dans les années 1980, du problème de l'organisation et de l'encadrement des élections dans les pays du Sud, permet enfin de voir en quoi un même objet de l'action publique transnationale qui se constitue – les élections – fait émerger des formes d'expertise en mobilisant les ressources d'espaces sociaux plus stabilisés : la gestion des crises internationales dans le cas de l'expertise onusienne, le développement et les droits de l'homme dans le cas des formes d'expertise financées par USAID. Ces trois formes d'expertise se révèlent construites sur des savoirs de gouvernements et des espaces sociaux différents, donnant lieu en conséquences à des problématisations opposées. **(Chapitre 3 : Organiser et encadrer les processus électoraux.**

Genèse de trois formes d'expertise électorale, issues des droits de l'homme, du conseil politique et de l'administration publique).

Ces différentes activités se révèlent comme opposées sur deux éléments majeurs. Alors que la *public administration* est construite comme une forme d'intervention relevant de l'« administration », le *développement politique* est construit comme relevant de la « politique ». La genèse d'expertises propres aux élections montre pour sa part que si ces deux premières formes d'intervention s'adressent aux gouvernements, l'expertise issue du champ des droits de l'homme s'adresse aux acteurs non-gouvernementaux. Jusqu'en 1989, ces deux oppositions sont structurantes, au point que les professionnels impliqués dans ces différentes activités considèrent, quand ils connaissent l'existence des autres types d'activités, que leur travail n'a rien de commun.

Chapitre 1 : Renforcer des administrations « séparées de la politique »

La globalisation de la *« public administration »*, entre développement et coopération économique internationale

Des étudiants iraniens dans la bibliothèque de l'*Institute for Administrative Affairs* de l'Université de Téhéran, financé par les États-Unis, 1959[69].

[69] Photographie publiée en 1959 dans la *Review of Mutual Cooperation in Public Administration* de l'*International Cooparation Administration*, chargée des programmes étasuniens de coopération.

Les premières activités de grande ampleur visant à réformer les institutions d'État dans les pays du Sud, dans les années 1950-1960, consistaient à diffuser la discipline de l'administration publique. Comme l'illustre la photographie d'étudiants iraniens en 1959 dans une bibliothèque financée par l'agence étasunienne *International Cooperation Administration*, il s'agissait notamment de mettre en place des instituts de formation. Il s'agissait également d'envoyer des *public administration advisers* au sein d'administrations pour résoudre un certain nombre de problèmes, et ces premiers « experts » diffusaient alors leurs savoirs directement au sein des administrations. Au début des années 1960, ces activités constituaient une partie importante de la politique étrangère étasunienne à destination des pays du Sud, et représentaient un aspect substantiel de l'appui de l'ONU aux nouveaux États indépendant. Cependant, avec la « décennie pour le développement » dans les années 1960, puis encore davantage à partir des années 1980, le périmètre de ces activités est restreint principalement à la question de la décentralisation, posant alors les bases de ce qui deviendra plus tard le secteur de la « gouvernance locale ».

Ce chapitre s'intéresse aux luttes professionnelles et académiques auxquelles ces premières activités de réforme des institutions d'État ont donné lieu. On montre que celles-ci s'inscrivaient initialement dans une politique de diffusion des « connaissances techniques » dans les pays du Sud, au même titre qu'étaient envoyés des médecins dans les hôpitaux, et des agronomes dans les ministères de l'agriculture et dans les coopératives agricoles. Ces activités résultaient de la globalisation de la *« public administration »*, que le travail de Renaud Payre et Pierre-Yves Saunier a mis au jour comme un espace académique et professionnel né en Europe et réapproprié aux États-Unis, fondé sur des réseaux universitaires, et porteur du projet à vocation « universelle » d'une bureaucratie efficiente au service des États[70]. Jusqu'au milieu des années 1960, ces professionnels mobilisent ainsi des ressources à l'ONU et aux États-Unis pour diffuser l'état de l'art de leur discipline, à travers la formation des fonctionnaires, ou directement au sein des administrations des pays du Sud. C'est la mise à l'agenda de la « décennie pour le développement » qui aboutit à la restriction du périmètre et des ressources de ces activités. Ce chapitre propose alors de s'intéresser au moment charnière que constitue, au début des années 1960, le passage de politiques basées sur la diffusion des « connaissances techniques » à destination des pays du Sud, à une politique de

[70] Voir principalement : Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 23(1): 35-56. ; Saunier, Pierre-Yves. 2004. « «Tel Mickey Mouse jouant au tennis… » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 49-56. ; Saunier, Pierre-Yves. 2003. « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) ». *Revue francaise de science politique* Vol. 53(2): 237-55.

« développement ». Ce moment éclaire, pour reprendre les mots de Freedrick Cooper et Randall Packard, la « relation complexe et souvent ambiguë » entre les sciences sociales et les organisations en charge de ces activités[71]. On montre que c'est l'établissement de l'autorité de l'économie sur le développement, au début des années 1960, qui a conduit à ce que l'ensemble de ces connaissances techniques soient désormais diffusées dans un objectif particulier : la croissance des économies nationales[72]. L'autonomie des professionnels de la *public administration* s'en trouve alors restreinte, devant démontrer leur contribution au nouveau paradigme du développement.

C'est seulement en ayant mis à plat ce tournant, impensé de l'historiographie du développement, qu'il est possible de comprendre comment ces activités de renforcement des administrations ont pris forme à l'interstice du développement et de la coopération économique internationale. Ce chapitre montre ainsi comment les professionnels de la *public administration* cherchent à mobiliser des ressources pour institutionnaliser leur travail, face à des professionnels du développement à qui il s'avère bien difficile de démontrer l'intérêt de leurs activités. Pour cela, ils cherchent en permanence à établir leur autorité sur les différents « problèmes »[73] qui sont mis à l'agenda. A USAID, ces professionnels se réinventent sous le label de *« development administration »*, pendant qu'à l'ONU ils tâchent de défendre l'idée d'une « planification administrative » pour contribuer au consensus qui se constitue sur la nécessité d'une meilleure planification du développement à l'échelle nationale. C'est dans l'investissement de ces nouveaux « problèmes » que les professionnels de la *public administration* s'opposent aux économistes, dont l'autorité est bien établie en ce qui concerne la coopération économique internationale. Le tournant néolibéral des années 1980, et la montée en puissance concomitante des savoirs économiques, amène alors à une relégation des savoirs administratifs de la *public administration*. Ceux-ci sont disqualifiés, relégués à la question de la décentralisation, question sur laquelle ils sont même concurrencés par des savoirs économiques issus du courant du *public choice*. Surtout, ces savoirs visant au renforcement des administrations sont largement dévalorisés dans le cadre de politiques de développement qui visent désormais à réduire le périmètre des États, comme on le montre dans le cas de la rédaction du *Rapport sur le développement dans le monde* publié par la Banque mondiale en 1983.

---

71 Packard, Randall. 1997. *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*. University of California Press, p. 1.

72 Mitchell, Timothy. 1998. « Fixing the Economy ». *Cultural Studies* 12(1): 82-101.

73 Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

Cependant, restituer ces luttes professionnelles et disciplinaires permet de montrer en quoi ces activités, dont le périmètre est continuellement redessiné, restent construites sur le projet d'une administration « séparée de la politique ». En cela, ce chapitre met au jour des activités qui sont restées absentes de l'historiographie du développement comme de celle de la « promotion de la démocratie ». Il n'y a guère que Thomas Carothers, lui-même ancien fonctionnaire de USAID, pour aborder ces activités en guise d'introduction et expliquer qu'elles ne rentrent pas dans le champ de ses recherches, au motif que « ces programmes, qui se focalisaient sur le budget, le développement de projet, et la gestion du personnel, et d'autres problèmes d'organisation, n'avaient aucun objectif démocratique particulier »[74]. On montre alors que ces activités, parce qu'elles sont construites comme relevant de l'« administration », s'acclimatent tout aussi bien à des activités visant à empêcher l'extension du communisme au Sud-vietnam, qu'à assurer la souveraineté économique et financière des nouveaux États indépendants dans le cadre du projet de Nouvel ordre économique international. Ce chapitre met donc au jour un pan d'activités internationales absent de la littérature pour son caractère « flou », ni véritablement de développement, ni de « promotion de la démocratie », mais qui est essentiel pour comprendre la place et la forme que prendront plus tard les activités de « gouvernance ».

La première section de ce chapitre montre en quoi les premières activités de réformes des administrations d'État s'inscrivaient dans la globalisation du projet à vocation universelle de la *public administration*, et consiste donc uniquement à promouvoir la discipline **(1.1)** La seconde section montre comment la mise à l'agenda du « développement », fondée sur l'idée d'une croissance des économies nationales, a contraint les professionnels de la *public administration* à inventer des savoirs de gouvernement capables de répondre à la fois à un objectif de planification à l'ONU qu'au tournant néolibéral qui naît aux États-Unis **(1.2)**.

[74] Carothers, Thomas. 2011. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Carnegie Endowment, p. 21.

1.1 Diffuser « l'État de l'art » de la discipline de l'administration publique

Avant même la mise à l'agenda du développement, alors que les décolonisations s'initient dans les années 1940-1950, les premières activités visant à la réforme des administrations s'inscrivent dans la discipline de la *« public administration »*. Les universitaires qui en sont issus s'appuient sur les ressources de l'ONU et des États-Unis pour globaliser leur projet d'une administration efficiente **(1.1.1)**. En se situant dans le domaine de l'administration et non de la politique, ce projet s'acclimate alors tout aussi bien à un objectif poursuivi par les États-Unis de lutte contre le communisme, en particulier au Sud-Vietnam, qu'à un objectif d'appui à la constitution de nouveaux États souverains et indépendants, à l'ONU **(1.1.2)**. Au cours des années 1960, les universitaires qui mènent ces activités sont néanmoins contraints d'initier des processus de professionnalisation visant à proposer une « assistance technique » aux États **(1.1.3)**.

1.1.1 Mobiliser les ressources onusiennes et étasuniennes pour globaliser la *public administration*

Quelques rares travaux s'intéressent aux activités de l'ONU dans le domaine de l'administration publique. Les historiens David Webster et Eva-Maria Muschik ont travaillé sur la mise en place de la *United Nations Technical Assistance Administration*[75]. En 1948, deux résolutions sont adoptées par l'Assemblée générale. L'une vise à doter le Secrétariat général d'une « assistance technique en vue du développement économique », et l'autre l'engage à prendre des « mesures internationales propres à favoriser la formation professionnelle en matière d'administration publique »[76]. Comme le montre David Webster, c'est d'abord une mission de 1949 en Bolivie, menée par Hugh Keenleyside pour l'ONU, qui amène à la mise en place d'un programme d'assistance technique dans ce domaine. L'année suivante, en 1950, celui-ci devient le directeur des nouvelles activités onusiennes d'assistance technique, et développe alors des

[75] Voir notamment : Webster, David. 2011. « Development Advisors in a Time of Cold War and Decolonization: The United Nations Technical Assistance Administration, 1950–59 ». *Journal of Global History* 6(02): 249-72. ; Muschik, Eva-Maria. 2018. « Managing the World: The United Nations, Decolonization, and the Strange Triumph of State Sovereignty in the 1950s and 1960s ». *Journal of Global History* 13(1): 121-44.

[76] Résolutions 200(III), « Assistance technique en vue du développement économique », et 246(III), « Mesures internationales propres à favoriser la formation professionnelle en matière d'administration publique ».

programmes dans les domaines de l'administration publique, de la protection sociale et du développement économique. Leur approche vise donc, à partir de la mise en place d'une politique publique, à montrer en quoi celle-ci mobilise un certain type de savoirs pour participer à la mise en place de nouveaux États souverains et indépendants.

Nous souhaitons au contraire prendre comme point de départ la discipline de la *« public administration »* elle-même, et montrer en quoi ces activités, menées par l'ONU comme par des agences étasuniennes, consistent en réalité en premier lieu en la mobilisation de ressources par des universitaires qui veulent globaliser leur discipline. Autrement dit, ce n'est pas une politique publique qui mobilise une discipline mais une discipline qui s'impose comme politique publique. Les travaux de Pierre-Yves Saunier et Renaud Payre mettent en effet au jour la façon dont, au début du 20ème siècle, des réseaux ont été tissés à travers le monde entre les défenseurs d'une science de l'administration « capable non seulement de protéger les titulaires des fonctions, mais aussi de les mettre en ordre et plus largement de renforcer le rôle de l'administration »[77]. Cette science de l'administration est née en Europe, tout particulièrement en Belgique, et l'un de ses évènements fondateurs fut le premier congrès international des sciences administratives, qui a lieu à Bruxelles en 1910. La revue *International Review of Administrative Sciences* est créée en 1928, et l'*International Institute of Administrarive Sciences* est fondé à Bruxelles deux ans plus tard, en 1930. Cependant, avec le soutien des fondations Ford et Rockfeller, la *public administration* est rapidement passée sous domination étasunienne. La *Public Administration Clearing House*, qui rassemble les membres étasuniens du mouvement, a été créée à Chicago en 1932. L'*American Society for Public Administration*, a ensuite été fondée en 1939, et sa propre revue, la *Public Administration Review*, lancée l'année suivante, en 1940. Les deux auteurs font de la *public administration* un cas d'école pour s'intéresser non seulement aux « imports-exports » de technologies de gouvernement, mais aussi aux configurations qui les rendent possibles.

Mais en s'intéressant à l'internationalisation de la *public administration* sans pour autant suivre le processus de globalisation vers les pays du Sud, ces auteurs ont conclu à un effritement de l'espace transnational propre à la discipline. Si nombre de ces activités sont menées en Europe dans le cadre du plan Marshall, à partir des années 1950, une partie significative d'entre-elles se reportent sur les pays du Sud, toujours à travers l'appui des fondations philanthropiques, mais surtout en s'appuyant sur les ressources des différentes agences étasuniennes chargées de la

[77] Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparée* Vol. 23(1): 35-56.

coopération internationale, ainsi que de l'ONU[78]. La globalisation de la *public administration* a même permis à la discipline de s'imposer parmi les premières activités qui consistent à mettre à disposition des pays du Sud des « connaissances techniques » dans différents domaines. Aux États-Unis, ces activités sont liées à plusieurs voyages de Nelson Rockefeller en Amérique Latine dans les années 30, à la suite desquels le Président Roosevelt le charge de la mise en place de l'*Office of Inter-American Affairs*, dont le rôle est de diffuser les connaissances techniques étasuniennes vers les États latino-américains[79]. Le modèle de ces interventions, intitulées *« servicio »*[80], consiste à envoyer un professionnel, issu d'un domaine ou d'une discipline spécifique, au sein d'une administration du pays hôte, afin que celui-ci diffuse ses méthodes de travail. Ces activités sont portées en objectif officiel, à l'échelle globale, avec la déclaration d'investiture du Président Truman en 1949, sous le titre de « Point 4 », qui donne lieu l'année suivante à la création de la *Technical Cooperation Administration*, puis de la *International Cooperation Administration* en 1955. Comme l'explique Kenneth R. Iverson, Président de l'agence, dans un article publié en 1951 dans la *Public Administration Review*, les activités se déclinent dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'éducation, du transport, de l'aide aux petites entreprises, ainsi que de la *public administration*[81].

Le projet d'une administration publique efficiente, fondé sur des réseaux universitaires et des formations bien établis, s'acclimate donc particulièrement bien à une forme d'action publique transnationale qui vise à envoyer des professionnels diffuser leurs savoirs au sein d'administrations des pays du Sud. Aux côtés de la médecine ou de l'agronomie, la « public administration » est vue que comme une science parmi d'autres. Les travaux de David Ekbladh montrent en quoi ces activités s'inscrivent dans un projet qui vise pour les États-Unis à construire « un monde à son image » au cours du 20ème siècle et plus particulièrement au lendemain de la seconde guerre

---

78 Dans un ouvrage sur le rôle des fondations philanthropiques dans la politique étrangère étasunienne, Edward H. Berman, évoque les liens entre la Fondation Ford et l'International Cooperation Administration dans la mise en place de programmes d'administration publique en Afrique de l'Est. Voir Berman, Edward H. 1984. *The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy: The Ideology of Philanthropy*. Albany: SUNY Press, p. 85-88.

79 Erb, Claude C. 1985. « Prelude to Point Four: The Institute of Inter-American Affairs ». *Diplomatic History* 9(3):249-69.

80 Macekura, Stephen. 2013. « The Point Four Program and U.S. International Development Policy: The Point Four Program ». *Political Science Quarterly* 128(1):127-60.

81 Iverson, Kenneth R. 1951. « The "Servicio" in Theory and Practice ». *Public Administration Review* 11(4): 223.

mondiale[82]. Mais aucun de ces travaux n'a véritablement montré que ces activités étaient liées par un même espace académique et professionnel, à l'échelle transnationale. Or, il ne s'agit pas ici que d'activités mises en place par des agences, mais bien de professionnels qui utilisent ces agences pour étendre leur propre projet. Pierre-Yves Saunier a ainsi fait ressortir le rôle de Charles S. Ascher dans la mise en place du *United Nations Programme on Public Administration,* et montre comment celui-ci a « internationalisé la public administration » en tissant des liens étroits entre fonctionnaires internationaux, universitaires, et représentants, par exemple, de l'*International Union of Local Authorities*. En tant qu'espace académique, ce sont alors autant les archives des programmes que les revues universitaires qui permettent de suivre l'histoire de ces activités. On constate par exemple que Charles S. Ascher suit point par point les activités menées au sein de l'ONU, et informe régulièrement ses collègues de l'avancée du projet, en publiant par exemple dès 1952 un article à ce sujet dans le périodique *Progress in Public Administration* rattaché à la *Revue Internationale de Sciences Administratives*. Il relate la publication du premier rapport officiel de l'ONU portant sur la mise en place d'activités à destination des États dans le domaine de l'administration publique. Le rapport lui-même a été écrit par un groupe de travail composé notamment de Rowland A. Egger, directeur associé de la *Public Administration Clearing House*, bastion de la discipline aux États-Unis. La vision avec laquelle le rapport est écrit est quant à elle présentée dans la revue *Administration publique du Canada* en 1961, dans un article où Hugh Keenleyside revient sur l'importance de l'administration publique pour les pays en développement :

> It is difficult to understand the problems faced by the United Nations in its efforts to meet the demands for scientific and technical aid without an appreciation of the significance for the whole mutual aid program of the fact that of all the characteristics of national under-development, administrative deficiency is the most prevalent, the most difficult to overcome, and the least likely to be recognized, or if recognized to be admitted by the governmental authorities concerned. There are some things that men and women and governments confess with ease; others with difficulty, if at all. Public administration suffers from the embarrassment that affects so many of the social sciences: it is a discipline within which almost no one will admit incompetence. Few men or women feel ashamed to acknowledge that they know little of geology, chemistry, astronomy or physics, but equally few will frankly admit doubts of their competence to act or judge in the fields of politics, religion, sociology, literature or

[82] Ekbladh, David. 2010. *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

administration.[83]

Cet extrait de l'article, écrit par l'un des principaux fondateurs des programmes onusiens, montre en quoi ce n'est pas seulement d'une politique dont il est selon lui question, mais bien de la reconnaissance d'une discipline, de sa discipline : l'administration publique. Et il fait très explicitement part des enjeux auxquels celle-ci fait face : établir son autorité au sein des espaces nationaux et plus particulièrement au sein des administrations d'État. Les enjeux propres à la mise en place d'une nouvelle forme d'action publique transnationale se montrent donc indissociables de la reconnaissance de l'autorité d'une discipline sur un problème donné. Alors que la littérature académique a bien souvent coupé les formes d'action publique transnationale des disciplines qui les sous-tendent, il s'agit au contraire ici de restituer les luttes académiques et professionnelles qui portent sur l'établissement de « juridictions » reconnues aussi bien dans les sièges des organisations que par les gouvernements des pays du Sud, dans les bureaux de leurs administrations[84]. Comme le montre le tableau 1.1, publié en 1957 dans un document produit par l'ICA qui fait l'état des lieux des activités dans le monde dans ce domaine, quelques domaines précis d'intervention sont stabilisés, même si les catégories « autres » et « générale » sont celles qui comptent le plus de *public administration advisers*. Ces activités consistent en effet à la fois en la formation des fonctionnaires et à la mise en place de réformes, en étant pour cela placés au sein de ministères ou d'agences étatiques, touchant par exemple à la mise en place d'instituts et de techniques de statistiques, à la planification économique, au développement des collectivités locales, ou encore à la fiscalité. En 1957, ce sont donc 277 fonctionnaires de l'agence étasunienne de coopération internationale qui sont répartis dans 36 pays à travers le monde, sur des postes relevant de différentes spécialités, de la fiscalité à l'organisation des recensements.

---

[83] Keenleyside, Hugh L. 1961. « The U.N. Technical Assistance Program in Public Administration - A Personal Retrospect ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 4(4): 406-11.

[84] Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

Tableau 1.1 : Répartition des *public administration advisors* par spécialité (1957)

Spécialité des postes de *public administration advisers*	Nombre
General public administration advisors	73
Organization and methods	19
Personnel Administration	10
Fiscal administration (budgeting, accounting, and auditing)	27
General services (supply management, and records administration)	11
Organization and administration of institutes or schools of public administration	34
Local governement	2
Statistics (Census and general)	25
Other	92
Total	**277**

1.1.2 Renforcer les administrations des États indépendamment des enjeux politiques et diplomatiques

Ce projet de diffusion d'une administration construite comme « séparée de la politique » se révèle alors capable de répondre à des enjeux politiques et diplomatiques tout à fait différents. Pour les États-Unis, il s'agit en premier lieu de lutter contre l'expansion du communisme en renforçant l'administration de pays alliés **(1.1.2.1)**. A l'ONU, il s'agit de mobiliser ces savoirs de gouvernement dans l'appui à la construction de nouveaux États souverains et indépendants **(1.1.2.2)**.

1.1.2.1 Renforcer les administrations des États au nom de la lutte contre l'expansion du communisme

Les activités de renforcement des administrations dans les pays du Sud sont largement absentes de l'historiographie des politiques de développement, en grande partie écrite par des

économistes. Mais elles ne font pas non plus partie de l'historiographie de la « promotion de la démocratie ». Il n'y a guère que Thomas Carothers, lui-même ancien fonctionnaire de l'USAID, pour aborder ces activités en guise d'introduction et expliquer qu'elles ne rentrent pas dans le champ de ses recherches, au motif que « ces programmes, qui se focalisaient sur le budget, le développement de projet, et la gestion du personnel, et d'autres problèmes d'organisation, n'avaient aucun objectif démocratique particulier »[85]. Mais c'est précisément ce caractère « flou » du projet, ne répondant pas à un objectif politique particulier, qui fait sa capacité à s'insérer dans des enjeux politiques et diplomatiques différents.

Pierre-Yves Saunier décrit dans ses premières contributions, au début des années 2000, une « fabrique de l'universel », et montre en quoi dès les années 1920, la Fondation Rockfeller adopte une « stratégie rhétorique définissant la public administration comme une science technique des moyens séparée de la politique des fins »[86]. Cette séparation entre politique et administration marque durablement l'espace transnational propre à la discipline, utilisant la « démarche scientifique comme principe de justification, de vision et d'action », ce dans une logique fortement anti-juridique. Quelques années plus tard, en 2016, Renaud Payre poursuit ce travail en montrant en quoi l'internationalisation de la public administration participe à imposer l'administration « comme un instrument de plus en plus perfectionné et capable de créer une nouvelle forme de pouvoir ». Les professionnels impliqués dans ce projet transnational véhiculent selon lui « des projets politiques, des visions de l'État, et plus largement, de l'action publique ». Il résume ainsi l'objectif de son travail : montrer que dans la consolidation de cette « science de gouvernement internationale », les acteurs impliqués ont « produit une pensée politique relativement inédite ». Il prolonge ainsi les travaux de Pierre-Yves Saunier en montrant en quoi la séparation entre administration et politique propre à la discipline trouve son origine dans les réformes municipales, et plus particulièrement dans les critiques des pouvoirs municipaux et de la démocratie partisane à l'échelle locale. Le projet politique incarné par l'espace transnational de la « public administration » fait des fonctionnaires des administrations les garants du bon fonctionnement des institutions et du maintien même de la démocratie. Portés en véritables professionnels de l'administration, ils doivent donc s'appuyer sur des savoirs académiques propres.

---

85 Carothers, Thomas. 2011. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Carnegie Endowment, p. 21.

86 Saunier, Pierre-Yves. 2003. « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) ». *Revue francaise de science politique* Vol. 53(2): 237-55.

C’est précisément ce projet qui est promu lors des premières activités étasuniennes menées en Amérique latine. Parmi les documents disponibles dans la *development clearing house* de USAID, le document le plus ancien relatif à la *public administration* est un document de 1942 directement adressé au Président de la Bolivie et intitulé *« Administrative reorganisation of the national governement of Bolivia »*. Le document est notamment écrit par Rowland A. Egger, l’un des principaux promoteurs de la public administration[87]. Le document de 158 pages consiste d’abord en une analyse du fonctionnement et de l’organisation de l’administration bolivienne, à la fois en ce qui concerne la gestion du personnel, le contrôle financier, la planification, et la réorganisation générale de l’administration. La seconde partie consiste en huit projets de loi écrits par les spécialistes de *public administration*, qui ont pour objectif de mettre directement en place les recommandations du rapport. Ces huit projets de lois portent les noms de *« Bill for the creation of the National Office of Personnel »*, « *Bill of the Creation of the Bureau of Accounts* », ou encore *« Bill for the Creation of the National Office of Propaganda »*. Mais surtout, le document est précédé d’une lettre adressée au Président de la Bolivie, qui précise le projet poursuivi :

> Governmental efficiency in a democracy rests upon a dual foundation : the consent of the governed and effective management. Under a democratic Constitution, such as that of Bolivia, the consent of the governed may be achieved fairly readily, given a reasonable and constructive spirit in the Presidency. Effective management by the Executive Power is difficult to achieve anywhere but in a democracy it is vital, since democracy fails where effective administrative management is lacking. Administrative efficiency is not a matter of paper clips, time clocks, and standardized economies of motion. These are only the minor appurtenances of efficiency. Real administrative efficiency is much more subtle and complicated. It is compounded of the sincerity, integrity, will, knowledge, and skill of, the persons who participate in the administrative process and must have its basis in the human materials that are its constituents. Efficiency must be built into the human materials, the structure and the methods of Government, just as it is built into the design and operation of a rifle, a tank, or an airplane. Fortunately, the foundations of effective management in public affairs, no less than in private, are well known.[88]

Cet extrait de la lettre montre en quoi la globalisation de la public administration consiste précisément à étendre aux pays du Sud le projet universalisant d’une administration efficiente, et

[87] Pierre-Yves Saunier le décrit comme l’un des « complices » de Charles S. Ascher. Voir : Saunier, Pierre-Yves. 2004. « «Tel Mickey Mouse jouant au tennis… » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 49-56.

[88] Rowland A. Egger, Russel P. Andrews, Administrative reorganisation of the national government of Bolivia, 1942. Référence DEC : PN-ABP-341.

plus particulièrement d'un modèle universel dans lequel une bureaucratie efficace est nécessaire à la démocratie. Mais dans les années 1950, l'objectif premier de ces activités est en réalité de soutenir les gouvernements anti-communistes. Dans la première *Review of Mutual Cooperation in Public Administration* publiée par la *Public Administration Division* de l'ICA en 1957, la distribution des participants par pays aux activités de formation reflète en particulier la politique étasunienne de lutte contre l'expansion du communisme en Asie du Sud-Est. Selon le document, 732 participants de 50 pays différents sont venus aux États-Unis en 1957 pour recevoir des formations en public administration, gérées par la *training branch* de la division. Parmi eux, un groupe de cinq pays se détache pour rassembler plus de 30 individus : l'Indonésie, la Corée, les Philippines, la Thaïlande et et le Vietnam, rassemblant au total 278 participants, avec 88 rien que pour la Corée. Les fonctionnaires brésiliens sont également très présents, avec 68 participants. Ces formations se font également directement dans les pays concernés, par le lancement ou l'appui à des instituts d'administration publique. Cet appui consiste aussi bien en l'envoi d'enseignants, en la construction de curriculum de formations, ou encore dans la mise en place et l'équipement de bibliothèques, comme l'illustre une photographie de l'*Institute for Administrative Affairs* de l'Université de Téhéran publié dans la revue en 1957 (voir illustration de début de chapitre).

Un entretien avec Richard Podol, envoyé par USAID comme *public administration adviser* en Turquie de 1961 à 1965, permet de voir à la fois comment en quoi les objectifs poursuivis consistent seulement à diffuser des connaissances techniques, dans l'autonomie propre à l'espace transnational de la public administration. Celui-ci est né à Chicago en 1928, et obtient un bachelor de science politique à l'Université d'Iowa, avant de partir faire son service militaire en Corée, où les États-Unis mènent une guerre entre 1950 et 1953. Il revient en 1952, et retourne faire un master puis un doctorat dans la même université, rédigeant sa thèse sur la formation à la gestion. Il devient alors chargé des formations au sein de l'*Internal Revenue Service*, le bureau du Trésor chargé des impôts. Il rejoint ensuite l'école de management du ministère de la défense, où il donne toujours des formations à la gestion, avec l'objectif de convertir les fonctionnaires du ministère de la défense aux techniques « modernes » de gestion des administrations. Richard Podol explique que lorsqu'à la fin des années 1950, les équipes de l'*International Cooperation Administration* recrutent à travers le pays, et il fait leur connaissance lors d'un congrès de l'*American Society for Public Administration*. Il doit d'abord être envoyé au Vietnam, mais les représentants de l'ICA dans le pays le trouvent trop jeune, et il est finalement envoyé Turquie, en janvier 1961. Il est donc directement issu du milieu de la *public administration* aux États-Unis.

Le projet étasunien d'appui à l'administration turque est de 267,000 dollars pour un total de 4,7 millions de dollars sur l'ensemble des activités menées dans le pays pour l'année 1960. Comme l'explique le document annuel qui fait l'état des lieux des projets cette année-là, le programme dans le pays a été réorienté en raison d'un changement de gouvernement, le nouveau s'avérant bien plus en faveur de réformes administratives. En conséquence, des moyens plus importants sont attribués au déploiement de conseillers au sein des ministères, en vue de démontrer « les techniques et les avantages de l'approche rationnelle de l'amélioration de la gestion »[89]. La première mission de Richard Podol consiste à mettre en place une unité en charge des « Méthodes d'organisation » au sein du gouvernement turc, mais il est rapidement contacté pour mener ce travail également avec d'autres agences étatiques. Sa seconde mission consiste à être affecté au *Bureau central du personnel*, dans le bureau du Premier ministre, pour l'aider à mettre en place le premier programme de formation à la gestion. Il travaille alors dans une grande autonomie, directement avec ses collègues de l'administration turque, et ne croise ses autres collègues de USAID que lors des réunions hebdomadaires. Son travail consiste à pousser les fonctionnaires des administrations à accepter de passer à des méthodes plus « modernes » d'administration de l'État. Il se considère dans le pays comme un « agent de change », qui doit selon lui être capable de comprendre la « culture » de l'administration et des fonctionnaires pour les convaincre d'adapter leurs méthodes. Il explique, par exemple, comment il est parvenu à changer le système par lequel les fonctionnaires gèrent et distribuent leurs fournitures :

> Because of the nature of the society and at that time - this was 1961 - they had minimal exposure to either Europe or the U.S. to outside influences. They weren't attempting to join the European Community and so on. So, they had been cut off pretty much from the latest technology and thinking in the field of management. So, what we were trying to do was introduce them to my field, what we would call more modern or different techniques and technologies that could be used. A simple thing it may sound like. But in the GSA in which I worked, everything was done manually. So, if somebody went down to the warehouse to get supplies, he'd pick them up in his arms and he'd carry them off. I went to our PX and got a grocery cart and brought it over to them. Now they used a grocery cart to put the things in and that increased efficiency in a small way. What I'm saying is, this was the state of the art at that time. We developed what I called a "management in depth training approach." I found out very quickly, you could, let's say, have training programs with middle management and they could implement some of the things you wanted them to do, but their subordinates could kill it because

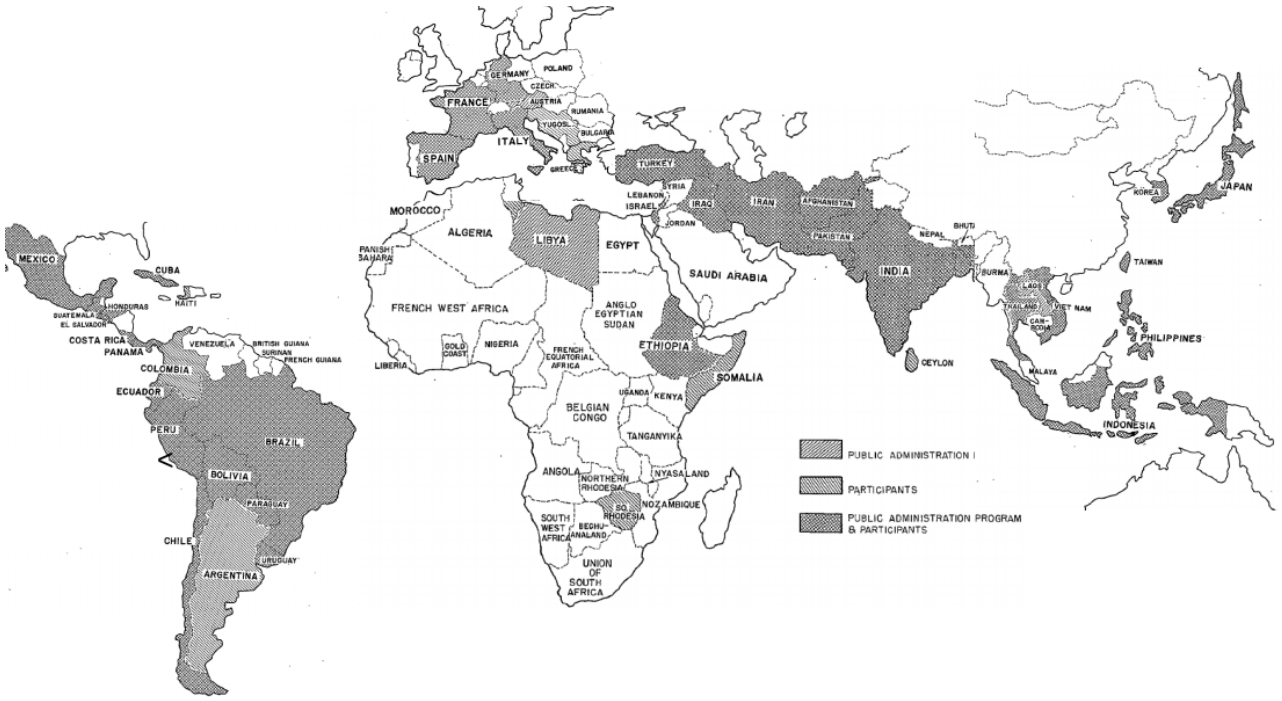
[89] *ICA, Public Administration Division, Review of Mutual Cooperation in Public Administration for 1959*, 1960. Références archives USAID : PN-AAB-709.

> they felt threatened by it or their bosses would kill it because they didn't understand. So, if you really wanted to do something, you had to train at every level in an organization - training in depth in the organization. Then you could begin to see changes being made.[90]

A la fin des années 1950 et au début des années 1960, ces activités sont une pleine composante de la politique étrangère étasunienne. La carte de l'encadré 1.1 montre ainsi, en clair, les pays ayant un programme de « public administration » dans le pays ou bien envoyant des fonctionnaires se former aux États-Unis. Sont indiqués en foncé les pays qui ont à la fois un programme et qui envoient des fonctionnaires se former. La carte montre alors clairement une politique entièrement construite pour le renforcement des États non-communistes, et de manière générale pour lutter contre l'expansion du communisme. L'enjeu est de « moderniser » les gouvernements non-communistes pour s'assurer qu'ils ne chutent pas. Au contraire, le continent africain est entièrement délaissé par les États-Unis.

[90] Entretien avec Richard Podol, réalisé le 12 septembre 1996, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

Encadré 1.1 : Carte des activités de Public Administration de l'*International Cooperation Administration* pour l'année 1957[91]



Le cas du projet mis en place par l'Université du Michigan visant à appuyer l'administration du gouvernement du Sud-Vietnam dès l'engagement militaire des États-Unis dans le pays illustre tout particulièrement cet objectif. Des négociations avec le gouvernement vietnamien aboutissent, le 20 mai 1955, à l'arrivée à Saïgon de Edward W. Weinder, professeur de public administration à la tête d'un projet entièrement financé par l'ICA. Il consiste en la mise en place d'une équipe d'universitaires en administration publique avec trois objectifs principaux : mettre en place un institut d'administration publique ; appuyer l'administration dans la mise en place de réformes, et réorganiser l'administration de la police. De façon assez exceptionnelle, l'agence ne met donc pas elle-même en place le programme, mais fait appel à un acteur extérieur, l'université. Comme l'explique le premier rapport remis dès 1955, l'appui à l'administration concerne en particulier la présidence :

The special mission from Michigan State University in October 1954 reported that one

[91] Cette carte a été réalisée à partir de plusieurs cartes différentes issues de : ICA, *Public Administration Division, Review of Mutual Cooperation in Public Administration for 1957*, 1957. Référence DEC : PB-AAB-706.

> way in which a contribution to the stability of the government could be made would be through the strengthening of the office of the President in all its aspects. As a consequence the contract between Michigan State University and the Government of Vietnam provides in Annex 1, paragraph 12, "the University shall assist the Government in developing sound organization and methods in the Presidency of the Government with a view to improving the planning, advisory, administrative, intelligence, public relations, and policy formulating services." Also included in this project were improvements in security practices, communications, record administration, and office equipment.[92]

Cet extrait montre ainsi en quoi le projet est tout entier tourner vers l'objectif de « stabilité du gouvernement ». Deux articles dans des revues d'administration publique publiés par Marvin Murphy, spécialiste des réformes budgétaires au sein de cette équipe, permettent de voir concrètement en quoi consiste leur travail. Il explique en quoi l'un des objectifs est de doter le gouvernement de capacités budgétaires, afin de permettre au Président d'assurer un leadership sur le budget et sa formulation, en tant qu'« outil nécessaire pour la stabilité économique et le développement ». Il explique alors la situation qu'il a trouvée au sein de l'administration, en particulier en lien avec le départ des français :

> Although there was a large body of Vietnamese civil servants, few of them had had the training and opportunity under the French colonial administration to become experienced as middle and top level administrative personnel. With the attainment of independent status and the departure of the French officials, the country was left without a corps of trained and experienced managers. Most of the civil servants knew particular details of an operation well, but few had had an opportunity to think in terms of the total system. Consequently, one of the characteristics of Vietnamese administration was an almost passionate devotion to detail and perfection in form with relatively little attention given to the substance and purpose of an operation. A shortage of trained budget and accounting personnel was especially acute because the French had reserved these activities principally for themselves. On the physical side, as might be expected, there was a shortage of adequate office space, an over-burdened system of communication, and a dearth of office machines and mechanical aids.[93]

Le fonctionnaire décrit une situation particulièrement mauvaise en termes de fonctionnement du budget, qu'il attribue au *« french system »*. Sa mission est de coopérer avec les

---

[92] Michigan State University, *First report of the Chief advisor, National Institute of Administration*, 1955. Références archives USAID : PN-ARE-201.

[93] Ibid.

autorités vietnamiennes pour « améliorer et moderniser » le système budgétaire, et de former les fonctionnaires dans ce domaine. La direction du budget, considérée comme inefficace, est alors transférée directement au bureau du Président, même si selon lui, les bureaux ne sont pas assez grands. Il fait alors le constat que « très peu dans le gouvernement réalisaient la valeur et l'utilité du budget comme un dispositif de planification et comme un outil de gestion ». Surtout, il considère que les fonctionnaires de cette direction n'ont pas assez de pouvoir, et ne sont pas en position de collecter les informations nécessaires de la part des autres agences, et décrit le budget de l'année 1956 comme particulièrement basique et peu pertinent.

De 1957 à 1960, il décrit alors les progrès auxquels il participe. La direction du budget dispose de nouveaux locaux, plus grands, avec une meilleure lumière et une meilleure ventilation, et précise « bien que cette évolution puisse paraître peu spectaculaire comme réforme, ce fut significatif car cela indiquait un intérêt grandissant au sein du gouvernement pour l'importance des fonctions budgétaires ». Sur la façon dont le budget est adopté, il explique que le calendrier est avancé, et qu'à partir de 1958 un document clair et argumenté accompagne le budget lors du vote par le parlement, pour expliquer les dépenses et les orientations choisies. Enfin, la direction du budget est réorganisée en suivant en grande partie les recommandations de l'Université du Michigan. Deux divisions principales sont créées, une pour la planification et la programmation et l'autre pour l'exécution et le contrôle budgétaire. Le fonctionnaire par du constat que les récentes recherches ont montré qu'« un système de budget moderne peut jouer un rôle de catalyseur pour stimuler et accélérer la croissance économique d'un pays sous-développé »[94]. Il tient à montrer les progrès de la République du Vietnam, « l'une des nations les plus nouvelles du monde libre », qui a selon lui obtenu ces dernières années des « résultats remarquables vers un budget moderne ». Mais il conclut que « beaucoup reste à accomplir avant que le Vietnam puisse être jugé comme ayant un système budgétaire vraiment moderne, tel que mesuré par les standards occidentaux ». L'intervention sur le budget n'est qu'un exemple, qui permet de montrer en quoi l'objectif poursuivi n'est pas de mettre en place des activités précises, établies, selon un programme propre à une politique de développement, mais bien de diffuser des savoirs considérés comme une référence « occidentale ».

[94] Murphy, Marvin. 1960. « Budget Reform in the Republic of Vietnam ». *International Review of Administrative Sciences* 26(4): 357-63.

1.1.2.2 Renforcer les administrations des États au nom de la constitution de nouveaux états souverains et indépendants

Comme l'ont montré David Wesbter et Eva-Maria Muschik, à l'ONU, les activités de « public administration » s'inscrivent dans l'objectif politique, bien différent de celui des États-Unis, d'appuyer la constitution de nouveaux États souverains et indépendants[95]. Cependant, en considérant leurs savoirs comme relevant du domaine de l'administration davantage que de la politique, et appartenant à un même espace transnational, leurs usages de ces savoirs administratifs sont tout à fait semblables. Charles S. Ascher et ses collègues cherchent initialement à mettre en place d'un institut international dédié à la formation des fonctionnaires[96]. Il s'agit alors, pour la délégation brésilienne qui propose officiellement la résolution, de reconnaître et de traiter les « obstacles au développement économique et à la réhabilitation créés par le manque de personnel formés dans les domaines administratifs et techniques »[97]. Le projet est cependant abandonné, au profit d'un appui à la mise en place de centre nationaux et régionaux d'administration publique. Le premier de ces centres est l'École Brésilienne d'Administration Publique (EBAP), mise en place en 1952, dans une coopération étroite entre le gouvernement brésilien et l'Administration d'Assistance Technique de l'ONU[98]. Dix-sept experts en administration publique de l'ONU, dans des spécialités comme l'administration du personnel, les méthodes et l'organisation, ou encore l'administration du budget, sont envoyés comme enseignants dans cet institut entre 1952 et 1958. Un expert onusien est même codirecteur de l'école entre 1953 et 1956. L'ONU s'appuie sur l'institut pour former les fonctionnaires brésiliens, mais en fait également un centre régional, pour former les fonctionnaires

---

95 Voir notamment : Webster, David. 2011. « Development Advisors in a Time of Cold War and Decolonization: The United Nations Technical Assistance Administration, 1950–59 ». *Journal of Global History* 6(02): 249-72. ; Muschik, Eva-Maria. 2018. « Managing the World: The United Nations, Decolonization, and the Strange Triumph of State Sovereignty in the 1950s and 1960s». *Journal of Global History* 13(1): 121-44.

96 Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparée* Vol. 23(1), p. 56.

97 Ascher, Charles S. 1952. « Le Mouvement Des Idées et Des Faits: Standards and Techniques of Public Administration a Report of the United Nations ». *Progress in Public Administration* 18(1): 76-78.

98 Le travail de Céline Mavrot sur la création en 1947 en France de l'Institut technique des administrations publiques (ITAP), et son rôle dans la formation continue des fonctionnaires, en lien étroit avec l'Institut international des sciences administratives (IISA) illustre tout à fait le rôle et le fonctionnement de telles institutions. Voir en particulier : Mavrot, Céline. 2016. « La formation continue des hauts fonctionnaires, instrument de réforme de l'administration française (1947-1974) ». *Geneses* n° 104(3): 93-114.

d’autres pays latino-américains. Sur les cinq premières années, l’organisation a ainsi formé 1369 fonctionnaires, parmi lesquels 239 étaient issus d’autres pays que le Brésil.

Entre 1950 et 1960, des instituts de ce type sont mis en place avec l’appui de l’ONU au Brésil, au Caire (pour la République Arabe Unie), en Argentine, en Éthiopie, en Libye, au Laos, en Colombie et au Soudan. Si ces projets d’institut d’administration publique sont très similaires à ceux portés par les États-Unis, ils concernent le plus souvent des pays différents. L’organisation déploie également un programme de *fellowship*, qui consiste à sélectionner des fonctionnaires pour des formations de plusieurs mois, notamment en Europe. Des centres régionaux et internationaux sont mis en place par l’ONU sur la même période en Turquie et au Costa Rica. Dès ses origines, l’assistance technique de l’organisation se donne, sous l’impulsion de Charles S. Ascher, un objectif de développement des connaissances, en confiant notamment à l’IIAS des financements pour participer à la « dissémination large des connaissances au sujet de l’administration publique ». L’ONU organise ainsi une série de séminaires, et s’engage dans une série de publication qui sont utilisées dans les instituts d’administration publique, et par les experts qu’elle envoie à l’étranger (voir tableau 1.2).

Tableau 1.2 : Séminaires organisés par l’ONU dans le domaine de l’administration publique entre 1950 et 1960

Sujet du séminaire, workshop, working group	Année, lieu
Public Personnel Management	1950, New York
Problems of Budgetary Classification and Management	1953, Mexico
Organization and Administration of Public Enterprises in the Industrial Field	1954, Rangoon
Organization and Training of Personnel for the Public Service	1955, Montevideo
Industrial Management in Underdeveloped Countries	1957, New York
United Nations Training Projects in Public Administration	1957, Geneva
Organization and Methods	1958, New York
Public Administration Problems involved in Community Development Programmes	1959, The Hague

Public Industrial Management in Asia and the Far East	1959, New Delhi

Il s'agit donc de faire vivre un espace académique et professionnel transnational. Mais cet usage de savoirs administratifs au nom de l'appui à la constitution de nouveaux États souverains et indépendants est loin d'être en rupture avec la période des empires coloniaux. Il laisse au contraire apparaître une étroite continuité avec la « politique administrative des colonies » et plus particulièrement avec l'établissement de savoirs propres à l'administration des colonies étudiés par Véronique Dimier[99]. Eva-Maria Muschik a déjà montré que le premier groupe de travail visant à l'établissement de ce programme onusien n'était autre que Hubertus J. Van Mook, dernier Gouverneur-Général de l'Indonésie pour les Pays-Bas[100]. Mais de manière plus générale, d'anciens administrateurs coloniaux sont recrutés pour occuper certaines positions sur le terrain. A New York, ces activités sont coordonnées par un *Technical Assistance Board*, chargé de traiter les requêtes des États qui souhaitent de telles activités, mais celui-ci dispose de professionnels pour coordonner ces activités sur le terrain. Au Brésil par exemple, c'est Henri Laurentie qui occupe ce poste à partir de mars 1953. Celui-ci est né en France en 1901, et a rejoint l'administration coloniale en 1924, comme adjoint des affaires indigènes, puis au bureau de l'administration générale et des affaires économiques, au Cameroun. Il devient Administrateur des Colonies en 1927, et sert successivement à Damas, au Haut-commissariat au Levant, puis comme chef de la section administrative et comme conseiller de la municipalité de Damas. Il part ensuite en Guinée, puis au Tchad, et s'est formé entre-temps à Paris, au Centre des hautes études d'Administration musulmane. Il s'engage dans la résistance comme secrétaire général de l'Afrique Équatoriale Française, et revient en France à la Libération pour devenir directeur des affaires au Ministère de la France d'Outremer. En 1947, il devient délégué adjoint de la France auprès de l'ONU, à New York. Après un poste en cabinet ministériel à Paris, c'est en 1953 qu'il est recruté par l'ONU pour coordonner l'assistance technique au Brésil. Par la suite, il occupera le même poste au Rwanda puis au Burundi, avant de prendre sa retraite en 1957[101]. On voit donc en quoi le caractère « séparé de la politique » du projet permet véritablement de s'adapter à n'importe quel projet politique.

---

[99] Dimier, Véronique. 2004. *Le gouvernement des colonies, regards croisés franco-britanniques*. Bruxelles: Université de Bruxelles.

[100] Muschik, Eva-Maria. 2018. « Managing the World: The United Nations, Decolonization, and the Strange Triumph of State Sovereignty in the 1950s and 1960s ». *Journal of Global History* 13(1), p. 129.

[101] Voir la biographie de Henri Laurentie sur le site de l'Ordre de la Libération : https://www.ordredelaliberation.fr/fr/compagnons/henri-marc-joseph-augustin-laurentie

1.1.3 La professionnalisation d'une « assistance technique »

A partir de la fin des années 1950, les professionnels impliqués dans ces projets cherchent à professionnaliser leur approche, c'est à dire à mieux définir leur travail comme les savoirs qu'ils mobilisent. Le succès des promoteurs de la *public administration* les amène à disposer collectivement de larges ressources, mais ils doivent de plus en plus rendre des comptes à l'administration onusienne, et surtout aux pays du Nord qui financent leurs interventions. Ils s'engagent alors dans un processus de professionnalisation, visant à faire émerger une véritable « assistance technique » en administration publique. C'est à dire qu'ils ne souhaitent plus seulement être envoyés pour diffuser des savoirs, mais souhaitent clarifier l'étendue des domaines dans lesquels ils peuvent apporter des connaissances, et accumuler des connaissances sur leurs propres interventions pour faire émerger collectivement des moyens de répondre aux problèmes qui se posent lors des missions. Alors que les différents projets menés offrent de nombreux postes aux étudiants et aux enseignants de la discipline, à travers un vaste réseau d'instituts d'administration publique, un véritable espace transnational se structure autour d'activités de recherche, de formation, de plus en plus tourné vers les moyens concrets de mettre en place des réformes. Cet espace transnational se matérialise par exemple par des périodiques aux statuts divers, visant à faire circuler l'information. Par exemple, depuis 1953, l'Institut international de sciences administratives est soutenu par l'ONU et par l'ICA pour permettre de publier régulièrement *Progress in Public Administration*, feuillet dont le but est de permettre aux professionnels de l'administration publique de parler de l'avancée de leur travail dans les pays du Sud. En 1957, à la demande d'avoir des articles « plus substantiels », les articles sont directement publiés dans la Revue internationale de sciences administratives. Dès lors, des professionnels de la coopération internationale étasunienne comme de l'ONU, souvent en missions dans un pays donné, publient des articles dans le but de partager leurs expériences. Comme le montre le tableau 1.3, on retrouve alors aussi bien un article sur l'histoire des institutions administratives locales au Moyen-Orient écrit par un expert de l'ONU, qu'un article sur la réforme budgétaire entreprise au Vietnam sous la coordination de USAID, déjà cité.

Tableau 1.3 : Articles publiés dans l'IRAS par des fonctionnaires étasuniens et internationaux entre 1957 et 1967

Auteur	Titre	Année
Martin Kriesberg, expert pour l'ONU en Israel.	Senior Civil Servants and the Teaching of Public Administration in Under-Developed Countries	1957
W. Hardy Wickwar, conseiller de l'ONU au Moyen-Orient.	Note on Local Administration Areas and Local Government Units in the Middle East	1958
Marvin Murphy, spécialiste du budget de la Michigan State University au Vietnam pour l'International Cooperation Administration.	Budget Reform in the Republic of Vietnam	1960
William J. Siffin, professeur de public administration	The Civil Service System of the Kingdom of Thailand	1960
Hubertus Johannes Van Mook, premier directeur du comité spécial sur les problèmes d'administration publique.	Note on Training Abroad in Public Administration for Students from Under-Developed Countries	1960
Gustav C. Hertz, chef des activités de public administration au Vietnam pour USAID.	A New Dimension for Technical Assistance	1963
Martin Kriesberg, consutltant pour la Fondation Ford auprès de gouvernement colombien.	Public Administration Teaching in Developing Countries : Objectives and Methods	1963
Lloyd D. Musolf, professeur de public administration	Public Enterprise and « Developed » Organizational Forms : South Vietnam	1963
Hiram S. Phillips, chef de la division development administration de USAID.	Development administration and the alliance for progress	1963
E.F Hengten, expert pour l'ONU.	La formation des cadres administratifs des pays en voie de développement: Programmes et manière d'enseigner	1963
Joseph W. MacCabe, chef de la section OPEX de la division pour l'administration publique du Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU.	OPEX - The United Nations programme for the provision of operational, executive and administrative personnel: Its origin and its subsequent developments	1965
Yves Chapel, professeur de science politique, transcription d'une présentation à l'organisme belge de coopération internationale.	Le sous-développement administratif.	1966
Keith M. Henderson, Professeur associé de Public Administration à la New York University.	Toward an Understanding of the Local Component in Development Administration	1967

Ce tableau montre que cela n'aurait pas de sens de considérer distinctement les politiques onusiennes et étasuniennes. Les fonctionnaires des deux organisations produisent en effet collectivement les connaissances sur lesquelles s'appuient. Par ailleurs, bien qu'en pleine guerre

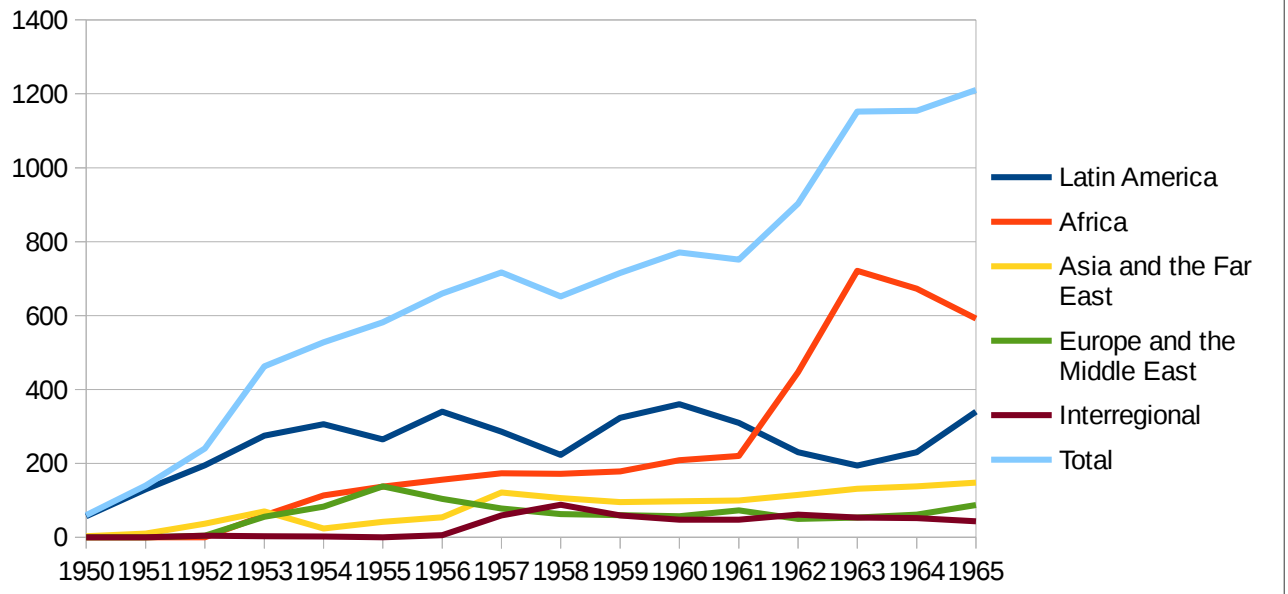
froide, le projet d'une administration « séparée de la politique » s'affirme ici de manière particulièrement claire, puisque ses principaux représentants cherchent régulièrement à s'assurer de la participation active d'auteurs de Pologne, de Yougoslavie ou d'Union Soviétique. En 1960, Hubertus J. Van Mook publie par exemple un article consacré à la formation des fonctionnaires dans lequel il explique qu'il serait « désirable d'inclure un instructeur avec au moins une idée générale du développement administratif dans certains pays communistes comme l'URSS, la Chine continentale et la Yougoslavie »[102]. Il suggère même de constituer des bibliothèques en ce sens. En parallèle, Charles S. Ascher cherche à faire en sorte que des représentants de Pologne et d'Union soviétique rejoignent l'Institut international des sciences administratives. Cela montre en quoi ce processus de professionnalisation porte bien sur l'établissement de l'autorité de la discipline en elle-même, avant de répondre à des objectifs de politique étrangère.

Mais il s'agit également de mieux définir les tâches des experts, d'essayer de clarifier les objectifs de leurs missions, et de leurs apporter les connaissances nécessaires pendant celles-ci. Au début des années 1960, le déploiement de conseillers en administration publique dans les pays du Sud devient alors une pratique courante. L'historienne Eva-Maria Muschik s'est tout particulièrement intéressée au programme *« OPEX », « Operational and Executive Personnel »* qui est lancé en 1959 avec un budget initial de 250,000 $, et consiste à envoyer des administrateurs internationaux non pas pour participer à l'appui de réformes, mais bien pour piloter directement des activités au sein des administrations. Sur les dix personnes que comprend le programme la première année, on note par exemple l'envoi d'un directeur administratif au Ministère des finances du Panama, ou encore d'un contrôleur aérien en Tunisie. Mais les activités d'assistance technique sont de deux types : le programme OPEX, et l'envoi de « conseillers », qui pour sa part, croît considérablement entre 1950 et 1965, pour atteindre 266 personnes. Comme le montre le graphique de l'encadré 1.2, qui mesure ces activités en temps de travail cumulé pour l'ensemble des conseillers (en hommes-mois), on observe en effet une croissance importante. La demande pour ce genre d'activités croît rapidement, particulièrement en Afrique, où les États-Unis restent moins présents que sur les autres continents. Un rapport établit ainsi en 1965 que la *public administration* a « gagné une reconnaissance comme domaine professionnel, ayant une contribution distincte à

[102] Van Mook, H.J. 1960. « Note on Training Abroad in Public Administration for Students from Under-Developed Countries ». *International Review of Administrative Sciences* 26(1): 67-69.

faire dans le développement économique et social, et méritant d'être représentée dans une unité du Secrétariat »[103].

Encadré 1.2 : Evolution des experts en administration publique envoyé par l'ONU, par région, en hommes-mois (1950-1965).



Le travail de ces conseillers consiste à appuyer les États, à leur demande, pour renforcer l'administration de manière générale, dont le contenu concerne, par exemple, la création de corps de fonctionnaires nationaux, la relation entre les gouvernements centraux et locaux, les aspects administratifs de construction de plans nationaux, ou la gestion des entreprises publiques. Certaines missions consistent en la mise en place de « réformes administratives majeures », qui passent d'abord par des études de grande ampleur, comme c'est particulièrement le cas en Iran, en Jamaïque, en Libye, en Somalie et au Venezuela. L'enjeu est de ne pas envoyer un expert sans avoir précisément établi ses tâches, de façon à ce que l'intervention soit la plus efficace possible. Car souvent, les conseillers en administration publique sont affectés à des missions, qui portent en théorie sur des tâches précises, mais doivent en réalité s'adapter à la situation qu'ils trouvent dans les administrations auxquelles ils sont affectés.

[103] United Nations, *United Nations Programme In Public Administration, Report of the Meeting of Experts*, 1967.

Dès lors, l'administration en charge de ces activités à New York va chercher à mieux préciser les tâches des experts, et surtout à suivre les différentes missions. Le rapport de l'ONU de 1965 explique que l'organisation « évalue toutes les requêtes des gouvernements vis-à-vis d'une assistance avec l'objectif d'arriver à une définition précise de la mission et de la description du travail de l'expert ». Surtout, une fois les tâches de la mission définies, elle appuie le conseiller en lui fournissant les connaissances les plus récentes qui sont produites sur le sujet :

> As the expert proceeds with his work, he looks to the Headquarters unit for professional support. The expert may need materials which are not readily available to him. As much as possible, the Headquarters unit endeavors to keep the experts apprised of developments in their field of special interest. Frequently, an expert consults the Headquarters unit on professional aspects of his work in the course of making recommendations to the government of the country to which he is assigned. Given the small size of the staff and the specialties represented in the Headquarters unit, it has not been possible in all cases to provide professional support to the extent desirable. An equally important, although less direct, form of support to individual experts is the research and publications program of the Headquarters unit. One of the major purposes of the research and publications program is to facilitate the work of the experts in public administration. As research proceeds and results in the publication of more handbooks and monographs, experts working in the field will have better information at hand and better guides to follow in formulating advice to be transmitted to the public official of the developing countries.[104]

Plus que l'existence d'un cadre véritablement stabilisé, cet extrait témoigne davantage de la volonté de clarifier les tâches des experts, de mieux encadrer leur travail. Mais jusqu'ici, même lorsque les tâches des experts sont précises et bien encadrées, leur travail consiste en premier lieu à diffuser « l'état de l'art » de leur discipline.

1.2 La mise à l'agenda du développement : la *public administration* au service de la croissance des économies nationales

Jusqu'au milieu des années 1960, les professionnels de la public administration agissent dans une grande autonomie, et promeuvent l'état de l'art de leur discipline dans les administrations

[104] United Nations, *United Nations Programme In Public Administration, Report of the Meeting of Experts*, 1967.

des pays du Sud. La mise à l'agenda du développement va remettre en cause cette autonomie, en exigeant que ces activités soient désormais, comme toutes les autres activités, mises au service de la croissance des économies nationales. On montre alors comment ces professionnels sont contraints de se détacher de leur discipline pour produire des savoirs de gouvernement propres à ces activités et aux exigences des organisations **(1.2.1)**. A l'ONU, ces professionnels tentent de se saisir d'un relatif consensus construit sur la planification du développement pour proposer des savoirs administratifs dans ce domaine **(1.2.2)**. Mais au cours des années 1970, comme le montre l'évolution de la mobilisation de ces savoirs au sein de USAID, le tournant néolibéral les relègue à un appui à la décentralisation **(1.2.3)**.

1.2.1 Une injonction faite aux professionnels de la public administration de répondre aux objectifs du « développement

A partir du milieu des années 1960, la mise à l'agenda du développement amène la discipline de la *public administration* à perdre son autonomie. C'est l'établissement de l'autorité de l'économie sur le développement qui fait de la *public administration* une discipline désormais dominée **(1.2.1.1)**. Au sein de USAID, cela contraint les professionnels de la discipline à devoir identifier leur contribution potentielle au développement, et à devoir se réinventer sous le label de *« development administration »* **(1.2.1.2).**

1.2.1.1 La mise à l'agenda du développement ou l'établissement de l'autorité de l'économie la diffusion des connaissances

Alors que les activités d'assistance technique, notamment dans le domaine de l'administration publique, disposent d'une grande autonomie dans la diffusion des connaissances techniques, la mise à l'agenda du développement va établir l'autorité de la discipline de l'économie sur ces activités. Max Millikan et Walt Whitman Rostow en sont les principaux architectes. Tous deux sont des économistes étasuniens largement impliqués dans les activités de lutte contre l'expansion du communisme à l'échelle internationale. Ils ont obtenu leurs doctorats à l'Université de Yale, avant de rentrer dans l'administration pendant la guerre, où ils ont travaillé sur des missions de planification économique et militaire, et sur l'aide économique à l'Europe. Ils ont ensuite fait des aller-retours entre l'administration et le *Center for International Studies* du MIT,

financé par la CIA, où ils sont tous deux professeurs d'économie. Max Millikan se met ainsi par exemple en disponibilité de ses obligations de professeur en 1951 et 1952 pour travailler au sein de l'agence de renseignement, où il met notamment en place une équipe de recherche en économie chargée « d'étudier les capacités économiques des soviétiques à gérer leur montée en puissance militaire et à soutenir leur économie civile »[105].

À partir de 1954, comme conseillers du Président Eisenhower, les deux hommes deviennent les principaux défenseurs d'une politique de développement de grande ampleur. Celle-ci est supposée limiter l'expansion du communisme à la fois en proposant aux pays du Sud un modèle occidental et capitaliste de développement fondé sur la croissance économique, mais également en leur apportant l'expertise technique et les moyens financiers nécessaires à leur « décollage ». Les propositions des deux économistes sont alors pleinement ancrées dans les théories de la modernisation, dont le *Center for International Studies* du MIT est le principal bastion. Le célèbre ouvrage publié en 1960 par Walt Whitman Rostow intitulé *Les étapes de la croissance économique : A non-communist manifesto,* qui devient rapidement une référence centrale, est alors l'ancrage académique de ce travail, incarnant le « manifeste » de ce projet anti-communiste. C'est l'arrivée au pouvoir de John Fitzgerald Kennedy, en 1961, qui donne aux deux économistes la possibilité de concrétiser ce projet par la mise en place autour de Max Millikan d'un groupe de travail dédié à la mise en place en quelques mois seulement d'une agence fédérale dédiée à l'aide internationale : USAID. Le Président démocrate annonce alors la « décennie pour le développement ». La création de USAID consiste à centraliser les différentes activités déjà mises en place au nom de la diffusion des « connaissances techniques », parmi lesquelles la public administration. L'objectif de la nouvelle agence est alors de rassembler ces mêmes activités, et peut en ce sens être vue comme uniquement une réforme administrative de grande ampleur. Mais en réalité, la centralisation de ces différentes activités vise à constituer des « programmes-pays » au sein desquels toutes doivent désormais s'inscrire dans un objectif de croissance économique, comme en témoigne un fonctionnaire de USAID présent à cette époque :

> The whole concept in the creation of the new agency was that all the elements of economic development would be pulled together under one agency; prior to this, technical assistance, capital loans, etc. were all handled by separate agencies. The new

[105] Entretien avec Maurice WIlliams, réalisé le 15 mai 1996 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

> focus was to be on country programs; AID was to do whatever it could to turn a country around to economic development. I think the Taiwan experience was a driving force in this new approach. Good land reform, good policies and lot of capital and training would bring major economic growth to a country. So that became the thrust of AID programming.[106]

En ce sens, l'autorité de la discipline de l'économie sur la nouvelle politique de développement est établie dans les fondements mêmes de la nouvelle organisation. Pour reprendre la question posée par Daniel Hirschman et Elizabeth Popp Berman *Les économistes font-ils les politiques ?*, non seulement ils le font par la position institutionnelle acquise par Walt Whitman Rostow, mais également par l'établissement d'un instrument au « style de raisonnement » propre à l'économie[107]. Ces « programmes-pays » s'inscrivent en effet dans ce que Timothy Mitchell décrit comme la représentation moderne de « l'économie » d'après la seconde guerre mondiale, consistant en « la totalité des relations de production, de distribution et de consommation des biens et des services dans un pays ou une région donné »[108] . Dans cette logique, USAID est donc organisée lors de sa création en 1961 de façon à rassembler les activités antérieures de diffusion de connaissances techniques au sein de « programmes-pays » construits tout entiers en vue de la croissance des économies nationales. Et l'agence recrute alors de nombreux économistes chargés d'établir ces nouveaux programmes. L'établissement de l'autorité de l'économie sur le développement est donc un véritable tour de force, qui consiste à donner aux économistes une place centrale dans la conception d'un pan important de la politique étrangère, pour laquelle ils n'avaient pas leur place jusqu'ici. Les *« country programs »* sur lesquels se fonde la nouvelle organisation deviennent alors de véritables instruments de politiques économiques qui viennent cadrer à la fois la formulation et la mise en place d'une politique de développement jusqu'ici éclatée entre diverses professions et diverses disciplines[109]. Au cours des années 1960, c'est l'ensemble des activités d'assistance

---

[106] Entretien avec Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[107] Hirschman, Daniel, et Elizabeth Popp Berman. 2014. « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics ». *Socio-Economic Review* 12(4): 779-811.

[108] Mitchell, Timothy. 1998. « Fixing the Economy ». *Cultural Studies* 12(1): 82-101.

[109] Sur les instruments de politiques économiques et le rôle de l'économie dans le cadrage des politiques publiques, voir notamment : Angeletti, Thomas. « How Economics Frames Political Debates: Macroeconomic Forecasting in the French Planning Commissions ». *Socio-Economic Review*. https://academic.oup.com/ser/advance-article/doi/10.1093/ser/mwz043/5556391 (9 septembre 2019).

technique qui doivent alors s'intégrer à ces programmes par pays, et démontrer leur contribution à la croissance économique.

1.2.1.2 L'invention de la *« development administration »* et la fin de la *« public administration »* à USAID

La mise à l'agenda du développement se traduit donc par une injonction faite aux activités d'assistance technique à démontrer leur contribution à la croissance des économies nationales. Jusqu'ici, il suffisait aux promoteurs de la *public administration* financés par USAID de diffuser leur savoir-faire par la mise en place de formations et par l'envoi de professionnels expérimentés. Dès la création de USAID en 1961, la division en charge de la public administration existante dans l'*International Cooperation Administration* avait alors été reproduite dans la nouvelle organisation au sein du *« Office for Public Services »*. Elle est alors la division la plus importante du bureau, avec George W. Lawson à sa tête, et neuf personnes sous sa direction. Mais l'établissement de l'autorité de l'économie sur l'organisation même de la nouvelle agence amène les économistes à sa tête à pouvoir exiger des résultats en termes de « développement » de la part de l'ensemble des activités financées, y compris dans le domaine de la public administration. Cela s'avère cependant particulièrement difficile, pour des professionnels qui n'ont jamais suivi d'autre objectif que de diffuser l'« état de l'art » de leur discipline. Comment montrer l'apport de réformes administratives à la croissance d'une économie ? Comme l'explique Kenneth L. Kornher, qui fait toute sa carrière dans ce domaine à USAID, ses collègues et lui-même ont bien du mal à répondre à cette question, mais intègrent entièrement la nouvelle autorité de l'économie sur leur travail en acceptant de reconnaître que leurs activités étaient « orientées vers les outils » :

> Public administration at that time was focusing largely on civil service reform, personnel and training, national planning, tax administration, budgeting, census projects, capital projects, and decentralization. It was often "tool oriented" assuming, for example, that better use of the tools of planning or budgeting, personnel management would improve public sector performance. It was much less concerned with sector program management or with fostering private sector growth, which came along later. The critics of public administration at that time asked, "What is the relationship between public administration and development? It's not very clear to us because in many circumstances preparing national plans or training civil servants, or writing better job descriptions doesn't seem to get the development job done." Of course, in fairness, there are many systemic problems that developing countries faced

> and still face that prevent civil servants from being effective. If you ask what development results you get from civil service reform, it's not too obvious.[110]

Au cours des années 1960, les activités de la division sont de plus en plus critiquées. Dans la nouvelle « décennie pour le développement » des années 1960, les activités ne visant qu'à diffuser des connaissances sont vues d'une certaine façon comme des activités désuètes. Elles rappellent les premières activités mises en place dans le cadre du Plan Marshall, c'est à dire l'histoire ancienne. En 1967, une initiative est menée pour tenter de réorienter ces activités et leur donner un sens dans la nouvelle politique étasunienne de développement. Alors qu'un bureau en charge de l'assistance technique est créé dans l'idée de centraliser un certain nombre de savoirs existants, l'occasion est prise pour essayer d'adapter les activités de public administration aux nouveaux besoins de développement, à travers la création d'un nouveau « label » et d'un bureau du même nom : la *« development administration »*. Comme l'explique David Jickling, qui rejoint nouveau *Office for Development Administration* dès sa création, il s'agit alors de réinventer la public administration pour faire en sorte qu'elle réponde aux objectifs de développement, mais cela n'intéresse pas leurs collègues des bureaux régionaux :

> It was a serious attempt to create the concept of being new. There was for a long time a feeling that public administration was concerned with the traditional areas of personnel, finance, revenue, statistics, and supply. These were the traditional areas of public administration. To create the notion of development administration was a new label with the idea that you did these things but in terms of how you achieved development objectives. In other words, how do you look at health, not just in terms of family planning techniques, but in administrative terms like outreach and effectiveness. How did you approach education or other development fields from an administrative point of view? So, it was taking the same approaches but focusing on development objectives. It was a new label. The wine in the bottles was the same, but the idea was to relabel it to be something that was more relevant to the development field. […] We had limited success, but mostly it was creating policy papers. I was responsible for trying to get a consensus. We worked with the people in the regional bureaus concerned about programs related to technical assistance and Development Administration. We tried to get agreement on what we should be doing in fields such as statistics, tax administration, or customs administration. To try to get them to agree on something was difficult. Even to get them to come to a meeting was a major problem.[111]

[110] Entretien avec Kenneth L. Kornher, réalisé en 1998, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

Le point le plus important ici est que le fonctionnaire déplore une faiblesse de son service due au fait que l'agence est désormais « dominée par ses bureaux par pays et par région géographique ». Mais c'est bien la conception moderne de l'économie décrite par Timothy Mitchell qui met l'échelle nationale au centre du travail de USAID, par l'entremise des « programmes-pays »[112]. Le cadre national, ou même régional, n'était effet jusqu'ici pas pertinent pour des spécialistes d'administration publique dont l'action était basée sur l'intervention au sein d'une administration, qui pouvait même être aussi bien au niveau local. La relégation de l'administration publique est donc la conséquence directe de l'établissement de l'autorité de l'économie sur la nouvelle agence. A la fin des années 1960, le nombre de *public administration advisers* dans le monde chute, pour passer de plus d'une centaine à seulement quelques-uns, et le bureau au siège en rappelle quelques-uns pour créer ce « nouveau label »[113]. En 1969, c'est William J. Siffin, professeur d'administration publique à l'Université d'Indiana et investi dans la globalisation de la discipline aux pays du Sud (voir notice biographique), qui est recruté en détachement pour prendre la direction du bureau en vue d'en restructurer les activités.

Celui-ci commande d'abord une étude à deux universitaires, qui font le constat que le transfert de connaissances a permis aux techniciens de USAID comme à ceux de l'ONU de participer à la modernisation des gouvernements, et a joué un rôle significatif dans la politique étrangère étasunienne. En ce sens, ils estiment que la « doctrine du *Point Four* de transfert technologique a réussi dans l'application d'un concept plutôt simple à ce qui s'est démontré être un ensemble très complexe de conditions »[114]. Si cette doctrine correspond toujours selon eux à l'idée que se font la plupart aux États-Unis de l'aide internationale, ils appellent cependant à une réforme importante, basée sur l'idée que de nouvelles méthodes de travail doivent être inventées, et que la « technologie occidentale » ne peut pas être transposée telle quelle dans les pays du Sud. Pour justifier ce renouvellement, ils comparent alors la recherche en *public administration* avec l'économie, estimant que leur discipline n'a pas pris le tournant suffisant pour pouvoir porter de véritables stratégies de développement :

---

111 Entretien avec David Jickling, réalisé le 14 septembre 1998, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

112 Mitchell, Timothy. 1998. « Fixing the Economy ». *Cultural Studies* 12(1): 82-101.

113 Entretien avec David Jickling, réalisé le 14 septembre 1998, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

114 Esman, Milton J., et John D. Montgomery. 1969. « Systems Approaches to Technical Cooperation: The Role of Development Administration ». *Public Administration Review* 29(5): 507.

> Until the 1960's there was no government-financed research in technical cooperation and the AID agency itself had until very recently no "memory" that could capture and diffuse successful experiences and use them to build a more effective operating doctrine and practices. It is abundantly clear to all students of foreign aid and international development that "technical cooperation" has lagged far behind "economic assistance" in the development of a guiding doctrine or rationale. After 20 years of experience, it has no doctrine comparable in power or sophistication to the post-Keynesian analytical methods that can be used to rationalize and discipline the flow of capital to less-developed countries.[115]

William J. Siffin s'appuie alors sur ce travail, et sur des discussions avec ses collègues de l'ONU et de la Banque mondiale, pour inventer une nouvelle « doctrine » de la *development administration*. Ils aboutissent à la conclusion de devoir se réorienter vers un appui sectoriel, c'est à dire vers le traitement des problèmes de gestion rencontrés dans la mise en place de projets précis, par exemple dans le secteur de la santé ou de l'agriculture. William J. Siffin explique dans un article publié en 1971 dans la Revue internationale de sciences administratives que si « durant la première décennie des Nations Unies pour le développement la *public administration* et les sciences du management sont devenues des disciplines établies dans les pays en développement », il est maintenant important de s'assurer qu'elles « ne deviennent pas des domaines autonomes, reliés seulement de façon obscure aux problèmes urgents du développement ». Il souhaite donc participer à une transformation de cette discipline en ce sens :

> A basic and general problem in many developing countries is to create and operate effective « delivery systems » for applied technologies in fields ranging from agriculture and education to health and family planning. This type of problem cannot be solved simply by transplanting Western organizational and managerial concepts and techniques to new settings in part because of the unique nature of the needs to be met, and also because of the distinctive features of the settings in which the delivery systems must function. The central problem of development administration is to harness and link the skills that exist in sizable and growing quantity within the developing countries, so that they are applied in action programmes to accelerate economic growth, expand social well-being, and improve public services. In plain language, the focus of action in development administration must be upon actual development programmes. This represents a departure from the traditional American public administration orientation, which has long focused upon « efficiency and economy », and has concentrated its efforts upon the technical support services of administration, such as budgeting, O & M,

[115] Esman, Milton J., et John D. Montgomery. 1969. « Systems Approaches to Technical Cooperation: The Role of Development Administration ». *Public Administration Review* 29(5): 507.

> and accounting (plus, of course, the general development of administrative capabilities). One undesirable effect of this orientation has been to effectively insulate public administration. from the mainstream of developmental efforts in agriculture, education, public health, and other program fields. Development administration aims to apply substantive knowledge about planning, organizing, and managing directly within these fields of developmental action.[116]

Dans cet article, l'auteur explique que son bureau « ne cherche pas à couvrir le large domaine des besoins auxquels répond, par exemple, la division de l'administration publique de l'ONU ». Il laisse ainsi entrevoir une trajectoire différente de celle des activités menées à l'ONU par ses collègues de la discipline. Pour sa part, le diagnostic est clair : la *public administration* doit se réorienter entièrement vers un appui sectoriel, c'est à dire que la discipline doit trouver sa contribution au développement dans l'appui à l'amélioration, par exemple, des politiques de santé, ou des politiques agricoles. Avec l'adoption du nouveau mandat pour USAID, en 1973, qui consiste à se concentrer sur les « besoins humains de base », un ancien ambassadeur est nommé en 1975 à la tête d'un groupe de travail qui vise une nouvelle fois à proposer une reconversion des activités de « public administration », mais n'affiche pas de meilleur résultat. Au milieu des années 1970, les activités de public administration sont largement reléguées à USAID, et ne disposent plus de ressources. En quelques années seulement après la mise à l'agenda du développement, la « public administration » n'a plus sa place au sein de USAID que comme des savoirs de gouvernements utilisés sur des projets précis.

Notice biographique 1 : William J. Siffin, à l'interstice du champ académique et du champ bureaucratique

William J. Siffin (né à en 1922 à Cleveland, États-Unis) illustre la façon dont les individus issus du champ de la « public administration » se situent dans une continuité entre champ académique et champ bureaucratique, tout en s'inscrivant tout au long de leur trajectoire dans même un espace académique et professionnel. Après avoir obtenu son diplôme de l'Université d'Indiana en 1943, il travaille comme analyste administratif pour la *Tennessee Valley Authority*, une entreprise publique créée dans le cadre du New Deal en 1933 pour promouvoir le développement économique de la Vallée du fleuve Tennessee. Le projet incarnera plus tard l'exemple même d'une alliance entre planification et progrès technologique mise au service du développement social et économique, au point que le Président Johnson en fera un modèle pour le développement de la Vallée du Mékong au Vietnam, en 1966.[117] En 1948, William J. Siffin quitte l'entreprise publique pour rejoindre

[116] Siffin, William J. 1971. « Perspectives on Technical Co-Operation in Public Administration under Some Major Bilateral Programmes: A. Development Administration in the Programme of the United States Agency for International Development ». *International Review of Administrative Sciences* 37(2): 250-53.

l'Université du Minnesota, où il obtient un M.A. en public administration, et enseigne comme professeur assistant en parallèle d'une thèse en économie politique qu'il soutient à l'Université de Harvard en 1957.

Sa thèse, publiée en 1959, porte sur les conseils législatifs aux États-Unis, mais très tôt, Willim J. Siffin s'engage pour une meilleure reconnaissance et pour un approfondissement théorique de sa discipline, en particulier en ce qui concerne les pays du Sud. Avec son collègue Fred Riggs, il défend en effet le développement d'un sous-champ des études comparées en public administration, qui consiste à multiplier les études de cas sur les pays du Sud. En 1959, il coordonne un ouvrage fondateur de ce sous-champ, et crée l'année suivante avec Fred Riggs le Comparative Administration Group (CAG). Basé à l'Université d'Indiana, ce groupe est rattaché à l'American Society for Public Administration et financé par la Ford Foundation pour organiser des conférences, des séminaires et publier des ouvrages. En 1969, ils lancent ensemble le Journal of Comparative Public Administration.

Mais William J. Siffin s'engage également étroitement dans des activités de coopération internationale. A la fin des années 1950, il passe deux ans en Thaïlande comme expert pour un projet d'appui à l'administration publique mis en place par l'Université d'Indiana. Surtout, lorsque les activités de public administration menées par USAID sont en difficulté, il accepte en 1969 de devenir directeur du nouveau *« Office of development administration »*. Il occupe ce poste jusqu'en 1971, tâchant de réorienter les activités pour faire en sorte qu'elles puissent directement nourrir les projets de développement. Jusqu'à sa retraite en 1988, il publie de nombreux articles dans des revues comme la Public Administration Review et la Revue Internationale de Sciences Administratives. Une partie de ces articles nourrissent directement le travail de coopération internationale. Lors de son décès, il est décrit par un collègue comme « l'une des principales figures dans l'effort d'après-guerre des universitaires américains pour comprendre les pays en développement et leurs besoins administratifs ».

1.2.2 Répondre à une demande de planification du développement à l'ONU

Les professionnels de la public administration à l'ONU font initialement face à la même injonction de contribuer aux objectifs du « développement », mais l'organisation offre une configuration plus favorable, tout particulièrement pour disputer à l'économie un rôle dans la planification du développement, autour de laquelle s'est créé un consensus **(1.2.2.1)**. Par la suite, alors que les pays du Sud initient le projet de Nouvel ordre économique international, les professionnels de la *public administration* cherchent à produire des savoirs visant à assurer la souveraineté économique et financière des pays du Sud **(1.2.2.2)**.

[117] Ekbladh, David. 2010. *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

1.2.2.1 Face à la planification « économique », la défense d'une planification « administrative »

Au début des années 1960, l'ONU s'inscrit dans le projet d'une « décennie pour le développement » du Président Kennedy et va suivre une transformation, de l'assistance technique vers l'appui à la croissance des économies nationales, tout à fait similaire à celle de USAID. Walter Kotscnig, diplomate étasunien engagé depuis ses débuts dans la création de l'ONU, est chargé d'un groupe de travail de l'ONU sur l'évaluation de l'assistance technique. Il propose alors de fusionner ces programmes avec le *Special Fund*, dédié au financement des activités onusiennes dans les pays du Sud, ce qui est accepté en 1965 pour créer le Programme des Nations Unies pour le Développement. Le PNUD prolonge le modèle du *Technical Assistance Board*, qui consiste à s'appuyer, dans chaque pays où l'organisation intervient, sur un réseau de représentants-résidents, c'est à dire de fonctionnaires de l'ONU, au statut d'ambassadeur, dont le rôle est de coordonner le déploiement de l'assistance technique. La nomination de Paul Hoffman, ancien directeur de l'agence dédiée à la coordination du Plan Marshall en Europe, comme premier administrateur du PNUD, illustre alors la façon dont la réforme de l'ONU entre dans une logique de déploiement de la politique étasunienne dans un cadre multilatéral[118].

Mais tout comme au sein de USAID, vient ensuite la nécessité de mieux répondre aux besoins du nouvel agenda développement. Dans cette logique, à partir de 1967, un groupe d'experts est choisi pour faire régulièrement le bilan des travaux du programme de *public administration*, et proposer une stratégie au Secrétaire général. Le premier groupe d'experts, en 1967, réunit des spécialistes de l'administration publique issus du Ghana, de Pologne, d'Iran, de France, d'Inde, de Grande-Bretagne, d'URSS, de Madagascar, du Brésil, de Yougoslavie, du Venezuela, de la République Arabe Unie, et bien sûr des États-Unis. En réalité, la plupart de ces représentants sont liés directement ou indirectement à l'espace de la *public administration*, et sont pour la plupart enseignants ou même directeurs d'un institut d'administration publique dans leur pays. C'est par exemple le cas de la représentante du Brésil, directrice de l'école de *public administration*, ou de celui du Venezuela, ambassadeur du pays aux États-Unis mais ancien directeur de l'école supérieure

[118] John J. Harter explique même dans son entretien de 116 pages avec l'ADST qu'à la fin des années 1950, l'une des tâches routinières du bureau du Département d'État pour les Organisations Internationales consiste à faire passer à l'*International Cooperation Administration* les demandes d'assistance technique reçues par l'ONU de la part des États, afin que les fonctionnaires étasuniens donnent leur avis, avant approbation.

d'administration publique d'Amérique centrale. Par ailleurs, les professionnels les plus influents de cet espace sont également présents, sous des statuts divers : Herbert Emmerich comme président de l'IIAS, de Charles S. Ascher comme représentant de l'Institut d'administration publique de New York et de l'*International Union of Local Authorities*, ou même de Rowland Egger comme représentant de l'*International political science association*. Lors de sa première rencontre en 1967, ce comité d'expert fait alors des recommandations au Secrétaire général visant à faire de la *public administration* un élément central de la décennie pour le développement :

> Effective administration was viewed as the crucial element in the formulation and implementation of plans, programs, and other undertakings to advance economic and social conditions. Deficiencies in organization and management at all levels of government were noted as major obstacles to progress in fulfilling national aspirations and approved goals. The road to creating administrative capabilities was seen as a long and arduous one. In this context public administration should be regarded as a means to an end, and not an end in itself. In the past public administration tended to be regarded as something of secondary importance when compared with other substantive activities. Increasingly, the experience of countries and of the United Nations and the specialized agencies has shown that this is not a correct approach. Public administration is essential vehicle for formulating and implementing policies and plans, and unless it is greatly modernized, progress will be even slower in reaching national goals than it has been up to now.[119]

L'heure est alors à la planification du développement. Bien qu'associée au système soviétique et discutée pour cette raison, la planification fait l'objet d'un relatif consensus, des pays membres du groupe des non-alignés, jusqu'à la direction de la Banque mondiale. Dès 1951, l'économiste Artur Lewis avait été chargé avec un groupe d'experts du Conseil économique et social de l'ONU d'un rapport sur le chômage et le sous-emploi dans le monde. Mais en réalité, sous le titre de *Measures for the economic development of under-developed countries*, il publiait un rapport qui, par un concept englobant du développement économique, allait « populariser la pratique de la planification du développement », en recommandant « que les gouvernements des pays en développement devraient établir une unité économique centrale pour mettre en place des études économiques nationales, construire des programmes de développement, dispenser des conseils sur les mesures politiques pour les mettre en place, et évaluer les résultats »[120]. La Commission Économique pour l'Amérique Latine, dirigée par Raul Prebish, mais aussi de la

[119] United Nations, *United Nations Programme In Public Administration, Report of the Meeting of Experts*, 1967.

direction des affaires économiques de l'ONU, dirigée par l'économiste post-keynésien Michal Kalecki, vont alors soutenir cette dynamique, en apportant un appui aux États. En 1958 à la Banque mondiale, un fonctionnaire de l'*Economic Development Institute*, créé avec l'appui de la Ford Foundation pour former à l'économie les fonctionnaires des pays en développement, est également chargé d'écrire un ouvrage sur la planification. L'économiste de la Banque mondiale s'appuie alors sur les connaissances économiques de son institution, et choisit trois exemples de plans :

> To begin the process I thought I would pick three countries, each one with its own idiosyncrasies of planning. One was Yugoslavia, which had a very good reputation for planning, and had the virtue that it wasn't as centralized as Soviet planning. In fact, it was a decentralized form of Soviet-style of planning. I chose Yugoslavia first. The second country I chose to study was Pakistan, because the Harvard Advisory Group had been there. They had turned out a piece of beautiful literature in the form of Pakistan's first five-year plan, and I was very much taken with it. Here was the way planning should be done, I thought. And the third country I chose, Morocco, used the French form of planning, and French planning was at that time enjoying a great deal of esteem.[121]

La planification du développement est donc relativement acceptée, elle fait consensus, mais il s'agit là de savoirs économiques, et les spécialistes de planification sont économistes. Les défenseurs de la *public administration* saisissent alors cette opportunité pour défendre la nécessité d'une vision administrative de la planification. Comme l'explique le rapport du premier groupe d'experts de l'ONU réuni en 1967, les travaux accomplis par l'organisation dans le domaine de la planification sont jusque-là relativement limités. Certains experts ont été affectés à des administrations et à des tâches touchant à la planification, en Chine, en Équateur, en Thaïlande ou encore en Uruguay. Le rapport présente ainsi de manière générale en quoi la public administration peut répondre aux besoins en termes de planification, en s'appuyant sur l'idée générale que « le développement planifié amène nécessairement à un accroissement du rôle joué par l'État dans les affaires économiques et sociales » :

> The advent of national planning ideas adds several new dimensions to public

---

[120] Toye, John, et Richard Toye. 2004. *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Indiana University Press, p. 106.

[121] Entretien avec Albert Waterston, pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

> administration. It involves the establishment and staffing of a central planning agency and a network of auxiliary units. Planning creates a need for establishing new, and strengthening existing, centers of decision-making in government. It entails organizational arrangements for research and statistics, as well as a project formulation (including feasibility studies), to provide the basis for planning. It requires the creation and strengthening or organizations for the implementation of plans. These and other demands of planned development mean an expanded role of public administration. The success of plans in accelerating economic and social development thus comes to depend upon expansion of the enterprise and capacity of the administrative system.[122]

Dès lors, la planification va être mise au centre des activités de public administration de l'ONU. En 1971, Chi-Yuen Wu, directeur de la *Public Administration Division,* publie dans la Revue internationale de sciences administratives un article intitulé *Public Administration in the 1970's*. Il affirme alors que la mobilisation de l'administration publique dans le cadre de la planification est le principal objectif de sa division. Surtout, il explique en quoi il est selon lui nécessaire de contrebalancer la focalisation sur la planification économique, avec un volet administratif de la planification :

> Planning has been widely accepted as a useful tool for developing public policies. However, the emphasis has been on economic planning. What will be needed in the coming years is the broadening of the concept of planning to include non-economic dimensions which are essential both for the practicability of plans and for making the results of development relevant to national, social and human development. Viewed in this context, development planning will have to become truly interdisciplinary in nature and the responsibility of all development administrators. To make planning a more meaningful tool of policy, greater attention should also be given to translation of plans into programmes and actions. This would require better integration among planning, policy-making and budgeting. Increasing attention should be paid to the administrative aspects of planning and plan implementation. Development plans should become more implementable, containing both administrative plans and plans for implementation.[123]

Cet extrait, comme les précédents, montre en quoi les professionnels de la *public administration* cherchent à investir de nouvelles activités pour contribuer le plus directement

---

[122] United Nations, *United Nations Programme In Public Administration, Report of the Meeting of Experts*, 1967.

[123] Wu, Chi-Yuen. 1971. « Public Administration in the 1970S: With Special Reference to the United Nations Public Administration Programme ». *International Review of Administrative Sciences* 37(2): 161-75.

possible au nouvel agenda du développement et ainsi étendre leur juridiction. Mais surtout, on touche ici à la frontière qui sépare l'autorité des disciplines de l'économie et de l'administration publique sur la question de la planification, et de manière plus générale sur la conduite des politiques publiques. On se trouve alors ici précisément aux abords de l'espace transnational plus stabilisé, à l'autorité plus affirmée, de la coopération économique internationale.

1.2.2.2 Une administration au service de la souveraineté économique et financière des États

Les défenseurs de l'administration publique ne sont pas en mesure de s'imposer face aux économistes de la Banque mondiale, du FMI, ou même de USAID, dont les plus libéraux considèrent d'ailleurs de plus en plus l'ONU comme promouvant une approche « technocratique, sinon autocratique » du développement[124]. Mais ils trouvent par contre des alliés au sein d'une Assemblée générale de l'ONU où les pays en Sud, rassemblés au sein du Groupe des 77, sont désormais largement majoritaires, et cherchent même à imposer un projet radical de Nouvel ordre économique international. Celui-ci s'est affirmé depuis la Conférence de Bandung, en 1955, et consiste en un véritable « projet politique » visant à un ordre international plus juste, basé notamment sur le travail de l'économiste structuraliste Raul Prebish[125]. Ce projet, conçu en parti à la Conférence des nations unies sur le commerce et le développement à Genève revendique par exemple un rééquilibrage du commerce international et des mécanismes internationaux de restructuration des dettes souveraines. Ce projet est fondé sur la souveraineté économique et financière des pays du Sud, qui doivent pouvoir être en mesure d'exploiter et de gérer eux-mêmes leurs ressources, notamment naturelles, et de les mettre au service d'États forts. La résolution portant directement sur un Nouvel ordre économique international est votée en 1974, mais dès 1970, un grand nombre de résolutions reprennent déjà une partie de ces objectifs.

Pour s'inscrire dans cet agenda, en 1974, la *Public Administration Division* devient alors la *Division of Public Administration and Finance*, considérant que « le degré d'adéquation et d'efficience de l'administration publique et des systèmes financiers reste un facteur limitant dans

---

[124] Toye, John, et Richard Toye. 2004. *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Indiana University Press, p. 106.

[125] Prashad, Vijay. 2008. *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. Reprint edition. New York: The New Press.

l'accomplissement des objectifs nationaux »[126]. L'objectif du programme est alors désormais de répondre directement à la stratégie établie pour un Nouvel Ordre Économique International, comme l'explique le rapport remis en 1975 :

> The implementation of the Declaration on the Establishment of A New International Economic Order contained in General Assembly resolution 3201 (S-VI) of 1 May 1974, will further increase demands on the public administration and finance systems of developing countries. A major principle contained in the New International Economic Order is « full permanent sovereignty of every State over its natural resources and all economic activities ». An expression of this principle includes entitlement of every State to exercise effective control over its natural resources and economic activities, as well as their exploitation with means suitable to its own situation, including the right to nationalization or transfer of ownership to its nationals. A related principle provides for « regulation and supervision of the activities of transnational corporations by taking measures in the interest of the national economies of the countries where such a transnational corporations operate ». Effective application of these and others principles will require establishment of new or strengthening of existing organizations, introduction and improvement of management systems and practices, strengthening of planning and regulatory mechanisms, and streamlining of financial administration. [127]

Pour cela, le groupe d'experts recommande d'appuyer de façon encore plus importante les pays en développement, dans des domaines aussi différents que la structure administrative, l'organisation territoriale, la gestion budgétaire, les processus de planification, considérant que « le budget, le contrôle des dépenses, la comptabilité et l'audit, pour ne mentionner seulement quelques sujets de l'administration financière, sont des outils indispensables pour gérer les plans et les programmes de développement ». Au cours des années 1970, la *Public Administration and Finance Division* répond à ces besoins par la production de connaissances. Les archives de cette période témoignent toujours de liens extrêmement étroits avec l'Institut international de sciences administratives, à qui sont très régulièrement commandées des études. C'est de cette façon qu'en 1975, le programme lance la publication d'un document intitulé *Study on administrative arrangements for development planning*, pour répondre aux demandes du groupe d'experts, en s'appuyant entièrement sur ces réseaux établis de longue date. Tse-Chun Chang, le directeur de la division, écrit à différents spécialistes d'administration publique, notamment en Afrique, pour leur

[126] United Nations, *United Nations Programme In Public Administration, Report of the 3rd Meeting of Experts*, 1975.

[127] Ibid.

demander de bien vouloir rédiger des chapitres pour cette publication. La publication vise alors à faire un état des lieux des différentes façon dont les administrations nationales participent aux processus de planification. Le directeur de la division demande ainsi aux auteurs de bien vouloir décrire les mécanismes de planification dans leurs pays, comme le montre les questions auxquelles il leur demande de répondre (voir encadré 1.3). Ce document montre concrètement comment la *public administration* est mise au service du projet de Nouvel ordre économique international sur le terrain économique.

Encadré 1.3 : Questions posées aux auteurs de la publication intiulée *Study on administrative arrangements for development planning* coordonnée par l'ONU en 1975.

(a) The role of the central agencies concerned with policy planning and development: Cabinet Secretariat and/or Executive Office, central planning organization and specialized institutions like « Think Tanks » and Research Councils (Both governmental and non-governmental). Does one institution dominate the others? How are the policy inputs from these different source co-ordinated ?

(b) Processes of policy planning and development: information and data systems ; the use of various types of committees, commissions and other experts panels. How adequate is the data base for policy-making in the various areas of national development ? What is the role of committees, commissions or councils in the policy-making process ? What are the relative contributions of bureaucrats, politicians and other representatives of the public to the work of the committees?

(c) Aids for policy planning and development such as PPBS, MBO, Systems analysis, operations research and other modern management techniques. What are the major modern management techniques in use and with what results?

(d) Implementation and feedback systems. What institutional arrangements exist for the implementation of policies? Is there a feedback system?

(e) Personnel for policy planning and development: Use of career officials, temporary expert personnel and policy analysis consultants. Are they trained policy analaysts within the public

service? How frequently are outside expert personnel (Nationals or foreigners) used and in which kinds of policy areas? Are training programmes in policy analysis available within the country?

(f) The use of two or more short illustrative case studies either as appendices to or part of the study will be most welcomed.

1.2.3 Le tournant néolibéral et la relégation de la public administration à la question de la décentralisation

A la fin des années 1970, l'idée même de renforcer les administrations d'État est balayée par le tournant néolibéral. Comme l'explique Philippe Bezès, on passe de la croyance en « un État développementaliste modernisateur porté par ses élites » à celle en « un modèle de développement centré sur le secteur privé, qui valorise le marché, l'idée d'un État minimal et la critique de fonctionnaires jugés inefficaces et responsables de la corruption »[128]. Dans ces conditions, quel rôle pour des savoirs administratifs comme ceux de la *public administration* ? Cette section montre en quoi les professionnels de cette discipline, désormais dépourvus de toute autonomie, se réorientent vers la décentralisation des États **(1.2.3.1)**, même s'ils sont rapidement mis en concurrence par des économistes sur ce domaine d'activités **(1.2.3.2).** Mais l'arrivée de l'administration Reagan subordonne entièrement leur discipline à celle de l'économie **(1.2.3.3)**.

1.2.3.1 La décentralisation comme moyen de toucher directement les populations rurales

A partir des années 1970, la décentralisation s'institue véritablement comme un nouvel objet de premier plan parmi les activités des organisations de développement. Dans un premier temps, ces activités sont issues d'une alliance de circonstance entre des professionnels du développement rural et de la *public administration*, au sein de USAID, qui doivent répondre à l'injonction de toucher directement les populations rurales. S'intéresser à l'émergence de ce nouveau domaine permet de

[128] Bezes, Philippe. 2007. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? » *Critique internationale* n° 35(2), p. 14.

mettre au jour des luttes territoriales entre disciplines, mais permet surtout de montrer en quoi la production de savoirs de gouvernement va directement émerger des relations de pouvoir propres aux rapports entre les espaces de la coopération économique internationale, du développement, et de la *public administration*. Comme l'a montré la première section de ce chapitre, au milieu des années 1970 à USAID, la *public administrat*ion est reléguée à un rôle sectoriel, qui consiste à mettre ces savoirs au service de projets et de programmes dont la contribution au développement n'est pas contestée, comme dans le domaine agricole, ou dans des domaines tout juste naissants comme le « développement urbain ». Mais en 1973, le Congrès réoriente en profondeur le travail de USAID vers les « besoins humains de base » des populations des pays du Sud. Cela consiste, très concrètement, en une injonction faite aux dirigeants de l'agence de montrer que l'argent public est « bien utilisé », c'est à dire qu'il n'arrive pas dans les mains des élites et bien des populations les plus reculées. Comme l'explique Eric Chetwynd, qui travaille justement à une stratégie de « développement urbain » à l'époque, cela amène à une réorientation totale des activités de l'agence, au profit des zones rurales, puisque c'est là que se trouvent alors les populations au revenu le plus bas :

> Congress said that you will work on the problems of the "poor majority." Up to that time, the Agency had been highly sectoral in its orientation. Capital development (bricks and mortar and infrastructure) were a substantial part of our programs. In fact, we did an analysis of that as a part of our preparation for the Agency's policy in urban development. It was pretty clear that Congress was not happy, not pleased with the impact that our programs were having on poverty reduction. In other words, they perceived that the money kept pouring in and the poverty continued to grow. That was the beginning of a major era in the Agency's history in which the focus was on poverty as opposed to development *per se*. The urban area was deeply impacted by that policy, because the Agency chose to interpret poor majority to mean the rural poor in the cities had voted with their feet and they had come to the cities where they were probably better off in than in the places they left behind in the countryside. Well, The Agency moved in the direction of focusing its programs on rural development. Thus came programs like integrated rural development, decentralization, etc. We had to basically go back to the drawing board with our policy and come up with a policy and program that was in line with this new focus on the part of the Congress.[129]

[129] Entretien avec Eric Chetwynd, réalisé le 7 mai 1999, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

Face à l'injonction du Congrès, qui souhaite toucher les populations rurales, car vues comme plus pauvres, les professionnels de USAID sont mis en difficulté d'une façon très concrète, qui touche bien plus au fonctionnement de l'aide au développement qu'à une philosophie de l'État : pour des questions logistiques, une agence étrangère n'est pas en capacité de toucher directement des individus, ni mêmes des villages, en particulier dans les zones les plus rurales. C'est à ce problème précis que des professionnels de la *public administration* proposent de répondre, par l'entremise d'un financement de USAID qui leur est attribué via le *Center for international studies* de l'Université de Cornell dirigé par Milton J. Esman. Celui-ci est professeur de public administration, publie régulièrement dans des revues de la discipline, et avait participé quelques années plus tôt à la rédaction du rapport préconisant la réorientation des activités vers une approche sectorielle. Avec le financement de USAID, il investit alors le problème de l'accès aux zones rurales, auquel son équipe répond par la publication de notes destinées à USAID, comme la note suivante, qui identifie alors comme enjeu primordial de la nouvelle politique de développement la nécessité de s'attaquer aux « obstacles politiques et administratifs » qui empêchent de développement des zones rurales :

> This paper reviews the experiences with rural development in a number of countries and examines major political and administrative obstacles to implementing the new directions in development policy. It also Identifies administrative prerequisites or components for growth-with-equity programmes and suggests a selective experimental programme of international assistance for achieving integrated development goals. Two preconditions for achieving redistribution are building political commitment and expanding national administrative goals. In developing countries the national government is generally the only entity capable of initiating, organizing, and guiding programs of the magnitude and complexity of integrated rural development. Without national political, administrative and financial support integrated development programs inevitably fail. Commitment to a complex program for transforming economic and social structures in rural areas, reallocating investments from primate cities, breaking the political bottlenecks to income redistribution, and consolidating local support for development projects must be strong if change is to be introduced and sustained.[130]

Ces travaux relèvent alors précisément dans ce que Andrew Abbott décrit comme des *avatars académiques*, concept repris notamment par Antoine Vauchez, Cécile Robert et Stéphanie

[130] Rondinelli, Dennis, et Ruddle Kenneth, *Political commitment and administrative support. Preconditions for growth with equity policy*, 1977. Référence DEC : PN-AAF-604.

Lee Mudge dans le cas des études européennes pour décrire des « constructions savantes construites par, avec et pour la pratique »[131]. Non seulement ces articles sont produits par les équipes de l'Université de Cornell pour USAID, mais ils sont de surcroît la plupart du temps publiés en parallèle dans des revues académiques, dans ce cas précis l'*International journal of administration overseas*[132]. Ces publications se distinguent sur ce point nettement de l'espace académique et professionnel de la *public administration* des décennies précédentes. Jusqu'ici, les universitaires de ce milieu publiaient des articles qui étaient mobilisés pour la pratique. Mais c'est le sous-espace disciplinaire autonome de la *development administration*, qui relève d'un avatar académique, en ce qu'il a émergé pour répondre à un besoin précis de la part des organisations de développement. Surtout, à partir des années 1970, une série d'universitaires émergent en s'inscrivant précisément dans ce champ, comme c'est le cas de Dennis Rondinelli, auteur de l'article et surtout qui deviendra l'un des principaux spécialistes de la décentralisation. Ayant profité des financements de USAID dès son début de carrière, il est le premier avec son collègue Kenneth Ruddle à défendre la nécessité d'un travail sur les « gouvernements locaux » dans la Revue internationale de sciences administratives, dans un article publié en 1977. Les auteurs reprennent entièrement le discours institutionnel, en disqualifiant la planification du développement menée jusque dans les années 1970, vue comme incapable de redistribuer les richesses crées jusqu'aux pauvres des zones rurales. Ils souhaitent alors montrer que la capacité des pays du Sud à mener des politiques égalitaires s'appuie sur un ensemble de « préconditions », parmi lesquelles l'existence de « capacités gouvernementales » au niveau local :

> Another set of preconditions also determines the ability of developing nations to implement integrated development plans: local administrative capacity is, perhaps, the most critical input needed to make the policy operational; and expanding that capability is one of the most intractable problems facing international assistance agencies and Third World governments. Expansion and maintenance of local, district and provincial government capacity to support integrated rural development projects is an inextricable component of any successful growth-with-equity program.[133]

---

[131] Robert, Cécile, et Antoine Vauchez. 2010. « L'Académie européenne: Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe ». *Politix* 89(1): 9. Voir également : Abbott, Andrew. 2005. « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions* ». *Sociological Theory* 23(3): 245-74, et Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.

[132] Cette revue est introuvable sur internet aujourd'hui, mais nombre d'articles sont publiés dans des revues de première importance.

Les auteurs reprennent alors les travaux financés par USAID pour proposer une typologie des fonctions généralement occupées par les autorités locales (voir encadré 1.4).

Encadré 1.4 : Fonctions occupées par les gouvernements locaux selon le « Rural Development Committee » de l'Université Cornell, 1977.

1.Planning for and administering a number of national services and facilities at the local level;

2.Providing small-scale infrastructure, irrigation and drainage facilities ;

3.Coordinating through direct action or regulation, a variety of public and private development activities within their jurisdictions ;

4.Budgeting and allocating local and national revenues for municipal operating expenses and small-scale capital investments ;

5.Collecting local taxes, levies, and other revenues ;

6.Arbitrating local conflicts, processing claims, channeling requests and demands to higher levels of government ;

7.Managing small local and provincial projects ;

8.Providing a communications channel between national and provincial governments and local communities and private organizations ;

9. Allocating resources for self-help programs ;

10.Providing basic social services such as education and health, and maintenance of roads and public utilities within their jurisdictions.

A la suite de ces premières activités, les bureaux en charge de la *development administration* et du *rural development* sont même fusionnés en 1978 en un bureau unique, le *Office of Rural development and development administration*. Désormais, les objectifs de ce bureau convergent avec celui en charge du développement urbain vers les moyens de renforcer le développement local. En 1979, une conférence organisée par USAID pour établir une véritable stratégie au sein de l'agence conclut ainsi à la nécessité de combler le « vide politique » dans les zones rurales, et pour cela d'appuyer les processus de décentralisation dans les pays du Sud :

[133] Rondinelli, Dennis A., et Kenneth Ruddle. 1977. « Local Organization for Integrated Rural Development: Implementing Equity Policy in Developing Countries ». *International Review of Administrative Sciences* 43(1): 20-30.

> A consensus emerged on the final day concerning several key points. First, the consensus suggests that rural development does not take place in a policy vacuum nor is it independent of infrastructure, urbanization, and human resource factors. Efforts to bring development benefits to the poor may require both structured (or "targeted") project interventions and the parallel initiation of efforts to influence national policy and local support. The second element of consensus indicates that effective rural development seems to depend upon the decentralization of decision making and the corresponding empowerment of rural people. This finding suggests that changes may be required it the ways most LDC governments and donors conceive, design, and implement development interventions. The Conference participants suggested that future development efforts should explicitly realistically address the objectives.[134]

Le bureau en charge de la *developpement administration* et du *développement rural* initie alors également un vaste projet en 1979 intitulé *« managing decentralization »*. Celui-ci répond toujours à l'objectif poursuivi initialement d'« augmenter la qualité et la quantité de biens et de services délivrés aux majorités les plus pauvres »[135]. Mais il établit trois objectifs précis : définir et aider à mettre en place des stratégies de décentralisation, renforcer l'efficacité des services décentralisés, et renforcer la capacité générale des « gouvernements locaux »[136]. Des savoirs de gouvernements propre à la décentralisation se forment donc initialement suite à une réorientation du Congrès qui met l'agence étasunienne elle-même dans la difficulté de toucher les populations locales. C'est le déficit d'infrastructures pour délivrer l'aide qui amène à réfléchir aux moyens de renforcer cet échelon de l'action publique.

1.2.3.2 La décentralisation : un domaine de compétences contesté par les savoirs économiques du *public choice*

Le tournant néolibéral se caractérise par la montée en puissance des savoirs économiques dans la fabrique de l'action publique. Le domaine de la décentralisation permet de voir comment prennent formes des luttes quant à ce que Marion Foucarde qualifie de processus « d'expansion

---

134 USAID, *Rural development in the 1980's. Executive Summary and Conference Proceedings, Novembre 1979*, 1980. Références archives USAID : PN-AAJ-884.

135 USAID, Managing Decentralization, Project Paper, 1979. Références archives USAID : PS-AAD-258-B1.

136 Ibid.

impérialiste de la discipline moderne de l'économie »[137]. Alors que les savoirs administratifs de la *public administration* doivent se replier sur des domaines d'intervention précis, les économistes étendent simultanément leur autorité à de nouveaux pans des politiques publiques, en particulier par les programmes d'ajustement structurel. Comme l'écrit Dennis Rondinneli dans un ouvrage dédié à l'histoire de l*a development administration* dans la politique étrangère étasunienne, la mise à l'agenda de la décentralisation est largement la volonté de limiter le périmètre des gouvernements centraux :

> Decentralization was seen by some proponents as a means of overcoming the severe limitations of centrally controlled national planning that had become evident in most developing countries over the previous two decades. It was also advanced as a means of cutting through the enormous amount of red tape and the complex and rigid administrative procedures that were characteristic of decision making and management in most developing countries.[138]

Le cas de Kenneth Korhner, qui a toujours travaillé sur les activités d'administration publique à USAID, illustre comment l'agence se détourne des savoirs administratifs pour les savoirs économiques. Il explique ainsi en quoi, pour répondre aux nouveaux objectifs de décentralisation, les approches « en tant que discipline » ne lui paraissent pas suffisantes :

> This had to be a multidisciplinary effort. Public administration and development economics were relevant, but not sufficient. You had to put some additional perspectives in the mix. What we gradually put together was public finance economics, especially as it treated mobilization and use of local revenue, including both revenue shared by the central government and collected and retained locally. Second, political science, asking whether local people have voice and choice in getting things done through public mechanisms and whether the constitution, laws and rules permit and encourage local action. Third, political economy, dealing realistically with the incentives (including corruption and "rent seeking") presented by existing formal and informal rules, and by the interaction of politics, governance, and administration. And fourth, an understanding of the dynamics of specific functions of local governance.[139]

---

[137] Fourcade, Marion. 2009. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press, p. 94.

[138] Rondinelli, Dennis A.. 1987. *Development Administration and U.S. Foreign Aid Policy*. L. Rienner Publishers.

[139] Entretien avec Kenneth L. Kornher, réalisé en 1998, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

Dans ce cas, c'est le sous-espace académique du *public choice*, défini comme « l'utilisation des outils économiques pour répondre à des problèmes traditionnels de la science politique »[140], qui parvient à s'instituer au sein de USAID. Kenneth Korhner et son équipe passe en 1981 un contrat avec une équipe d'économistes qui s'inscrivent dans ce type de travaux. Sous le titre de *Public Choice and Rural development*, USAID finance l'organisation d'une conférence, qui cherche dans ces savoirs les moyens de comprendre le comportement des individus, en particulier des agriculteurs, afin d'accroître la production et donc de participer au développement rural. Mais les fonctionnaires de l'agence cherchent également à comprendre comment « optimiser » la production en participant à la production de « biens collectifs », c'est à dire de services qui seraient distribués localement par les administrations. Il s'agit donc là d'une conception économique des logiques selon lesquels certains « services » produits par les autorités doivent être, ou non, décentralisés, comme le montre le résumé de la commande passée à l'université :

> Many of AID's efforts to effect positive changes in the life of the rural poor in LDC's have fallen short of their goals because of our inadequate understanding of the processes of decision making and public choice at local and higher levels in LDCs. The work of political economists, particularly public choice theorists, on these processes in the United States, and to a limited extent in LDCs, offers a promising approach to these critical aspects of planning and implementing rural development. Very little of the recent work of individual analysts and insightful practitioners of the political economy of development has been published in a synthesized form readily accessible to or applicable by development practitioners.[141]

La conférence est organisée en septembre 1979 à Washington D.C. Elle réunit une dizaine d'économistes spécialistes du Public Choice. C'est Joe Oppenheimer, collègue de Mancur Olson, qui conclut la conférence avec une présentation intitulée *« Does the route to development pass through public choice? »*. Il répond par l'affirmative, en montrant que « les théoriciens du public choice, armés d'arguments formalisés sophistiqués sur les conséquences de la maximisation des comportements à l'extérieur des marchés, ont des choses à dire sur comment fonctionnent les institutions et comment les individus se comportent ». Sans pour autant disputer entièrement le rôle des savoirs administratifs, leur autorité est bien remise en question.

---

[140] Durlauf, Steven, et Lawrence E. Blume. 2008. *The New Palgrave Dictionary of Economics*.

[141] USAID, Small Activity on Application of Political Economy Approaches to Problems of Rural Development, 1978. Référence DEC : PD-AAQ-835.

1.2.3.3 L'arrivée de l'administration Reagan et la subordination de la *public administration* aux théoriques économiques

L'arrivée de l'administration Reagan en 1981, ainsi que l'accroissement de la dette publique des États du Sud, renforce ces tendances à la fois au sein de USAID et des organisations internationales. Peter McPherson, l'un des conseillers de Ronald Reagan les plus conservateurs, est nommé à la tête de l'agence, et John Bolton est nommé directeur en charge de la coordination des programmes. À la Banque mondiale, l'administration Reagan fait nommer Anne Krueger comme cheffe économiste. L'économiste conservatrice est connue pour son travail sur la *rent-seeking society*, c'est à dire l'idée que l'encadrement de l'économie par l'État entraîne les acteurs à chercher une situation de rente, et nuit donc à la croissance[142]. Son rôle dans la préparation du rapport sur le développement dans le monde pour l'année 1983 illustre la relégation définitive des savoirs administratifs de la public administration au profit de savoirs économiques. C'est en quelque sorte un tour de force des professionnels de la *public administration*, puisque ce rapport a mobilisé les travaux d'individus comme ceux de Dennis Rondinelli, et de leurs collègues de la division de l'ONU en charge de l'administration publique, à qui des articles ont été commandés spécialement pour le rapport. Lorsqu'elle prend son poste en 1982, la thématique du rapport a déjà été choisie, il s'agira du rôle des institutions dans le développement. Nous ne rentrerons pas ici dans les processus de rédaction propres à cette publication, si ce n'est pour montrer que lorsque Anne Krueger prend son nouveau poste et découvre la thématique du rapport, elle remet entièrement en question l' « atelier d'écriture internationale »[143] qui était alors établi. Elle s'oppose frontalement à ce qu'elle considère comme une approche dirigiste de l'économie, et reprend entièrement le contenu, pour l'orienter vers l'« efficience des services publics », comme elle l'explique en entretien :

> The title had been different before I got there, and it had intended to be very different than what it was. Our intent with it, as it developed, was to talk about how you got efficiency in public services and things like that, and also overall macroeconomic policy in setting the framework for individuals and firms in the economy. The earlier folks had been concentrating more on what they called managing development, which was much more plan orientation. They focused on things such as how you administer price control when the public sector regulates a price, and so on. So it turned out to be quite a different WDR, I think, and what has initially been thought about and, to my

[142] Voir son article le plus connu : Krueger, Anne O. 1974. « The Political Economy of the Rent-Seeking Society ». *The American Economic Review* 64(3): 291-303.

[143] Gayon, Vincent. 2009. « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport » ». *Sociologie du Travail* 51(3): 324-42.

> surprise, did seem to have quite an impact very quickly. The tone of a lot of World Bank conversations changed quite fast. After that came out, our direction continued to be looking a little bit more on incentives and markets and a little bit less at letting the government do it itself. It was pretty well received in many quarters. I think less in Africa, where the Africans were still pretty committed to letting the government run their economies. But, otherwise, I think we had some impact that was not insubstantial, more in some countries, of course, than in others, but it made a difference.[144]

Le rapport qui ressort de ces modifications est dédié au « rôle de l'État », et appelle à la réduction de son périmètre. La partie dédiée au management du développement, qui devait initialement être écrite par des experts en public administration, est finalement écrite par des économistes. Les différentes parties portent respectivement sur la « recherche d'efficience », qui passe alors selon le rapport par le fait d'éviter les « distorsions de prix », « l'ajustement macro-économique »[145]. Dans un article publié dans une revue de public administration, un professionnel en administration publique qui travaille régulièrement avec l'ONU et qui avait initialement consulté pour le rapport, exprime tout sa déception. Il dénonce alors la façon dont le rapport place la *public administration* comme subordonnée à la théorie économique :

> In this report Keynesian economics is not the accepted economic theory, nor is planning the way to organize and direct technical intervention, and development administration which was once regarded as providing the instrument of intervention is now regarded as having created an obstacle to development. Nevertheless there is continuity in underlying ideas. Development means growth, achieving this is essentially a technical matter-a matter of economic science-and management doctrine is to contribute as a handmaiden. As the survey by Dwivedi and Nef in this Journal (1982) indicated, debate in the 1960s challenged the idea of universally rated objective criteria and their substitution for political choice; questioned the treatment of other aspects of understanding and knowledge as filling a subordinate instrumental functions guided by economic theory; rejected-as two chapters in the Report themselves indicate-that there is a theoretical basis, parallel to that in economics, which permits prescriptions to be presented on administration and management which are universally valid and which allow for efficient administration or management to be treated as something technical and ideologically neutral. In some of the assumptions made this Report is extending an invitation to revisit earlier debates in development economics and development

144 Entretien Oral History of the World Bank, Anne Krueger

145 *World Development Report 1983*. 1983. World Bank Publications.

administration.[146]

Dès lors la public administration est entièrement reléguée, et lorsqu'elle est mobilisée, c'est seulement pour être mise au service de réformes économiques. A USAID, les derniers spécialistes de public administration travaillent sur la décentralisation, où, parfois, sur des projets relatifs aux réformes de la fiscalité, que l'on leur demande de mettre en place dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

***

Ce récit est celui de la perte d'autorité d'un espace académique et professionnel sur des ressources et sur des organisations. Les professionnels de la *public administration* se confrontent dès les années 1960 à l'autorité des économistes sur le développement et la coopération économique internationale. Ces concurrences et luttes de juridictions ont cependant pris deux formes différentes. Dans les années 1960, en particulier à USAID, c'est l'autonomie même des activités de *public administration* qui est contestée, au motif que celles-ci doivent désormais contribuer au développement, autrement dit à la croissance des économies nationales, par le truchement des « programmes-pays ». Sur ce point, il est intéressant de voir que si dans les entretiens, les professionnels de la discipline se montrent menacés par cette approche par pays, ils ne sont pas en mesure de cibler et de remettre en question le raisonnement économique propre au développement qui s'est imposé.

La deuxième forme que prennent ces luttes avec la discipline de l'économie est la dispute du périmètre des juridictions des deux disciplines, tout particulièrement lorsque l'agenda international se resserre sur la question des politiques économiques, à partir des années 1970. Face aux économistes, les professionnels de la *public administration* affirment clairement que la planification est aussi une question d'administration publique. Mais cela ne suffit pas à faire face au tournant néolibéral. L'arrivée de l'administration Reagan éloigne toute possibilité de revendiquer un appui à des administrations centralisées. Dès lors, il ne reste plus pour la *public administration* qu'une participation marginale aux programmes d'ajustement structurel, et surtout à la décentralisation. Ce nouvel investissement représente néanmoins une rupture pour la nouvelle sous-discipline qui s'est constituée sur le label de *« development administration »*, qui se révèle être un véritable « avatar

[146] Murray, David J. 1983. « The World Bank's Perspective on How to Improve Administration ». *Public Administration and Development* 3(4): 291-97.

académique », construit tout entier pour nourrir les pratiques professionnelles[147].

En restituant ces luttes, ce chapitre à donc mis au jour des activités de réforme des institutions d'État à l'interstice du développement et de la coopération économique internationale, qui étaient restées absentes de la littérature académique. La raison de cette absence est que l'établissement de l'autorité de l'économie sur le développement a donné également lieu à un monopole des économistes sur l'historiographie du développement, au point que des activités comme celles de renforcement des administrations dans les pays du Sud en sont largement absentes. En témoigne l'ouvrage de référence de Gilbert Rist intitulé *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, où ces activités ne sont même pas mentionnées[148]. Cet effet a par ailleurs été renforcé par le fait que nombre de recherches, notamment en anthropologie, se sont focalisées sur le développement comme la construction d'un discours économiciste[149]. Ces littératures considèrent ainsi systématiquement le passage de la diffusion des connaissances techniques, symbolisée par le « Point 4 » du Président Truman, à la « décennie du développement », comme relevant d'une continuité directe. Pourtant, réinscrire ce moment charnière dans l'espace des disciplines montre qu'il s'agit bien là d'une rupture importante.

Comprendre comment la mise en place de projets de développement a pris le pas sur la diffusion des savoirs permet en effet de comprendre comment s'est nouée la relation étroite qui lie des « projets » de développement à des savoirs propres à une discipline ou à un groupe professionnel. Cette forme d'action publique transnationale se révèle ainsi à la fois comme relevant d'une politique publique, mise en place par une ou plusieurs organisations, mais également liée à un espace académique et professionnel qui les dépasse. Ces savoirs de gouvernement, bien que continuellement redéfinis, sont alors toujours restés dans le cadre du projet porté initialement par la discipline, d'une administration « séparée de la politique ». Celui-ci fut même un gage de flexibilité permettant de s'inscrire dans des logiques politiques bien différentes. Mobilisée au sein de USAID sur des projets visant à lutter contre le communisme, notamment au Sud-Vienam, la *public administration* peut en effet tout aussi bien répondre aux objectifs de planification du développement fixés dans le cadre du projet de Nouvel Ordre Économique International, ou bien à la nécessité de décentraliser. Ce sont ces activités, restées absentes de la littérature académique, qui

147 Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.

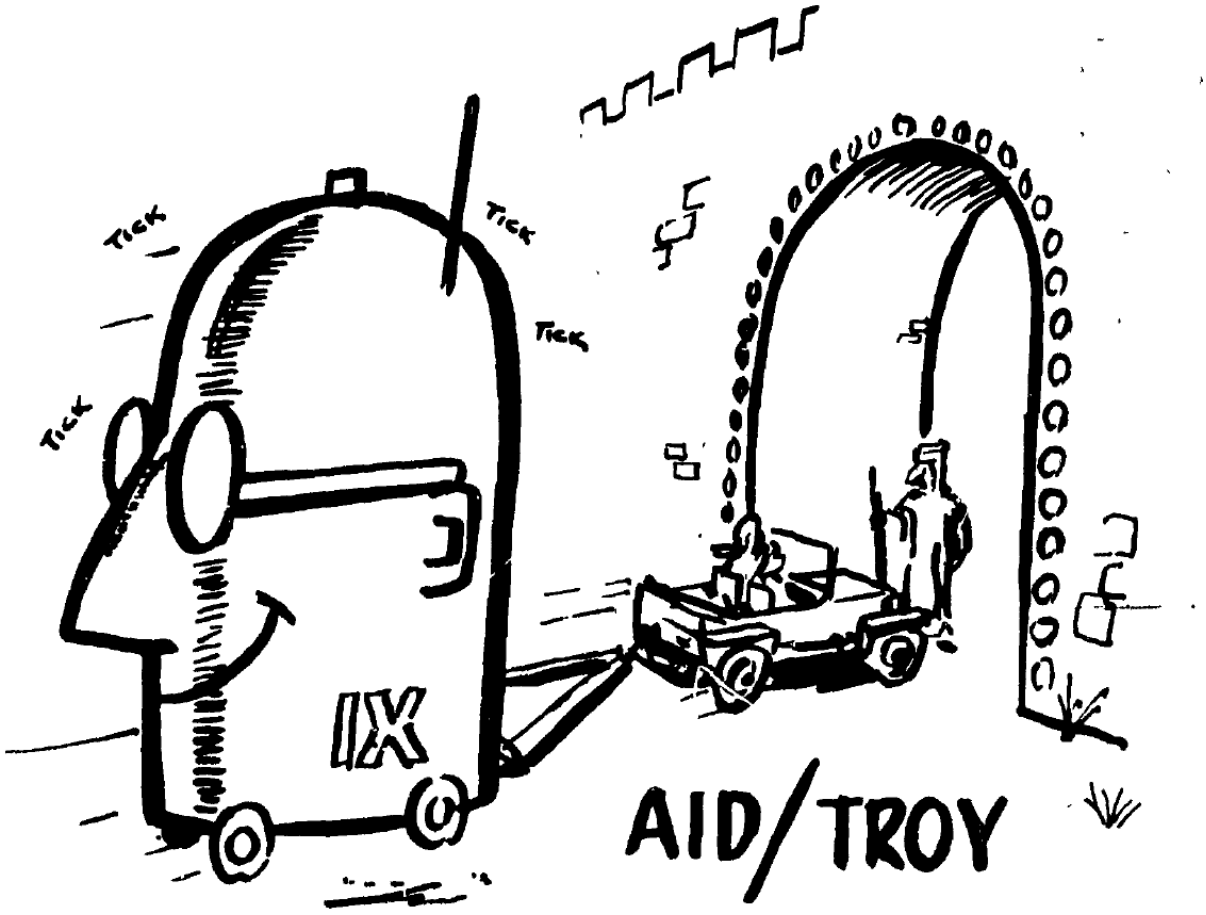
148 Rist, Gilbert. 2013. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale.* 4e édition. Presses de Sciences Po, p. 405.

149 Voir par exemple Escobar, Arturo. 2011. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. With a New preface by the author edition. Princeton, N.J: Princeton University Press.

formeront l’un des principaux cadres de ce qui émergera plus tard sous le nom de « gouvernance ».

Chapitre 2 : Promouvoir la « modernisation » des institutions politiques

Une mobilisation pour des activités de « développement politique » autonomes du « développement économique »



A la manière du Cheval de Troie, le *« Title IX »*, amendement votée en 1966 pour donner à USAID la mission promouvoir la « modernisation » politique, cherche à faire naître une conscience politique dans les pays du Sud. Dessin publié dans le rapport de la conférence organisée au *Massachusetts Institute of Technology* à l'été 1968 pour imaginer la mise en place de cet amendement.

L'importance du « développement politique » ne tient ni aux projets, ni aux réformes qui s'en sont suivies. Ouverte au début des années 1960, cette parenthèse visant à confier à des politistes des activités de « modernisation » des institutions politiques dans les pays du Sud s'est refermée avec la réorientation par le Congrès, au début des années 1970, de l'ensemble de la politique de développement menée par USAID. Dans la littérature sur la promotion de la démocratie, le « développement politique » n'apparaît donc que comme un projet éphémère qui n'a pas produit le « tournant » attendu[150]. Pourtant, cette initiative est fondatrice de multiples activités qui naîtront au cours des décennies suivantes sous le terme de « gouvernance et démocratie », et l'étudier permet de comprendre comment celles-ci ont émergé dans les marges du développement. On renverse alors la perspective prise par les travaux questionnant le rôle « dépolitisant » des activités de développement[151], pour s'intéresser ici à la façon dont des politistes se sont mobilisés, à l'extérieur comme à l'intérieur de l'agence développement USAID, pour mener des activités relevant explicitement de la « politique ».

En saisissant ces activités à travers la production et la mobilisation de savoirs de gouvernement, ce chapitre est en rupture avec une littérature qui s'est jusqu'ici concentrée sur les espaces académiques. Parmi ces travaux, Nils Gilman s'est par exemple intéressé au *Center for International Studies,* mis en place dans les années 1950 au sein du *Massachussets Institute of Technology* avec l'aide de la CIA[152]. Il montre en quoi au sein de cet institut, les « théories de la modernisation » sont instituées en une « doctrine de politique étrangère », impliquant étroitement des politistes comme Lucian Pye, et des économistes comme Walt Whitman Rostow. Nicolas Guilhot parle même d'un « groupe professionnel » qui se serait constitué par-delà les disciplines[153]. En décalant la focale sur les usages de ces savoirs au sein de USAID, on montre au contraire en

---

150 Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for Int'l Peace, p. 23.

151 En particulier les travaux de James Ferguson : Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: « Development, » Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. U of Minnesota Press.

152 Voir en particulier Engerman, David C., Nils Gilman, Michael E. Latham, et Mark H. Haefele. 2003. *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*. Univ of Massachusetts Press. ; Gilman, Nils. 2007. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. ; Latham, Michael E. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and « Nation Building » in the Kennedy Era*. New edition. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, et enfin le travail plus connu en France de Nicolas Guilhot : Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press. Une exception est le travail de Robert A. Packenham, qui relate la mise à l'agenda du « développement politique », en particulier son livre : Packenham, Robert A. 1973. *Liberal America and the Third World; Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science [By] Robert A. Packenham*.

quoi la mobilisation de ces « théories de la modernisation » a donné lieu à des luttes importantes entre économistes et politistes. Alors que, comme l'a montré le premier chapitre, la nouvelle politique de développement établit l'autorité des économistes, des politistes se mobilisent au nom de la nécessité d'intervenir de façon autonome sur le « développement politique ». Ils entendent par là le fait de promouvoir des processus de « modernisation » des institutions politiques dans les pays du Sud qu'ils considèrent comme indépendants des processus de modernisation économique. Tout l'enjeu est donc de capter des ressources financières et matérielles pour mettre en place de telles activités, et donc de se voir attribuée une juridiction sur des « problèmes » relatifs à la modernisation des pays du Sud qui seraient d'ordre « politique ».

On montre comment ce processus aboutit bien à l'adoption par le Congrès, en 1966, d'un amendement qui établit « l'utilisation des institutions démocratiques dans le développement ». Cependant, une fois cet objectif officiellement mis à l'agenda de l'agence, on montre que les politistes mobilisés s'avèrent bien démunis. Ceux-ci doivent en effet faire face au sein de l'agence à des professionnels qui refusent de « faire de la politique »[154]. De plus, comme l'a montré l'anthropologue David Price, l'agence USAID a déjà été largement associée à des opérations de contre-insurrection par le passé[155]. Ces fonctionnaires, qui souhaitent travailler sur les institutions politiques d'autres États, sont donc soupçonnés de vouloir mener des activités de contre-insurrection. Autrement dit, ils doivent à la fois assurer l'autonomie de leur travail vis-à-vis des activités de développement conduites majoritairement par des économistes, et vis-à-vis du travail des agences comme la CIA qui visent à mettre au pouvoir des gouvernements plus favorables aux intérêts étasuniens. De plus, ces politistes ont bien du mal à imaginer concrètement quelles activités ils pourraient mettre en place, et ils manquent cruellement de savoirs de gouvernements propres au « développement politique ». Ce chapitre montre alors comment de tels savoirs sont produits spécifiquement pour répondre à ce nouvel objectif de la politique étrangère. La production de ces savoirs est analysée au prisme de ce que Marion Fourcade décrit, aux États-Unis, comme « l'enracinement au cœur des universités américaines d'un puissant système de disciplines, et une stratification de la connaissance qui est étroitement liée à la compétition pour les étudiants, les

[153] Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press, p. 107.

[154] Sur le rapport au politique des professionnels de développement, voir notamment : Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

[155] Price, David H. 2016. *Cold War Anthropology: The CIA, the Pentagon, and the Growth of Dual Use Anthropology*. Duke University Press, p. 116.

fonds, et les idées »[156]. Les différentes disciplines sont en effet en compétition pour recevoir les fonds liés à ce nouvel objectif, et si la science politique reste au cœur de ce projet, des universitaires en droit et en administration publique reçoivent également des financements pour mettre en place de véritables « avatars académiques »[157] : les sous-espaces disciplinaires du *« law and development »* et du *« legislative development »*.

La première section de ce chapitre montre comment le « développement politique » est mis à l'agenda de la politique étrangère étasunienne à l'issue de la contestation, par des fonctionnaires de USAID et par des universitaires en science politique, de l'autorité des économistes sur le développement **(2.1)**. La seconde section montre ensuite comment les fonctionnaires en charge de ce nouvel objectif cherchent à le transposer en projets et en activités concrètes, mais font face à la difficulté de s'instituer comme un domaine d'intervention autonome des activités de développement et de contre-insurrection **(2.2)**. Enfin, la troisième section montre en quoi ces fonctionnaires font finalement appel à des universitaires issus du droit et de l'administration publique pour faire émerger les savoirs de gouvernement dont ils ont besoin **(2.3)**.

2.1 « Développement politique » contre « développement économique » : la contestation du monopole de l'économie par la science politique

Contrairement à l'image d'un groupe professionnel homogène que donne la littérature sur les « théories de la modernisation », les économistes et les politistes, à l'intérieur comme à l'extérieur de USAID, sont en conflit. La mise à l'agenda du « développement politique » passe ainsi d'abord par la mobilisation des politistes, dès le début des années 1960, contre l'autorité de la discipline de l'économie sur ce nouveau pan de la politique étrangère qu'est le développement **(2.1.1)**. C'est en 1966, en particulier par le rôle du représentant démocrate à la Chambre Donald Fraser, que le Congrès approuve finalement un amendement, le *« Title IX »* établissant un rôle de USAID dans la « modernisation » des institutions politiques des pays du Sud **(2.1.2)**.

---

[156] Fourcade, Marion. 2009. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.

[157] Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.

2.1.1 La mobilisation de fonctionnaires de USAID et d'universitaires en science politique et pour le « développement politique »

Dès les premiers travaux, dans le champ politique et académique étasunien, visant à la mise en place de USAID, des universitaires en science politique contestent l'autorité des économistes sur ce nouveau pan de la politique étrangère et défendent la nécessité d'activités autonomes, visant au « développement politique » des pays du Sud **(2.1.1.1).** Cette lutte de disciplines est alors transposée à l'intérieur de l'agence, où la nature « politique » de son travail, et du « développement » même, est discutée **(2.1.1.2)**.

2.1.1.1 La revendication d'une autorité de la science politique sur le nouvel agenda du développement

Sur la période des années 1960, les historiens, spécialistes de l'histoire de la politique étrangère étasunienne ou bien de l'histoire des sciences sociales, se sont surtout intéressés au programme de l'*Alliance for Progress*, lancé en 1961 par le Président Kennedy, et qui consiste en une aide massive aux pays d'Amérique latine, au nom de la « modernisation »[158]. Mais USAID en elle-même reste peu étudiée. A l'opposé de la perte d'autonomie de la *public administration*, la reprise en main de la coopération internationale par les tenants des théories économiques de la modernisation ouvre la possibilité pour leurs collègues de science politique de revendiquer également un rôle, et c'est précisément l'objet de leur mobilisation dès 1960, lorsque USAID est en train d'être mise en place. Comme l'a par exemple montré Nicolas Guilhot, les débats dans le champ académique portent alors sur le rôle de la croissance économique sur l'ordre politique, marqués notamment par les travaux conservateurs de Samuel P. Hungtingon, qui montrent le risque

[158] Les ouvrages cités précédemment abordent pour certains l'*Alliance for Progress*, dans le cadre général de la « modernisation », mais on notera plusieurs travaux portant directement sur ce programme. Le travail de Thomas C. Field Jr propose une forme d'histoire connectée de ce programme en Bolivie, à partir à la fois des archives de USAID et des archives de partis politiques, de syndicats ou de ministères, en Bolivie : Field, Thomas C. 2014. *From Development to Dictatorship: Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*. 1 edition. Ithaca ; London: Cornell University Press. Celui de Jeffrey Taffet s'intéresse de manière générale à la façon dont le programme a marqué la politique étrangère étasunienne : Taffet, Jeffrey. 2012. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Routledge.

de désordre politique que le développement pourrait engendrer[159]. Mais de manière générale, ces débats académiques mettent en tension les processus de modernisation sur la question de l'autonomie du « développement politique » : est-il préalable à la modernisation économique ? En est-il au contraire le produit ? Les deux sont-ils simultanés ?[160]

C'est le travail de la *Brookings Institution*, modèle même du *think tank* le plus proche du pôle académique dans le champ du pouvoir étasunien[161], qui va transposer ces débats académiques dans les débats qui ont cours dans le champ politique sur la mise en place de la nouvelle agence. Pour cela, le *think tank* mobilise alors des politistes à l'interstice du champ académique et du champ bureaucratique. Henry Field Haviland Jr, docteur et ancien professeur en science politique devenu responsable des questions de politique étrangère à la Brookings Institution, établit en 1961 un groupe de travail intitulé *Political development in the emerging countries challenge to United States foreign policy*. Il recrute notamment au sein de ce groupe William Howard Wriggins, chercheur à la Bibliothèque du Congrès[162]. Comme ce dernier l'explique, l'objectif du groupe de travail est de rééquilibrer le « développement économique » par le « développement politique » :

> I became involved with a group from the Brookings Institution, and we began to talk about "political development", to balance a bit the preoccupation with economic development. We knew, from the work of a lot of us in Third World countries, that really the political institutional structures were of critical importance. So we began struggling with this, and that's why I wrote some papers about this subject, and they got circulated.[163]

Les membres de ce groupe de travail ont en commun d'avoir réalisé leurs thèses et de mener des recherches sur les systèmes politiques de pays nouvellement indépendants[164]. Par exemple, avec un financement de la fondation Rockfeller, William Howard Wriggins a écrit en 1952 une thèse à

159 Sa théorie sera élaborée quelques années plus tard dans Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

160 Voir les travaux de Bertrand Badie qui, quelques années plus tard, se fait le principal importateur de ces débats en France et montre notamment que les thèses développementalistes « n'ont été adoptées par la science politique que de manière progressive » à la suite de l'économie. Voir en particulier : Badie, Bertrand. 1978. *Le Développement politique*. Paris: Économica.

161 Medvetz, Thomas. 2012. *Think Tanks in America*. Reprint. Chicago, Ill.: University of Chicago Press, p. 39.

162 La Bibliothèque du Congrès dispose de ses propres services de recherche, dont l'objectif est de nourrir les travaux du Congrès. Encore aujourd'hui, certains chercheurs en poste à l'université ont débuté leur carrière par un poste au sein de cette institution.

163 Entretien avec William Howard Wriggins, réalisé le 8 mars 1995 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

l'Université de Yale sur la mise en place des élections et des institutions politiques, ainsi que sur la naissance d'un espace partisan au Sri Lanka, à l'indépendance du pays en 1948. Comme il l'explique dès le début de l'ouvrage qui en est issu, son objectif consistait à identifier « certains problèmes fondamentaux » qu'ont en commun les pays nouvellement indépendants dans l'établissement de systèmes politiques[165]. En août 1961, alors que USAID est en train d'être mise en place, le groupe de travail organise une conférence sur les besoins et les perspectives en termes de recherche que nécessite la nouvelle politique de développement. Menée avec des financements conjoints de la Fondation Ford et de l'*International Cooperation Administration*, cette conférence vise à « sélectionner quelques problèmes identifiés comme de première importance pour les décideurs étasuniens dans les années 60 »[166]. En réalité, il s'agit de convaincre les responsables de la nouvelle organisation que les processus de modernisation politique doivent faire l'objet d'un traitement particulier, indépendant du développement économique. Autrement dit, comme l'explique Everett E. Hagen, professeur d'économie au *Center for International Studies* du MIT, en ouverture de la conférence, l'évolution des institutions politiques ne doit pas être seulement considérée comme un sous-produit de la croissance économique :

> In fully traditional societies, the political structure is hierarchical and authoritarian, methods of production continue unchanged or little changed from generation to generation, and the level of income is constant. When technical and economic changes have occurred in such societies, they have been concomitant with far-reaching changes in attitudes toward life, social structure, and political organization. These changes are not merely results of economic change; often they have occurred first.[167]

Avec l'appui de la Brookings Institution, il s'agit donc de transposer la tension disciplinaire du champ académique sur la relation entre *modernisation économique* et *modernisation politique*, pour mieux défendre la seconde. Ce point de départ permet à William Howard Wriggins, dans une des interventions suivantes intitulée *Foreign assistance and political development*, de défendre la mise en place d'une politique autonome dans ce domaine. Celui-ci estime que les États-Unis

---

[164] Ce travail de recherche l'amènera, en 1967, à être recruté comme professeur au département de science politique et d'affaires internationales de l'Université de Columbia, puis à être nommé ambassadeur au Sri Lanka avec l'arrivée de Jimmy Carter au pouvoir en 1977.

[165] Sa thèse a été publiée sous le titre : Wriggins, William Howard. 2015. *Ceylon: Dilemmas of a New Nation*. Princeton University Press.

[166] The Brookings Institution, *Foreign Policy Studies Program : Research needs for development assistance programs* (actes de la conférence d'août 1961), 1961. Référence archives USAID : PN-AEB-429, p. 3.

[167] Ibid.

doivent faire face à la prolifération de nouveaux états indépendants et à leur ralliement potentiel au bloc soviétique. Le pays doit donc les aider « à devenir capables d'une croissance politique ordonnée ». Il propose alors de remettre ouvertement en question la politique selon laquelle les États-Unis ne doivent pas intervenir dans la politique intérieure des autres états :

> American foreign policy for decades will be confronted by two interacting problems. The first is the challenge to Western influence and values from the Sino-Soviet bloc, the second is the disintegration of the Asian and African colonial order with the proliferation of newly independent states. The second is greatly complicated by the determination of the Sino-Soviet bloc to use the weakness of the new states to forward its design of communist domination. This chapter approaches certain aspects of the second problem. It explores the question of how American assistance policy can encourage the growth of political practices and institutions so as to ease the fundamental political problems of the new countries. It assumes that it is in the interest of the United States to assist these new states to become capable of orderly political growth at home as well as warding off threats to their independence from abroad. Sino-Soviet opponents are themselves dynamically interventionist on principle, in intent, and organization. By contrast, the United States has long held to the principle of nonintervention in others' political affairs. Its inhibition is often, though by no means always, communist opportunity.[168]

Selon Howard Wriggins neuf caractéristiques permettent d'évaluer un gouvernement, et donc de guider une telle politique étasunienne. Ces caractéristiques concernent en premier lieu le fait d'apporter « un minimum d'ordre public », mais également de fournir les services publics essentiels à la population et de « s'assurer que l'épargne est accumulée et que les ressources sont allouées de façon à ce que plus de biens soient disponibles demain sans priver indûment les hommes et les femmes d'aujourd'hui ». Elles portent enfin sur la nécessité d'« unité nationale », en offrant « les canaux pour l'expression des demandes publiques et du mécontentement sans désintégration politique » ainsi que « les mécanismes ordonnés pour remplacer ceux qui sont au pouvoir, de façon à donner de la légitimité à leurs successeurs »[169]. Le « développement politique » est donc entendu dans un sens très large, comme la nécessité de se préoccuper explicitement de la façon dont le pouvoir et les institutions sont organisés dans un pays. Celles-ci doivent assurer l'ordre, tout en permettant une alternance des dirigeants qui ne soit pas chaotique. A partir de ces quelques pistes, William Howard Wriggins conclut sur la nécessité de produire une « doctrine du

[168] Ibid.

[169] Ibid.

développement politique » :

> Neither policy makers nor scholars have produced a doctrine of political development, a relatively sophisticated and flexible set of propositions which would supply a yardstick for evaluating the consequences of particular events or guidance on how to act in a given situation. Until a workable doctrine is elaborated and confirmed, each government operator must use his own judgment on an ad hoc basis, guessing rather than judging the consequences of events or of actions.[170]

Si cette conférence ne résume pas à elle seule les activités du groupe de travail, elle permet pleinement de saisir l'entreprise de mise à l'agenda qui est à l'œuvre, la façon dont le problème du « développement politique » est posé, et surtout de voir précisément qui se mobilise : des politistes déjà sensibilisés aux systèmes politiques dans les pays du Sud, à l'interstice du champ académique et du champ bureaucratique.

2.1.1.2 Une lutte interne sur la nature « politique » (ou non) du travail de l'agence

Rapidement après la mise en place de USAID, cette lutte se transpose au sein même de l'agence. La Brookings Institution finance en effet des recherches visant à voir dans quelle mesure les fonctionnaires de USAID prennent en considération le caractère politique de leur intervention, en s'appuyant sur le fait que la loi établissant l'agence mentionne explicitement l'objectif d'aider les États au nom du maintien d'un bloc occidental fait de démocraties. C'est le cas de la thèse de Robert Packenham à l'Université de Yale en 1962-1963[171]. Son approche consiste à s'appuyer sur des archives et des entretiens avec les professionnels de USAID pour identifier la façon dont ceux-ci traitent les enjeux politiques de leurs interventions, et auraient éventuellement stabilisé une

[170] The Brookings Institution, *Foreign Policy Studies Program : Research needs for development assistance programs* (actes de la conférence d'août 1961), 1961. Référence archives USAID : PN-AEB-429, p. 3.

[171] À travers son livre (Packenham, Robert A. 2015. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton University Press.), les travaux récents sur l'histoire des sciences sociales dans la guerre froide font de Robert Packenham un précurseur dans ce domaine. Mais en réalité, le financement de sa bourse de doctorat par la Brookings Institution entrait dans le cadre de la stratégie de mise à l'agenda du développement politique. Il ne peut ainsi pas uniquement être considéré comme un précurseur de ce champ de recherche, mais bien comme l'un de ceux qui ont activement participé à la mise à l'agenda du « développement politique » au sein de USAID. Dans son premier article de 1966 celui explicite ainsi son positionnement : *« We think a political-development strategy for American foreign policy may be necessary not for its own sake, but because it can advance the interests of the United States »*.

doctrine dans ce domaine. La conclusion de ses recherches vient alors sans surprise nourrir l'argument du *think tank* qui les finance : les fonctionnaires de l'agence « indiquent peu d'intérêt explicite pour le développement politique »[172]. Ces recherches sont intéressantes à la fois car elles s'inscrivent dans un processus de mise à l'agenda piloté par la Brookings Institution, mais aussi car elles interrogent la façon dont les « premiers » professionnels du développement conçoivent ou non leur travail comme « politique », sujet qui donnera lieu à de nombreux travaux par la suite[173]. Robert Packenham met notamment au jour les doutes des fonctionnaires quant à l'effet de l'aide au développement sur la trajectoire d'un pays de manière générale, et par conséquent leurs doutes sur l'efficacité d'activités visant à faire évoluer un système politique. Ils relatent également le manque de connaissances sur les processus de « développement politique », et donc la faible capacité à intervenir en ce sens. Mais surtout, il observe une méfiance importante de la part des fonctionnaires, pour la plupart économistes, quant à des activités de nature « politique ». Ceux-ci défendent ainsi très fortement l'idée que l'aide au développement est de nature « technologique », « séparée de la politique » :

> Another part of the explanation is the strong tendency-shown by over half our interview sample-to separate politics and technology. […] At the instrumental level of day-to-day decisions, aid is seen as properly separate from politics. Aid can best promote the national interest if it contributes to economic development, according to rigorous economic criteria that are separate from political considerations. According to the modal tendency, political aid - a politically charged instrument designed to maximize and consciously direct its effect on the political system - is bad; technological aid - a politically neutral instrument whose effects on and relations with the political system are constantly minimized - is good.*[174]*

Il identifie ainsi un clivage fort entre la façon dont les fonctionnaires se représentent « l'aide politique » et « l'aide technologique ». L'aide politique est considérée comme « dangereuse », « impossible à mesurer », « intangible », ou encore « pas transférable ». A l'inverse

---

[172] Packenham, Robert A. 1966. « Political-Development Doctrines in the American Foreign Aid Program ». *World Politics* 18(02): 194-235.

[173] On note tout particulièrement le travail de James Ferguson, qui montre le caractère dépolitisant des interventions de développement : Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: « Development, » Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. U of Minnesota Press, et un article plus récent : Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

[174] Packenham, Robert A. 1966. « Political-Development Doctrines in the American Foreign Aid Program ». *World Politics* 18(02): 194-235.

l'aide technologique est vue comme « sûre », « mesurable », « tangible », « ordonnée », ou encore « transférable »[175]. Mais surtout, il explique en quoi l'appréhension ou non de la nature politique du développement s'inscrit dans des luttes qui tiennent à « l'orientation économique » de USAID, face à « l'orientation politique » du Département d'État, préoccupé par des objectifs de court-terme :

> This pattern is reinforced by another element in the situation - continuing institutional battle between AID and the Department of State. AID has a strong bias toward strict economic criteria and is therefore constantly threatened by the Department of State, whose criteria tend to be short-term political. As a result, anything smacking of "political" is anathema to many AID officials. For its part, the Department of State, arguing that "you have to get by the short-term if there's to be a long-term," sees AID as naive, idealistic, and apolitical. The long, intense, and often bitter debate - or, often more accurately, shouting match - shouting match-between these two points of view has inhibited consideration of still another alternative, political development. For the economically oriented group in AID, "political development" tends to be evil because it is "political"; for the politically oriented group in the Department of State, it is naive because it is "developmental."[176]

Il conclut que « les administrateurs acceptent l'implication inévitable dans les systèmes économiques des récipiendaires, mais pas dans les systèmes politiques »[177]. On s'inscrit alors ici précisément dans la façon dont un groupe professionnel définit la nature de son travail et des savoirs de gouvernement qu'il mobilise sur la frontière entre « administration » et « politique »[178]. Mais à la suite du travail de Robert Packenham, une note intitulée *Political development and US economic assistance*, écrite par Eugene B. Mihaly et Joan M. Nelson, qui travaillent quelques mois au sein de l'agence, permet de voir en quoi cette caractérisation de la nature politique ou non du développement s'inscrit dans une lutte entre les disciplines de l'économie et de la science politique. Ils décrivent en particulier les employés de terrain comme des « techniciens », dont « l'activité professionnelle et le tempérament » tendent à limiter les contacts aux agences exécutives de l'état, au détriment des élus, car ces « techniciens » voient la politique comme « une entrave malheureuse » et « même pas nécessaire à un travail de développement »[179]. En conséquence, ils

---

175 Ibid.

176 Ibid.

177 Ibid.

178 Bongrand, Philippe, Julie Gervais, et Renaud Payre. 2012. « Introduction - Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » ». *Gouvernement et action publique* n° 4(4): 7-20.

179 USAID, *Political development and US assistance*, 1966. Référence DEC:PN-ABT-528.

plaident pour l'autonomisation du traitement des enjeux politiques du développement. Ces fonctionnaires s'appuient ainsi en quelque sorte sur le fait que USAID soit fondée autour de *« country programs »*, caractéristiques de la macro-économie d'après-guerre, pour revendiquer la mise en place de stratégies de modernisation des institutions politiques qui seraient également établies à l'échelle nationale.

Dans cette logique, ils souhaitent institutionnaliser l'existence d'un bureau, de personnels et de savoirs spécifiques au versant politique des activités de l'agence. Cette autonomisation passe selon eux par le recrutement de fonctionnaires formés en sciences sociales, et donc par la remise en question de l'autorité des économistes sur le travail de l'agence, mais aussi des spécialistes techniques (par exemple dans le domaine agricole ou de la santé). Constatant que seulement trois *political scientists* sont affectés au bureau de coordination des programmes, sur des tâches secondaires, ils proposent que la division soit étendue de façon à ce que « au moins un politiste ait le développement politique comme responsabilité principale, quasiment à temps-plein »[180]. De manière générale, les auteurs proposent de revenir sur le recrutement unique d'économistes, afin d'accroître la « capacité d'analyser les problèmes de développement politique ». Ils proposent de recruter des personnes « formées dans des domaines des sciences sociales autres que l'économie », regrettant que l'agence ne mobilise pas ses personnels disposant de tels bagages académiques sur des tâches précisément établies, mais seulement comme des « généralistes ». Les auteurs prennent appui sur plusieurs initiatives du bureau Afrique, qui au cours de l'été 1965 a envoyé une équipe de *social scientists* dans plusieurs pays d'Afrique, parmi lesquels « un anthropologue renommé » pour examiner le rôle et la structure du gouvernement local au Liberia et afin de faire des recommandations sur son développement. Les deux auteurs estiment ainsi qu'un objectif de « développement politique » est indissociable du recrutement de personnels formés en sciences sociales :

> If analysis of political development problems were recognized as a continuing elements of program analysis and planning (by adopting some of the measures discussed below), AID/W program planning offices and larger missions would have to make such analysis a formal part or full-time assignment to one or more persons. As a result, there would be more interest in hiring qualified social scientists and using their special expertise. On the other side of the coin, the more talented young social scientists interested in political development, who do not now consider AID at all as a

[180] Ibid.

> possible short or long-run employer, might come to have morn interest in the Agency.[181]

Les deux auteurs prolongent ensuite ces revendications dans le domaine de la recherche, et souhaitent opérer un rapprochement avec les universitaires en science politique pour nourrir le travail de l'agence. Ils s'inscrivent alors dans la recherche de relations avec le champ académique similaire à celui qu'entretient l'agence avec la discipline de l'économie, au motif que sur les enjeux politiques la situation « contraste avec la communication assez active entre USAID et la communauté académique en ce qui concerne les problèmes de développement économique »[182]. Ils critiquent alors au passage un « manque de communication » de la part des chercheurs en « développement politique » quant aux implications de leur travail en termes de politiques publiques. La note suggère alors de briser ce « cercle vicieux » en commençant par organiser un séminaire d'été sur le développement politique, et de passer des commandes à des universités pour explorer de nouvelles thématiques de recherche pour renforcer le travail de l'agence. On voit donc comment la transposition du débat académique sur le « développement politique » s'imbrique dans des luttes très concrètes quant à l'autorité des différentes disciplines sur le développement.

2.1.2 L'adoption par le Congrès du *« Title IX »* ou l'établissement par le droit d'une autorité de la science politique sur le développement

C'est finalement le Congrès qui établit une autorité de la science politique sur le développement, par le droit, à travers un amendement qui enjoint USAID à mener des activités relatives aux processus politiques. Officiellement, c'est Donald Fraser, représentant démocrate à la Chambre, qui propose l'amendement à la commission des affaires étrangères, en s'appuyant sur l'aide du républicain Bradford Morse pour le faire adopter. Mais tout montre un lien étroit entre la forme de la mobilisation organisée par la Brookings Institution, et l'initiative législative. Les mêmes cercles d'universitaires sont mobilisés et même entendus par la commission parlementaire, les arguments sont organisés de façon semblable, imbriqués entre la nécessité d'une intervention de nature politique et les luttes entre disciplines, et surtout, in fine, ce sont bien des politistes inscrits

[181] Ibid.

[182] Ibid.

dans les théories de la modernisation qui prendront en charge ces activités. Mais indépendamment des relations précises entre la Brookings Institution et Donald Fraser, les raisons de son implication dans le processus amènent à comprendre comment les systèmes politiques des pays du Sud « deviennent un problème » et font l'objet d'un investissement de la part de certains parlementaires[183]. Celui-ci est très peu connu du grand public, si ce n'est comme maire de Minneapolis à partir de 1980, mais il joue tout au long de son mandat, débuté en 1963, un rôle très important sur la politique étrangère étasunienne.

L'historienne des mouvements pour les droits de l'homme Barbara J. Keys le définit ainsi comme « le politicien national le plus étroitement et plus régulièrement associé à l'agenda international libéral des droits de l'homme avant que Jimmy Carter ne le mette au centre de la politique étrangère étasunienne »[184]. Comme la majorité des autres membres du Congrès, Donald Fraser soutient initialement la guerre au Vietnam menée par le président Johnson, mais il devient rapidement un fervent opposant à la politique qui consiste à soutenir les régimes les plus autoritaires au nom de la lutte contre le communisme. Entré à la commission des affaires étrangères dès sa première élection en 1963, il se donne alors comme objectif de participer à la moralisation de la politique étrangère étasunienne. Comme membre de cette commission, il suit alors étroitement le travail du gouvernement fédéral à l'étranger et s'engage à partir de 1966 dans une modification du *Foreign Assistance Act* de 1961 qui consiste à imposer à l'agence de ne pas agir uniquement dans le domaine économique, mais également de se préoccuper de la trajectoire politique des pays qu'elle soutient. Depuis 1961, plusieurs amendements avaient déjà été votés, imposant par exemple la mise en place de projets de « développement communautaire », mais l'initiative de Donald Fraser est plus ambitieuse puisqu'elle consiste à rompre avec une politique de développement jusqu'ici tout à fait compatible avec le maintien de régimes autoritaires. Il est difficile d'établir un lien précis entre la mobilisation des universitaires en science politique initiée en 1961 et l'initiative de Donald Fraser au sein de la commission des affaires étrangères. Cependant, celui-ci est proche des milieux libéraux qui entourent la Brookings Institution, et tout en partant d'un objectif plus large de

[183] Les logique selon lesquelles Donald Fraser investit la question du « développement politique » et participe à son institutionnalisation, tout en reformulant une partie des revendications initiales, relève de mécanismes tout à fait similaires à ceux étudiés par Étienne Ollion dans le cas de la façon dont les sectes « deviennent un problème en France ». Ce sont dans les deux cas des parlementaires de second rang qui, en s'appuyant sur leur travail en commission, se saisissent d'une question qui suscite initialement peu d'intérêt pour en faire une véritable cause. Voir l'ouvrage issu de sa thèse : Ollion, Etienne. 2017. *Raison d'État: Histoire de la lutte contre les sectes en France*. La Découverte.

[184] Keys, Barbara J. 2014. *Reclaiming American Virtue: The Human Rights Revolution of the 1970s*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, p. 76.

moralisation de la politique étrangère étasunienne, il porte donc des positions proches de celles défendues par le groupe de travail de la Brookings Institution. Comme il l'explique lors d'une intervention au Congrès, il considère ainsi que « le problème du Vietnam est d'abord politique », et interpelle ses collègues de la commission parlementaire sur le manque de connaissances et de compétences pour traiter ces questions : « Où nos leaders se tournent-ils pour des compétences opérationnelles dans le domaine du développement politique ? »[185]

Avec son collègue Bradford Morse, ils s'inscrivent alors précisément dans les revendications construites par les politistes à l'intérieur et à l'extérieur de l'agence. Ce dernier considère ainsi devant le Congrès que le développement devrait être « quelque chose englobant », mais qui fait face en cela à un obstacle majeur : « les plus hauts responsables à USAID sont tous économistes »[186]. Il résume sa position devant le Congrès :

> The deficit in our thinking about development has been that we have concerned ourselves principally with but one aspect; economics. Increasingly we are discovering that this is inadequate. It is not enough merely to provide more economic resources. This must be done, of course, but more money, more dams, more transportation networks will not in themselves bring about the broad-gauge development that is necessary to put the developing societies into the 20th century as effective nations. We must give equal attention to the development of human resources. In short, with political development. Because as John Plank of the Brooklngs Institution has put it, « political development in the lost analysis is something that occurs in Individuals. » It is time to stand some of the traditional theories about development on their heads. One need look only at Germany of the 1930's and South Africa today to demonstrate that economic progress does not necessarily lead to political enlightenment.[187]

C'est toute la mobilisation des politistes que l'on retrouve ici : la nécessité de ne pas faire reposer le travail de l'agence seulement sur la discipline de l'économie, le terme de « développement politique », et même la référence à la Brookings Institution. Cependant, le projet d'amendement suscite également l'intérêt des plus conservateurs, parmi lesquels Samuel P. Huntington, particulièrement critique de la politique étrangère étasunienne envers « les pays du tiers-monde », dont il estime devant le Congrès que l'élément le plus problématique a été son « échec jusque récemment à traiter directement les problèmes posés par l'instabilité et la violence

---

185 USAID, Political Development as a Program Objective of U.S. Foreign Assistance : Title IX of the 1966 Foreign Assistance Act, 1969. Référence DEC : PN-ABI-158.

186 Ibid.

187 USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence DEC : PN-AAK-410.

croissantes ». Il estime que cet échec est dû à la « tendance des américains de croire que l'instabilité est le résultat de la pauvreté et donc que les efforts pour promouvoir le développement économique vont aussi promouvoir la stabilité politique ». Il suggère même devant le Congrès l'idée d'une « CIA d'un nouveau style, plus douée dans la mise en place de gouvernements que pour les subvertir », fondée sur le raisonnement suivant :

> There is much evidence to suggest that it is not poverty but rapid improvement in standards of living, not disease but the spread of modern health practices, not illiteracy but the expansion of education and mass communications which encourage political instability and the decay of political institutions. Economic expansion may increase absolutely the economic well-being of most groups in society, but it also almost always widens the relative gap between rich and poor. The spread of education and mass communications enhances expectations and hence vulnerability to extremist appeals. Industrialization and urbanization undermine or destroy traditional patterns of life and thus lead to alienation and instability. The appeals of communism are to be literates, not illiterates.[188]

C'est donc une coalition hétéroclite qui se forme, rassemblant à la fois des élus qui cherchent des réponses à la controverse croissante sur la guerre menée par les États-Unis au Vietnam, et sur la politique étrangère étasunienne dans son ensemble, aux côtés de conservateurs qui défendent une intervention sur les institutions politiques au nom d'un maintien de l'ordre au niveau international. Enfin, ceux-ci sont rassemblés par des politistes qui souhaitent se voir attribuées des activités dans le cadre d'une nouvelle politique de développement jusqu'ici entièrement aux mains des économistes. La forme de cette coalition en dit alors déjà beaucoup sur le projet politique qui se constitue, enserré entre des objectifs de développement, de promotion de la démocratie, et de contre-insurrection. Comme l'explique un fonctionnaire qui sera rapidement affecté à ces nouvelles activités, il s'agit en effet d'un sujet sensible, dont les contours restent flous, objet de désaccord :

> It was really a ploy by the Congressional sponsors to try to move AID towards programs which today fall into the category of « Democratization ». But that word was considered so sensitive in the aid business, that the Congress used that euphemism. At that time and for many years thereafter, one of World Bank's dogmas was that economic development was not supposed to become enmeshed with political issues. They were not supposed to touch any political sensitivities, but focus on

[188] Ibid.

> alleviating poverty and creating economic development. Brad Morse and Donald Fraser, the two Congressional sponsors of Title IX maintained that there were inequities in economic development in part as result of the organization of the political system. If people didn't have a greater voice in governance, then development would not reach them. They wanted AID to do something about this perceived inadequacy and that was the origin of their amendment.[189]

À la suite de ces débats et de la formation de cette coalition, en 1966, Donald Fraser et Bradford Morse font alors adopter par la commission des affaires étrangères une neuvième partie au *Foreign Assistant Act* de 1961 intitulée *« Utilization of Democratic Institutions in Development »*, dès lors communément appelée *« Title IX »*, qui stipule les éléments suivants :

> Emphasis shall be placed on assuring maximum participation in the task of economic development on the part of the people of the developing countries, through the encouragement of democratic private and local government institutions.[190]

Le texte est accompagné d'un document qui explique en quoi celui-ci requiert un « changement dans l'approche de USAID », nécessitant un « renforcement des capacités de l'agence à identifier, en coopération avec les gouvernements des pays récipiendaires de l'aide, les forces démocratiques latentes et existantes qui peuvent aider dans le processus de développement ». Il stipule également que l'agence doit s'appuyer davantage auprès des « organisations non-gouvernementales qui ont démontré des compétences pour construire une participation populaire dans le processus de développement ». Enfin, il demande que les rapports remis au Congrès par USAID pour évaluer l'assistance américaine ne soient pas seulement « en termes économiques, mais relatent également l'ampleur avec laquelle l'aide encourage les processus politiques démocratiques ». Il s'agit alors de reformuler les objectifs de la politique de développement de manière à ce que celle-ci prenne en compte la participation des populations :

> This language directs that new attention and emphasis be given in the administration of U.S. development assistance programs to the goal of attaining a larger measure of popular participation in development. This goal can best be achieved through the fostering of cooperatives, labor unions, trade and related associations, community action groups, and other organizations which provide the training ground for

[189] Entretien avec Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[190] USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence DEC : PN-AAK-410.

> leadership and democratic processes; through making possible increased participation of such groups and of individuals in the planning, execution, and evaluation of development undertakings; through broader and more effective utilization of the experience and resources of existing private and voluntary organizations; and, generally, through the building of democratic private and public institutions on all levels—local, state, and national.[191]

Ce processus de mise à l'agenda et d'institutionnalisation du « développement politique » directement par le Congrès, marque une re-problématisation importante face aux revendications initiales. Les parlementaires se replient en effet sur la question de la « participation » des populations au développement, mentionnant expressément des modalités de participation comme les associations, les syndicats ou encore les coopératives. Néanmoins, c'est bien une autorité qui est officiellement établie pour des tâches relevant de la science politique.

2.2 La difficile autonomisation du « développement politique », entre développement et contre-insurrection

L'adoption de l'amendement *« Title IX »* est une véritable injonction faite aux fonctionnaires de USAID de ne pas raisonner uniquement en termes de développement économique, et d'intégrer à leurs préoccupations la trajectoire politique des pays dans lesquels ils interviennent. Mais cette section montre que le périmètre de cet amendement en termes d'activités est flou, quant à la frontière avec des activités de contre-insurrection **(2.2.1)**. Au sein du bureau spécifiquement mis en place au sein de l'agence, l'enjeu est alors de définir des tâches précises, et pour cela de produire des savoirs de gouvernement propres à ces activités **(2.2.2)**. Mais aux difficultés de s'imposer dans les activités de développement, s'ajoute la remise en question des théories de la modernisation qui fondent l'ensemble de la politique étasunienne de développement, et les deux conduisent à une relégation du bureau dès le début des années 1970 **(2.2.3)**.

[191] Ibid.

2.2.1 Quel périmètre pour les activités du *Title IX* ?

La première section a montré en quoi les résistances qui ont caractérisé le processus d'institutionnalisation du « développement politique » ont mené au vote d'un amendement portant davantage sur la « participation des populations locales », et donc en décalage avec la mobilisation initiale. Cette re-problématisation va alors créer un flou, en premier lieu au niveau institutionnel, quant au périmètre des activités relatives au *Title IX*. Dès 1966, une première note de USAID cherche à établir la manière dont ce nouveau mandat peut être incarné par l'agence, en proposant que l'objectif poursuivi par ces nouvelles activités « ne doit pas simplement être leur contribution de court-terme à la croissance économique, mais leur importance dans le travail de construction de structures et de processus démocratiques gouvernementaux viables ainsi que d'élargissement des possibilités de participation populaires comme des éléments clés de fondations saines pour le progrès économique et social »[192]. Le document conclut à l'identification de quatre grands types d'activités sur lesquels travailler : « la compétence administrative », pour développer un « gouvernement qui n'est pas seulement efficient mais également honnête et juste » ; l'« intégration nationale », c'est à dire de rendre possible un « consensus qui transcende les loyautés paroissiales et les intérêts » ; les « institutions légales », afin de faire accéder les citoyens à une « dose raisonnable de justice » et d'assurer « que le système légal est un moyen viable d'obtenir un changement de manière ordonnée » ; et enfin le « développement d'institutions démocratiques », vu comme le « meilleur moyen de réconcilier la stabilité avec le changement économique, politique, et social »[193].

Deux amendements viennent cependant préciser les objectifs du *« Title IX »*, en 1967 puis en 1968, en renforçant le rôle de la recherche, de la formation et de l'éducation dans la mise en place de la nouvelle politique. La modification de 1968 stipule que pour la mise en place de ces nouvelles activités, USAID doit s'appuyer sur le champ académique, et doit mieux former ses personnels. Lorsqu'il est auditionné par le Congrès en 1968 sur la mise en place de la nouvelle politique, l'administrateur de USAID, William Gaud, propose ainsi une vision qui se veut plus englobante du « développement politique », mais également plus vague. Il propose ainsi d'adopter une approche transversale, qui ne consisterait plus à renforcer directement les institutions politiques, mais à

[192] USAID, *Political development and U.S. Development Assistance*, 1970. Références archives USAID:PN-ABT-525.

[193] Ibid.

intégrer une réflexion politique dans l'ensemble du travail de l'agence :

> To be effective under Title IX, to carry out its objectives as I see it we have to keep in mind social and political as well as economic objectives – when we decide on the overall composition of a country program, when we work out the negotiating instructions for a program loan, or an agricultural sector loan, or an education sector loan, when we decide on a particular capital assistance project, when we undertake and evaluate our technical assistance activities, when we support the development efforts of private institutions. All the way down the line, it seems to me that we should be looking at what we're doing with an eye to the effect that our activities will have on social and political development as well as economic development.[194]

Ces débats s'inscrivent dans ce que Thomas Carothers décrit à grands traits dans les quelques pages qu'il dédie à cet amendement comme « deux interprétations » qui « co-existent à Washington immédiatement après son adoption » : l'une le considérant comme un mandat pour « assister les institutions démocratiques », et l'autre seulement comme un mandat pour « assurer une plus grande participation au développement économique »[195]. Mais il ne s'agit pas tant d'opinions sur la nouvelle politique que de la délimitation de la juridiction, au sens d'Andrew Abbott, sur laquelle porteront les nouvelles activités[196]. Sur ce point, l'une des difficultés toutes particulières est de défendre l'autonomie du « développement politique » vis-à-vis des activités de contre-insurrection menées par les États-Unis. L'anthropologue David Price, dans le cadre de son travail sur les liens entre le champ académique et les activités de contre-insurrection aux États-Unis, a montré en quoi USAID fut dès sa fondation, une « agence soutenant des opérations militaires passives liées diplomatiquement à des opérations de contre-insurrection »[197]. Il est alors intéressant de voir que c'est au sein même de la commission des affaires étrangères du Congrès que certains parlementaires mettent en question l'autonomie de ces nouvelles activités vis-à-vis de programmes menés, alors que la controverse sur la guerre menée au Vietnam est à son plus haut. Quand l'administrateur de USAID William Faud présente son travail à cette commission en 1968, la première question qui lui est posée après son propos liminaire porte sur ce point : le travail de

---

194 USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence DEC : PN-AAK-410.

195 Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for Int'l Peace, p. 23.

196 Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

197 Price, David H. 2016. *Cold War Anthropology: The CIA, the Pentagon, and the Growth of Dual Use Anthropology*. Duke University Press, p. 116.

USAID dans le *« Title IX »* est-il fondamentalement différent de ce celui que fait la CIA ? Le parlementaire s'interroge sur la volonté des gouvernements à accepter une telle intrusion :

> Mr. Gaud, there are many people who regard it as improper for the CIA to try to influence political institutions attitudes and institutions. Do you think then it is all right for A.I.D. to tamper with the attitudes of people and the institutions of other nations, when the governments might not approve what they are doing or trying to do ?[198]

Comme le montre la réponse donnée par l'administrateur de USAID, la difficulté est alors d'imaginer de nouvelles activités qui pourraient à la fois respecter la souveraineté des États, et viser à leur modernisation politique sur le long terme :

> Well, I think that what we are doing is very different from what the CIA is doing. We are working in the open. We are working with the people. We don't carry on, of course, any projects in these countries without the knowledge and consent and the approval, and indeed the support of the government itself. What we are doing, really, is building institutions rather than trying to achieve specific political results in a given case. Now of course, there are some countries where our cooperation in these matters is not welcome, and where we can't do anything. In some countries not even our aid to education has been welcome. The government has taken the position that it wants to take care of its own education. They don't want any help from the outside. We can run into the same thing in terms of this institution building that we are talking about. Another way in which you might distinguish what we are doing from what the CIA is doing is that we are working toward long-term goals, toward long-term development. We are not trying to achieve quick results in specific political situations…[199]

La mise en place d'un bureau dédié à ces activités en 1967, le « Title IX Office », et surtout la nomination à sa tête en 1968 de Princeton Lyman, politiste qui a d'abord travaillé sur les activités de contre-insurrection et sur la coordination de USAID avec le Pentagone, ne semble pas aller dans le sens des arguments de l'administrateur de l'agence. Le travail de David Price lui-même montre en quoi l'agence a bien été impliquée dans de telles opérations de contre-insurrection, qui visaient en Bolivie par exemple, à soutenir des syndicats agricoles réformistes dans des zones rurales pour éviter le développement du communisme[200]. Mais on se trouve ici en réalité précisément face à des

198 USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence DEC : PN-AAK-410.

199 Ibid.

200 Thomas C. 2014. *From Development to Dictatorship: Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*. 1 edition. Ithaca ; London: Cornell University Press.

professionnels du développement qui tentent d'inventer des activités autonomes vis-à-vis d'espaces sociaux plus stabilisés, comme celui, d'un côté, du développement, mais de l'autre de la défense, du renseignement et de la contre-insurrection. Princeton Lyman a bien commencé ses activités dans ce domaine, et été « recruté parce qu'ils voulaient un politiste ». Il explique même que le fait d'être l'un des rares politistes au sein de l'agence lui a donné une « liberté considérable pour suivre des chemins qui étaient fermés à d'autres, comme la relation entre activités politiques et militaires ». Cependant, il considère son travail à la tête du *« Title IX office »* comme de prendre une autonomie vis-à-vis de ces activités, comme il l'explique :

> In a very strange and perverse way, we became touched by the war [the Vietnam War] because there were people in the counter-insurgency program, who were arguing that they were trying to move the same agenda as our office. The counter-insurgency programs were intended to "win the hearts and minds" of the Vietnam people. During this period, I participated in some seminars sponsored by RAND and others on this program. We tried to distance ourselves from the Vietnam efforts, although we participated in a lot of meetings, because we viewed those programs as different from what we were pushing; they had a heavy political agenda of a different sort. Vietnam was an entirely different matter from a typical developing country and our efforts there were not really relevant to our assistance programs in other countries.[201]

On pourrait bien sûr voir dans cet extrait une tentative, en fin de carrière, de se détacher d'activités controversées, mais s'intéresser en détails à la trajectoire et aux explications données par Princeton Lyman montre qu'il s'agit bien d'une tentative d'autonomiser le « développement politique ». D'abord, celui-ci ne se détache pas des activités de contre-insurrection pour des raisons morales, mais parce qu'il explique après plusieurs années ne plus croire en des activités menées sur court terme, pour répondre à un objectif militaire précis, et qui par conséquent ne transforment pas la société ou les institutions ciblées sur le long terme. Surtout, même s'il a débuté en contre-insurrection, la trajectoire de Princeton Lyman montre elle-même une autonomisation vis-à-vis de ces activités, et même une franche opposition, par exemple, vis-à-vis de la guerre menée au Vietnam. Comme le montre sa notice biographique, Princeton Lyman joue même un rôle central dans la mobilisation des fonctionnaires de USAID contre la politique étrangère étasunienne, et termine sa propre carrière en jouant un rôle central dans le processus diplomatique qui soutient la fin de l'apartheid en Afrique du Sud, où il est ambassadeur.

---

[201] Entretien avec Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

Notice biographique 2 : Princeton Lyman, entre contre-insurrection et développement[202]

Princeton Lyman (né à San Francisco, États-Unis, en 1935), illustre les multiples usages et par conséquent l'ambiguïté de la science politique dans l'aide au développement, puisqu'il est recruté initialement pour travailler sur des projets de contre-insurrection, et termine sa carrière comme fervent défenseur de l'ANC en Afrique du Sud. Il est le fils d'immigrés lituaniens, dont le père, qu'il décrit comme de « tradition socialiste révolutionnaire européenne », est propriétaire d'une épicerie à San Francisco. Comme ses trois frères, Harvard, Stanford et Yale, Princeton est prédestiné par ses parents à des études longues, qui commencent par une éducation juive et un apprentissage de l'hébreu. Il obtient un diplôme de Berkeley en 1957, puis une bourse de doctorat à Harvard pour travailler sur la politique étasunienne en Asie du sud-est, alors que la controverse naît autour de la guerre au Vietnam. Il montre un intérêt particulier pour la politique coloniale de la France, au point d'étudier en détails les débats parlementaires français de cette époque, et se définit lui-même comme « fervent défenseur de l'indépendance » et comme « admirateur » de Pierre Mendès France. En ce qui concerne la politique étrangère étasunienne, il se considère comme libéral « réaliste », et pense par exemple, dans le cas de la Baie des Cochons, que « parfois les États-Unis ont le droit de prendre certaines décisions s'ils se sentent menacés ». Il a cependant été marqué par le Maccarthysme, que ses parents et sa femme, allemande juive qui a fui le nazisme, considèrent comme des persécutions comparables à celles qu'ils ont vécu en Europe.

Lorsqu'il termine son doctorat en 1961, il obtient le concours de diplomate, mais sur le point d'être affecté en Afrique, il préfère rejoindre USAID pour pouvoir travailler sur l'Asie. Cette bifurcation pour des raisons géographiques l'amène alors à être l'un des rares diplômés de science politique au sein de la nouvelle agence, et à se voir notamment confier la mission de faire le lien avec le Pentagone pour identifier les contributions potentielles de USAID aux programmes de contre-insurrection. Alors qu'il se concentre sur l'Indochine et la Thaïlande, son travail est d'imaginer comment l'aide au développement peut être coordonnée avec l'appui militaire pour éviter une « théorie des dominos », selon laquelle les communistes arriveraient au pouvoir en premier lieu en Thaïlande. Au Vietnam, l'enjeu est d'utiliser l'aide pour rendre le gouvernement « plus acceptable » par la population. En 1964, Princeton Lyman est nommé en Corée du Sud et continue alors sa mission dans un pays où les programmes de USAID sont considérés comme un échec, et alors que la Corée du Nord semble se développer bien plus rapidement. Il s'appuie sur le fait que l'ensemble des aides, y compris militaires, passent par USAID, pour intégrer les composantes militaire, politique et de développement dans une même stratégie étasunienne d'appui au pays. En 1967, il prend un an de disponibilité à Harvard pour coécrire avec un collègue économiste un ouvrage intitulé *Korean Development : The interplay of politics and economics*[203]. A

[202] Les informations reprises ici sont principalement issu de : Entretien avec Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[203] Cole, David C., et Princeton N. Lyman. 1971. *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

son retour en 1968, il est nommé à la tête du *« Title IX Office »*.

Mais la trajectoire de Princeton Lyman n'est pas réductible à la contre-insurrection. Celui-ci devient au contraire particulièrement critique à la fois de ces activités qu'il trouve « contre-productives » et de l'engagement étasunien au Vietnam. En 1971, il évite même de peu à un licenciement pour avoir organisé une réunion de personnels de USAID et du Département d'État qui souhaitent faire part à leur hiérarchie de leur désaccord avec la politique étrangère menée. Alors qu'il est particulièrement respecté au sein de l'agence, il utilise par la suite sa notoriété vis-à-vis de la hiérarchie pour faire avancer des mobilisations de salariées relatives aux droits des femmes ou des minorités. Après avoir quitté le bureau en 1971, Princeton Lyman occupe principalement des postes en Afrique, d'abord pour USAID, puis pour le Département d'État. Il est nommé ambassadeur au Nigeria en 1986, puis en Afrique du Sud en 1992, avec l'arrivée de l'administration Clinton. Soutenu par l'administration démocrate, il s'engage alors fortement en faveur de l'ANC et dans l'appui au processus de transition démocratique.

2.2.2 Une lutte pour des tâches et des savoirs propres au *« Title IX Office »*

Une fois établi le *« Title IX Office »*, l'enjeu est alors double. Il s'agit d'une part de mobiliser le champ académique en science politique pour identifier des problèmes précis et faire émerger les savoirs de gouvernement qui permettraient à l'agence d'y répondre **(2.2.2.1)**. Mais il s'agit également d'établir l'autorité du bureau au sein de l'agence, et en particulier dans les bureaux de USAID dans les différents pays, pour mettre en place des projets **(2.2.2.2)**.

2.2.2.1 Faire émerger des savoirs de gouvernement propres au « développement politique »

Tout en s'étant mobilisés activement pour la mise à l'agenda du « développement politique » afin de contrebalancer le « développement économique », les politistes à l'intérieur comme à l'extérieur de USAID qui s'intéressent à la mise en place de la nouvelle politique font le constat que leur discipline n'a pas identifié jusqu'ici des problèmes sur lesquels intervenir, et a encore moins fait émerger des savoirs de gouvernement propres à de telles activités. Une préoccupation constante du *« Title IX Office »* consiste alors à s'appuyer sur les politistes des « théories de la modernisation » pour imaginer à la fois des problèmes à traiter, et leurs solutions. Sur ce point, les

résistances quant au flou de ces activités avec la contre-insurrection sont notamment basées sur des controverses importantes qui ont éclatées par le passé en ce qui concerne l'utilisation des sciences sociales. C'est tout particulièrement le cas de « Camelot », un contrat de recherche passé par l'armée en 1964 auprès de l'*American University.* Pour Joy Rohde, qui a travaillé sur les usages des sciences sociales par l'armée aux États-Unis, ce projet consistait à « créer un modèle scientifique qui identifierait pourquoi et quand des nations ont vécu des changements violents, afin de faire échouer des révolutions »[204]. Le scandale qui a suivi la mise au jour de ce projet amène les parlementaires de la commission des affaires étrangères à faire expressément savoir à l'administrateur de USAID qu'ils ne souhaitent pas « un autre incident comme celui de Camelot »[205]. Pourtant, les usages faits de la science politique dans le cadre du « Title IX » sont tout à fait proches de ce type de projet. Une grande « conférence d'été sur le développement politique » est ainsi organisée dès l'été 1968 au Center for International Studies du MIT, à Cambridge, Massachusetts, sous la direction de Max Millikan et de Lucian Pye, deux des plus importantes figures des théories de la modernisation. Pendant plus d'un mois, du 24 juin au 3 août, 42 individus sont rassemblés pour imaginer la façon dont le nouveau mandat peut être mis en place (voir illustration début de chapitre). La moitié sont issus du champ académique, et les autres occupent des postes opérationnels au sein de USAID, sur le terrain ou au siège. Enfin, deux diplomates du département d'État sont également invités, et Bradford Morse et Donald Fraser font un passage à la fin de la première semaine. Durant les deux premières semaines, les participants se réunissent tous ensemble pour discuter de manière générale des questions qu'on leur demande de traiter. Cela prend la forme d'après-midi de discussions animées par des chercheurs et des fonctionnaires de l'agence, sur des thèmes comme « les processus et les politiques de USAID à la lumière des objectifs de la politique étrangère étasunienne », ou encore les activités existantes de USAID qui touchent indirectement à ces enjeux. Les deux semaines suivantes sont dédiées à des groupes de travail « fonctionnels » puis par pays.

La conclusion de cette conférence est de plusieurs ordres, et porte d'abord sur la façon dont les « instruments » de USAID peuvent être utilisés pour servir la nouvelle politique. Cela passe d'abord par le fait « d'encourager la participation citoyenne dans tous les secteurs » dans lesquels

---

[204] Rohde, Joy. 2009. « Gray Matters: Social Scientists, Military Patronage, and Democracy in the Cold War ». *The Journal of American History* 96(1), p. 115. Voir également son livre : Rohde, Joy. 2018. *Armed With Expertise: The Militarization of American Social Research During the Cold War*. Reprint. Place of publication not identified: Cornell University Press.

[205] USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence DEC : PN-AAK-410.

l'agence intervient, comme par exemple l'agriculture, ou encore la santé, considérant que ces projets sont des « points de contacts » importants. Cette participation doit également passer par le fait de favoriser la participation des représentants des gouvernements locaux dans les mécanismes nationaux de planification. Enfin, elle doit également se faire par le développement de projets urbains qui impliquent une « participation organisée ». Les auteurs du rapport de la conférence prennent d'ailleurs la peine de préciser, alors que dans les années 1960 des émeutes ont lieu dans de nombreuses villes des États-Unis, que « le fait que les États-Unis ont été incapables de résoudre leurs propres problèmes urbains ne doit pas amener les américains à rester en dehors de ce secteur dans le Tiers-Monde. Cela offre au contraire une opportunité unique »[206]. Cette conférence est également l'une des rares occasions prises par les défenseurs du « développement politique » pour discuter des programmes de « public administration ». Ils considèrent en effet que ces programmes ne relèvent pas de leur travail, et l'étude des archives et des entretiens oraux montrent qu'aucune connexion n'est jamais faite entre les deux bureaux. Le rapport se permet tout de même d'affirmer que « les États-Unis devraient moins se focaliser sur les valeurs traditionnelles d'efficience et de sophistication techniques, de façon à donner une plus grande importance à la relation entre le gouvernement et ses citoyens ». Il pointe le risque de donner trop de pouvoir à l'administration, et suggère de contrebalancer ce pouvoir par le renforcement de forces contraires, comme les parlements, les systèmes judiciaires, ou l'appui à des « groupes d'intérêts ».

Mais le rapport explique que ces activités peuvent être réalisées par d'autres acteurs que USAID, comme le Département d'État, la CIA, ou encore la United States Information Agency[207]. Surtout, il mentionne, considérant que « chaque pays est un mix unique de risques et de possibilités politiques », que l'expérience issue des activités du *Title IX* sont « moins transférables que les politiques relatives à la croissance économique », et souhaite donc donner une plus grande autonomie aux bureaux de USAID dans les pays d'intervention dans le choix des projets à mettre en

---

[206] Dans un ouvrage récent, l'historienne Amy C. Offner a montré comment des réformes économiques promues par les États-Unis en Amérique Latine sont par la suite « revenues » influencer les politiques sociales du pays. Ce commentaire de la part des universitaires réunis au MIT pourrait amener à explorer l'hypothèse que de la même façon, ces activités soient considérées comme une expérimentation potentiellement utile aux politiques urbaines menées aux États-Unis. Voir son livre : Offner, Amy C. 2019. *Sorting Out the Mixed Economy: The Rise and Fall of Welfare and Developmental States in the Americas*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

[207] Sur la *United States Information Agency*, voir notamment le travail de Frances Stonor Saunders, qui montre comment l'agence a financé la vie intellectuelle et artistique en Europe pendant la guerre froide : Saunders, Frances Stonor. 2000. *Who Paid the Piper? : CIA and the Cultural Cold War*. London: Granta Books.

place. Enfin, le rapport suggère de donner une place importante à la formation du personnel et au financement de projets de recherche permettant d'explorer plus en profondeur les domaines possibles pour une intervention. A la tête du *« Title IX Office »*, officiellement intitulé *« Civic Participation Division »*, Princeton Lyman suit ces recommandations dès 1969. Il s'appuie alors sur la Bookings Institution pour mettre en place quatre séminaires à destination des fonctionnaires de USAID au cours desquels des universitaires spécialistes de « développement politique » interviennent, d'abord en Colombie, aux Philippines, au Guatemala et enfin en Virginie, aux États-Unis. La mise en place du *Title IX* aura donc bien eu comme effet la mobilisation de politistes, et de savoirs de gouvernement issus de la science politique.

2.2.2.2 Établir l'autorité du bureau sur les activités menées dans les différents pays

Mais au-delà de l'identification elle-même des problèmes à traiter et de la production des savoirs pour y répondre, Princeton Lyman fait face à une grande difficulté pour établir l'autorité de son bureau, en particulier vis-à-vis des fonctionnaires de USAID sur le terrain, qui sont pourtant supposés les initier. Ces fonctionnaires, ainsi que les diplomates en poste dans les différents pays, expriment des réticences quant à la sensibilité politique de tels projets. Beaucoup parmi les fonctionnaires de USAID sont convaincus que ces enjeux ne relèvent pas de leur travail, et qu'ils ne doivent de façon générale pas se mêler de politique. Certains estiment même que ces nouveaux projets viennent faire obstacle à leur propre travail, à la fois car faire participer la population à la mise en place d'un projet de développement demande plus de temps, mais aussi car la mise en place d'activités « politiques » peut mettre en danger le travail de l'agence dans ses autres domaines d'intervention. Seuls quelques chargés des affaires politiques soutiennent ce travail, comme l'explique Princeton Lyman :

> There were a number of missions that decided not to participate in our activities. Some embassies said that we were encroaching in their territory; they didn't see why AID was getting involved. In those situations, the topic of widening political participation was very sensitive.[…] Some of the ambassadors and some of the missions felt that we were getting into ground much too sensitive. For us to encourage the missions and embassies to engage on issues of equity, participation and kinds of political institutions that a country should have was considered beyond the pale because we were suggesting involvement in areas considered too sensitive. […] While we were taking a long-range

> view, many embassies were understandably concerned with the "today" and our relationships in the present and not the future. They didn't want to ask the question whether the regime then in power would in five years' time produce an unstable situation. So we were not welcomed in a lot of countries.[208]

Le responsable du *« Title IX Office »* a alors des mots durs pour des « bon techniciens » de USAID qu'il critique pour leur manque de sensibilité politique : « S'ils réussissaient à produire plus de nourriture, alors ils considéraient que USAID avait fait son boulot ». Mais comme il l'explique à l'occasion d'un atelier, il fait également face à une opposition entre les « tenants de la ligne dure qui insistent sur la primauté du développement macro-économique » et les « cœurs sensibles qui insistent sur la primauté de programmes pour le bien-être humain ». Il explique ces oppositions de la façon suivante :

> I ran into a lot of resistance later on in this job, both in AID and to some extent, in the State Department. My task was uphill in several respects. First of all, there was still that AID mind-set which opposed mixing development and politics; they thought it endangered both efforts and by becoming controversial, would make the agency's ability to conduct its projects more difficult. But also, there were people in AID who thought they were already abiding by the Title IX mandates. These were the people who worked in community development or on cooperatives; they thought they were already involving the poor and therefore did not want any more requirements. We looked at the issue from a different point of view. We argued that one had to scrutinize more carefully who really participated in the project. In fact, the coop people were really the elite in many ways. We also began to look at political and legal institutions. As a central functional office, we did not run many country programs. In the AID programming system, country mission approval and sometimes even the embassy's (our ideas having considerable political content) had to be obtained before any project could be initiated.[209]

Les premières années sont alors considérées comme un échec, dû à des oppositions trop fréquentes et trop importantes. Les fonctionnaires qui acceptent de porter des projets le font bien souvent « dans un coin », pour pouvoir affirmer qu'ils mènent bien des activités dans ce domaine, mais sans relation avec le reste des activités[210]. Au début de l'année 1970, Princeton Lyman et son équipe cherchent alors eux-mêmes à identifier les bureaux dans lesquels les fonctionnaires seraient

---

[208] Entretien avec Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[209] Ibid.

[210] Entretien avec David Lazar, réalisé le 20 mars 1997, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

ouverts à de tels projets. L'un des rares exemples qui revient régulièrement est celui du Pakistan oriental, devenu en 1971 le Bangladesh, et Princeton Lyman va ainsi lui-même dans le pays en 1970 pour faire un état des lieux des programmes. Alors que la situation politique est très tendue, USAID soutient quatre programmes principaux dans le domaine du développement rural, qui visent à améliorer la production dans le domaine agricole. L'un de ces projets soulève un intérêt très fort du fonctionnaire. Celui-ci est mis en place dans le cadre de l'*Academy for Rural Development*, une organisation non-gouvernementale fondée par Akhter Hameed Khan, lui-même formé à la *Michigan State University*, largement liée à USAID. Il a initié en 1959 ce qui deviendra le « modèle de Comilla », qui consiste à promouvoir le développement rural en initiant une forme d'organisation locale des paysans. Dans son rapport écrit en 1970, Princeton Lyman valorise ainsi un programme qui se concentre sur la « future organisation de la société du Pakistan oriental », et qu'il décrit de la façon suivante :

> The "Comilla replication" program -- is focused specifically on the organization, structure and operating principles of rural society. It would be a mistake to see Comilla only as a "cooperative" program. It proceeds from a political and social philosophy and a strong set of operating principles distinct from most overseas cooperative programs, which are both its strength and its weakness in meeting the challenges ahead of it. […] The task is imposing when one looks at what the Comilla principles are. The program proceeds from a deep commitment to a rural society controlled by small farmers. The cooperative is designed to enable small farmers to learn to work together, protect themselves from domination by large landowners or moneylenders, develop new leadership to challenge or at least balance traditional local leadership, and to provide the vehicle for economic self-improvement. To achieve all of these, Comilla advocates an approach to cooperative organization that stresses discipline, professional management, and a strong degree of outside tutelage.[211]

Le processus de mise à l'agenda du « développement politique », initié dès 1961, a donc des résultats plus que mitigés. Princeton Lyman et son équipe font face à des résistances importantes, à la fois pour définir leur propre travail, et pour convaincre leurs collègues dans les différents pays d'initier des projets.

[211] USAID, Issues in Rural Development in East Pakistan, 1970. Référence DEC : PN-ABJ-258.

2.2.3 L’échec du bureau et la remise en question des théories de la modernisation

La parenthèse du « développement politique » au sein de USAID se referme alors dès le début des années 1970. Face aux difficultés pour s’imposer au sein de l’agence, l’équipe de Princeton Lyman se reporte avant tout sur la formation des fonctionnaires aux enjeux politiques de leur travail **(2.2.3.1)**. Mais en 1973, un coup d’arrêt est mis à ces activités par la remise en cause bien plus générale des théories de la modernisation qui fondent l’ensemble du travail de l’agence **(2.2.3.2).**

2.2.3.1 Un repli sur la formation des fonctionnaires de l’agence aux enjeux politiques de leur travail

Face aux difficultés de s’imposer, l’équipe de Princeton Lyman se reporte sur la formation des fonctionnaires et la recherche, en passant notamment un accord dès 1968 avec la *Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University*, à Boston. Celle-ci dispose déjà d’un programme *intitulé International Developmen Studies*, et il s’agit alors, sous le nom de *Institutional modernization for Democratic Development*, de débloquer un financement supplémentaire de 700,000 dollars pour développer un nouveau curriculum à destination des étudiants. De plus, il s’agit de mettre en place un programme de formation continue sur le « développement politique » destiné à quelques fonctionnaires de l’agence chaque année. Chaque étudiant doit mener une étude de cas, comme c’est le cas d’une fonctionnaire de USAID qui travaille sur l’Ouganda, et cherche à expliquer « pourquoi il y avait certain degré de changement politique en cours qui allait améliorer les perspectives pour une croissance politique »[212]. Dans un rapport de 1969, les objectifs du programme sont présentés de la façon suivante :

> The Title IX training program will consist of a full academic year of cross-disciplinary studies, including both courses adapted from the existing Fletcher School curriculum and special instructional subjects designed for the particular needs of this group of AID and Foreign Service officers. All participants will follow a common program in the fall semester designed to provide the required analytical and institutional background. The fall semester work will consist of introductory studies of political modernization in developing countries, a survey of institutional and policy aspects of development assistance, a review of relevant aspects of economical analysis, and an introduction to the background of Title IX and methods of conducting integrated economic-political

[212] Entretien avec Roy Stacy, réalisé le 26 mars 1999, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

> analysis required for Title IX implementation. Each officer will also begin, under tutorial direction, to define a Title IX case study which will compose the major research effort of each officer during his year of study.[213]

H. Field Haviland, qui était chargé du groupe de travail de la Brookings Institution à l'origine de la mobilisation pour le « développement politique » en 1961 est alors recruté comme professeur de politique internationale et coordinateur de la recherche au sein de ce nouveau programme. Il s'intéresse pour sa part tout particulièrement à la question de la *« civic education »*, c'est-à-dire à l'idée de renforcer parmi la population des pays cibles les « compétences nécessaires à une participation efficiente aux processus politiques et gouvernementaux ». Il définit ce problème de la façon suivante :

> The first problem is to cultivate values which will give motivation to the right kind of civic participation. These values have to do mainly with democratic rights and obligations and the concept of modern civic efficiency. Second, there is the need for knowledge as the basis for intelligent decisions; knowledge not only of one's own nation arid its major problems, but of the civic systems and problems of other nations as a basis for understanding and cosmopolitan perspective. Third and last, there is the need for civic skills; mainly, the analytical skill of being able to think intelligently about the major policy issues facing the nation, and the participant skills of knowing how to take part effectively in civic life.[214]

Au début des années 1970, un certain nombre de fonctionnaires et d'étudiants sont alors formés au « développement politique » à travers ce cursus, et il aboutit véritablement à accroître à la fois l'intérêt des nouveaux fonctionnaires, et le nombre de travaux sur les systèmes politiques des pays du Sud.

---

[213] Tufts University, Fletcher School of Law and Diplomacy, *Institutional modernization for democratic development ; annual repport, 1968/1969*, 1969. Références archives USAID : PN-AAC-892.

[214] USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence DEC : PN-AAK-410.

2.2.3.2 Une relégation des théories de la modernisation au profit des « besoins humains de base »

Dès l'élection du Président Nixon en 1969, l'ensemble de la politique d'aide au développement, et même la politique étrangère, est remise en question, alors que la guerre au Vietnam ne cesse de montrer qu'elle sera sans issue pour les États-Unis. Après « un débat amer représentant l'aboutissement de plusieurs années de critique croissante des dépenses et de l'engagement étasunien dans le monde »[215], en octobre 1971, le Sénat vote même contre la loi renouvelant les financements de USAID. Le Président Nixon critique alors ouvertement une action qui défait selon lui « 25 années de politique étrangère bipartisane constructive » et qui « produit des risques inacceptables pour la sécurité nationale ». Pour John Sanbrailo, jeune fonctionnaire de l'agence, ce sont à la fois les républicains, la controverse sur la guerre au Vietnam, et des personnalités comme Samuel Huntington, qui remettent en cause l'ensemble de la politique de développement :

> The Nixon administration was recently elected and turned away from Kennedy's Alliance for Progress and the Decade of Development. In Nixon's Foreign Assistance Message to Congress in May 1969, he called for a new direction and narrowing the scope of foreign aid programming. The Peace Corps was under attack. It was being redefined, largely as a technical assistance entity with older and more technically qualified volunteers. Most significantly, the academic community was criticizing the very assumptions of modernization theory. The critics included America's leading political scientist, Samuel P. Huntington, who had recently published his classic work, Political Order in a Changing Society. He argued that economic growth could be highly disruptive to traditional societies and may not lead automatically to stability, order, democracy and social progress, and that nation-building in Vietnam was doomed to fail. Huntington followed his book with a series of Foreign Policy articles in 1970, "Foreign Aid: For What and For Whom", maintaining that AID should be disaggregated into its component parts (e.g. security assistance, humanitarian aid, development aid, food aid) and that a centralized aid agency was inherently unmanageable. This of course undermined the very rationale for a central agency that would incorporate all foreign aid programs.[216]

Le Congrès se lance alors dans une révision totale du mandat de USAID, et réoriente

---

[215] The New York Times, « Foreign aid bill beaten, 41-27, in surprise action by Senate, Nixon calls it « irresponsible », 30 Octobre 1971.

[216] Entretien avec John Sanbrailo, réalisé le 19 juin 2017 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

l'intégralité de la politique de développement vers l'idée de répondre aux « besoins humains de base » des populations. Il ne s'agit pas simplement d'une réorientation de la politique publique du développement, il s'agit en réalité d'une relégation définitive des théories de la modernisation et de la façon dont elles structurent cette politique[217]. L'approche macro-économique est complètement disqualifiée, et comme l'explique Princeton Lyman, l'idée même de « croissance » est remise en question :

> AID was coming to the end of an era of the 1960s when the emphasis had been on macroeconomic growth. The belief had been that if enough capital was devoted in a concentrated way in a developing country, then there would be a rising standard of living. At the time, a very popular book, *The Stages of Economic Growth* by Rostow, had been published; it suggested that as the title indicates countries go through various stages and when one is completed, it would move on to the next. That was the accepted wisdom; the Korean and Taiwan experiences were wonderful models for that theory. Taiwan was successful with Korea not too far behind. The complexities of really poor countries, with more serious problems and where most likely conflicts were raging, had not really been analyzed. So by the late 1960s, we were reaching the end of an era based on the generally accepted theories I have just described. […] We were led to a stage where AID refused to have anything to do with growth; I used to joke that we fired all the economists and hired only anthropologists and sociologists. The social scientists were very interesting and good and gave us some new dimensions, but "growth" almost became a bad word. "Growth" was "old think.".[218]

Alors que des travaux récents se sont intéressés à la façon dont l'économie étend son autorité à de nouveaux problèmes, c'est ici précisément l'inverse qui se produit[219]. Avec le départ de Walt Whitman Rostow, remplacé par Henry Kissinger, c'est l'ensemble de l'architecture sur laquelle USAID repose, qui s'effondre. Princeton Lyman décrit alors une critique qui porte sur le fait que les programmes étaient trop dirigés vers les élites des pays en développement au détriment des plus pauvres, et surtout que l'agence était « trop dépendante de la macro-économie ». Il y voit notamment l'impact malencontreux des années de plaidoyer qu'il a passé à défendre l'idée que l'aide n'impliquait pas suffisamment les populations. Il ne pensait pas alors que « leur mantra

[217] Sur « the rise and fall of modernization theory » dans le champ académique, voir Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press, p. 101-133.

[218] Entretien avec Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[219] Hirschman, Daniel, et Elizabeth Popp Berman. 2014. « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics ». *Socio-Economic Review* 12(4): 779-811.

deviendrait une « religion » ». Le « développement politique » est alors entièrement remis en question avec les théories de la modernisation, et il en ressort un paradoxe important. Alors que les politistes n'ont cessé de critiquer l'autorité de l'économie, leur place s'appuyait pourtant sur la place accordée aux approches macro-économiques. Le bureau se maintient quelques années, sans moyens, et Princeton Lyman quitte pour sa part son poste dès 1971.

2.3 Produire des savoirs académiques pour les activités du *« Title IX »*

Si la page du « développement politique » a été refermée au sein de USAID, emportée par la remise en cause de l'aide au développement et des théories qui la fondaient, ces activités se prolongent à l'extérieur de l'organisation. Car avant le démantèlement de cette politique, jusqu'au début des années 1970, USAID a financé des universités pour produire des savoirs qui puissent répondre aux enjeux du *« Title IX »*, c'est le cas notamment dans le domaine intitulé *« law and development »* **(2.3.1)**. Mais tout au long des années 1970, c'est tout particulièrement sur les parlements que ces financements permettent l'émergence d'un véritable espace académique, le *« legislative development »* **(2.3.3)**. Parmi les universités auxquelles USAID confie des financements, la *State University of New York* est également chargée de transposer les savoirs produits en de véritables projets de renforcement des parlements **(2.3.3)**.

2.3.1 Financer des sous-espaces académiques : l'exemple du *Law and development*

Recourir au financement d'universitaires pour répondre à des objectifs de politiques publiques est quelque chose de tout à fait habituel, au sein de USAID, comme en témoigne l'audition par le Congrès de l'administrateur de l'agence, William Gaud, en 1966 au sujet du *« Title IX »* :

> - Mr Gross [représentant à la Chambre] : You said this morning that we know very little about social and political development...How much more do you anticipate we are going to have to spend by way of contracts on the universities and colleges of this country, to tell us about social and economic development?
>
> - Mr Gaud: I don't know, Mr Gross… I don't think that anybody in the world knows very much about how to accelerate social and economic development. I don't think we know very much about how to achieve in a matter of 10 years, 20 years, 30 years, what it has taken most of us two, three, four, or five times that long to do. I would hope that

> we will continue to do some research in this field, and that when good opportunities for research arise, I hope we will be able to take advantage of them. The total amount we spend on this is very small in comparison to the total amount of the A.I.D. program. Our central research budget has been limited by the Congress each year to between $6 to $10 millions a year. It has varied. Most of that research is in the fields of agriculture and health. Relatively little goes in the field of the social sciences or the political sciences...[220]

Cet extrait montre à quel point il est normal, pour des fonctionnaires comme pour des parlementaires, de chercher la réponse à un enjeu de politiques publiques au sein des universités. Attribuer des financements à un centre de recherche, ou à une université est en effet quelque chose de tout à fait habituel. Une partie de ces financements porte sur des projets de recherche précis, qui comme l'explique William Gaud lors de son audition, permettent de financer des projets intéressants lorsqu'ils se présentent à USAID. Princeton Lyman cite par exemple, comme la « plus influente des recherches » qu'ils ont financé celle de Irma Edelman et Cynthia Morris, dont l'ouvrage publié en 1967 consiste à « regarder des données d'un certain nombre de pays et à développer une théorie sur la façon dont certaines phases de développement économique causent une instabilité politique et quel sorte de changements politiques on peut anticiper »[221]. USAID finance également les recherches de Samuel Huntington, qui aboutissent à des conclusions complètement comparables.

Mais le cas des financements attribués dans le cadre du « développement politique » est particulier. L'objectif poursuivi n'est pas ici simplement de financer des recherches, mais de faire émerger des sous-espaces académiques capables d'irriguer le travail de l'agence, dans l'objectif de reproduire le rapport que celle-ci entretient avec la discipline de l'économie. Les promoteurs du « développement politique » voient en effet leurs collègues économistes comme disposant de savoirs appliqués, facilement mobilisables sur des projets concrets. À l'inverse, ils considèrent que les sciences sociales, et en particulier la science politique, sont trop théoriques et n'offrent pas de savoirs directement mobilisables. Le modèle de référence est la sous-discipline de « l'économie du développement », qui s'est appuyée sur la discipline de l'économie tout en se focalisant sur les pays en développement pour apporter des réponses précises et mobilisables directement. On est alors ici

---

220 USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence DEC : PN-AAK-410.

221 Adelman, Irma, et Cynthia Taft Morris. 1967. *Society, Politics & Economic Development: A Quantitative Approach*. Johns Hopkins Press.

dans le cas précis du financement d'« avatars académiques »[222] puisqu'il s'agit véritablement de fonder un espace entièrement tourné vers une pratique professionnelle. Des financements, allant de 200,000 à 2,400,000 dollars, sont attribués pour financer la mise en place de nouveaux diplômes, le recrutement de chercheurs, les bourses d'étudiants issus de pays en développement ou encore la publication d'ouvrages (voir la liste des financements en annexe). Sur la période 1967-1972, ce sont 2,7 millions de dollars qui sont directement attribués au financement de deux sous-espaces disciplinaires : le *« law and development »* et le « *legislative development »*. Sur un total de 26 millions de dollars attribués à des universités sur la période, cela peut paraître peu. Le domaine de la « santé et de planification démographique » mobilise ainsi à lui seul 5,5 millions de dollars. Mais en réalité, l'émergence de ces savoirs académiques qui ont vocation à être facilement transposables en savoirs de gouvernement va profondément marquer les activités qui succéderont au « développement politique ».

Le cas du *« law and development »* est sur ce point tout à fait significatif, puisqu'il est le point de départ de plusieurs décennies de projets d'appui aux institutions légales. La définition qu'en fait David Trubek, l'un des professeurs de droit à l'origine du projet, incarne la façon dont un espace académique naît pour répondre à des besoins de politique publique. Par *« law and development »*, il entend ainsi « à la fois les efforts organisés pour transformer les systèmes légaux dans les pays en développement pour favoriser le développement économique, politique et social, ainsi que les projets académiques stimulés par ces efforts »[223]. Si certaines recherches existaient déjà dans ce domaine, le financement de USAID a pour autant joué un rôle majeur dans l'émergence de ce sous-espace académique. L'agence étasunienne a ainsi débloqué deux financements principaux dans cet objectif, l'un de 1,000,000 dollars sur la période 1969-1976 pour l'Université de Yale sur un projet intitulé *« Law and Modernization »* et un second de 700,000 dollars sur la période 1971-1976 pour l'Université de Stanford intitulé *« Law and Development »*. Celui destiné à Yale est présenté de la façon suivante :

> In recent years faculty and students at the Yale Law School and in other departments of the University have become interested in the relationship between law and change in developing countries. Backed by a grant of $1,000,000 made by the Agency for International Development in late June, 1969, these discrete interests are being

[222] Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.

[223] Trubek, David M. 2012. *Law and Development 50 Years On*. Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper.

> transformed into a coordinated program which includes a sequential curriculum, a series of visiting appointments and research fellows, deliberate library acquisition schemes, theoretical and empirical research projects, inter-University law and modernization conferences and a reprint series. This report outlines the achievements of the first year and plans for the second year of this effort.[224]

Avec ces financements, au sein des deux institutions, des enseignants-chercheurs développent des curriculums spécifiques, financent la venue d'étudiants étrangers, conduisent des recherches, et les publient. Les financements irriguent ainsi l'émergence d'un sous-espace académique sur plusieurs années, aussi bien sous la forme de salaires réguliers que pour l'organisation d'évènements ponctuels. Par exemple, au cours de l'année 1974-1975 à l'Université de Yale, des étudiants sont financés par USAID pour des recherches portant sur le développement du droit criminel au Ghana, du droit des entreprises au Soudan, ou encore des développements récents de la profession du droit en Tanzanie. Une grande partie de ces étudiants sont eux-mêmes issus des pays concernés, et sont aux États-Unis grâce à une bourse. Le projet, né dans les années 1960, visait ainsi selon David Trubek à « créer un champ académique dans les études légales qui serait parallèle à des sous-champs comme l'économie du développement ou la *development administration* »[225]. Parmi les curriculums mis en place dans les formations de ces programmes, on trouve des séminaires intitulés « anthropologie du droit », « transformation contemporaine du droit coutumier dans un système légal africain moderne : le cas du Kenya », « croissance du système légal indien », ou encore « le rôle du droit dans les sociétés en développement ». Cependant, les financements établis sous la direction de Princeton Lyman, jusqu'en 1976, ne sont pas renouvelés, en raison de la redéfinition de la politique de développement autour des besoins humains de base. David Trubek résume ainsi l'histoire de ce sous-champ :

> In the 1960s there was a movement in academia and the world called "law and development." Law and development involved projects designed to bring about major changes in legal systems and norms in the interests of efficiency and justice. It involved an effort to create an academic field in legal studies that would parallel subfields like development economics and development administration. Law and development had a short, happy life and then faded from the scene.[226]

---

[224] USAID, *Program of law and modernization, annual report, 1969/1970*, 1970. Référence DEC : PN-AAC-115.

[225] Trubek, David M. 1996. « Law and Development: Then and Now ». *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 90: 223-26.

Le cas du droit est intéressant car initialement, les juristes n'ont pas leur place dans les politiques de développement. C'est seulement au nom du « développement » des institutions légales, recommandé à la suite de la conférence de 1968, qu'il apparaît comme nécessaire de mieux comprendre le fonctionnement des systèmes juridiques dans les pays du Sud. Le domaine du *« law and development »* se déploie alors à la manière des projets de recherche et de formation de la *« development administration »*. Il ne s'agit pas d'envoyer des conseillers, mais plutôt de former des générations de juristes capables de mettre en place des institutions légales solides.

2.3.2 Le financement d'un espace académique dédié à l'étude des parlements dans les pays du Sud

Le projet le plus important que USAID finance, et qui va structurer un espace académique de façon encore plus importante, concerne les parlements des pays du Sud. Ce projet est initié dès 1967 par la mise en place d'une première étude et d'un consortium d'universités **(2.3.2.1)**, aboutissant à la naissance d'un véritable espace académique, le *« legislative development »* **(2.3.2.2)**. En parallèle, un financement est également apporté à la State University of New York avec l'objectif particulier de construire des savoirs directement mobilisables pour renforcer les parlements **(2.3.2.3)**.

2.3.2.1 Financement d'une première étude et mise en place d'un consortium

Le sous-espace académique le plus important financé par USAID en vue de produire des nouveaux savoirs propres au « développement politique » concerne les parlements des pays en développement. Princeton Lyman explique en quoi l'objectif recherché était de s'intéresser à des institutions qui n'étaient pas encore touchées par les programmes de son bureau :

> We were also looking at new institutions in these countries which had never been touched by our programs. For example, we began to look at the role of parliaments; that was a very radical approach when we first proposed programs to train parliamentarians. Now of course that is an established practice, but at the end of the 1960s, our efforts were met with a lot of questions. We started a training program in Albany, New York for parliamentarians from developing countries which continues to

[226] Trubek, David M. 1996. « Law and Development: Then and Now ». *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 90: 223-26.

this day, although with a different funding source[227].

Ce projet s'est d'abord appuyé sur une première étude, menée en 1966 par l'*American Society for Public Administration*, à laquelle USAID a passé une commande. Il s'agit de faire un état des lieux des recherches existantes sur les parlements dans les pays en développement, et d'étudier l'intérêt potentiel de financer de nouvelles recherches dans ce domaine. La commande prend rapidement la forme d'une conférence, qui débouche elle-même sur un ouvrage intitulé *« Legislatures in developmental perspective »*. Avec près de 600 pages, celui-ci s'impose à sa publication en 1970 comme une référence de premier plan, rassemblant aussi bien des études de cas sur les rôles des parlements dans les systèmes politiques du Chili, du Liban, des Philippines, du Canada, des États-Unis ou du Kenya, que des chapitres sur les ressources humaines des parlements. C'est le chapitre introductif de cet ouvrage, écrit par Allan Kornberg, de Duke University, et Lloyd D. Musolf, de l'Université de Californie à Davis, qui explique le mieux l'histoire de ce projet :

> In 1966, Fred W. Riggs, Chairman of the Comparative Administration Group (CAG), informally proposed to the Agency for International Development (AID), some ideas for improving the administrative resources of legislatures. His premise concerning the need to strengthen legislatures interested AID which was receptive to ways of implementing a new amendment to the Foreign Assistance Act of 1961. Title IX, adopted in 1966 states: « In carrying out programs authorized in this chapter, emphasis shall be placed on assuring maximum participation in the task of economic development on the part of the people of the developing countries, through the encouragement of democratic private and local governmental institutions ». As a result of the Riggs contact, AID contracted with the American Society for Public Administration, CAG's parent group, for a year-long study. An advisory committee composed of legislative students and practitioners, an advisory panel of scholars, and a principal investigator (initially Larry Margolis, latter Lloyd D. Musolf) was appointed. At the outset, CAG insisted, and AID concurred, that because relatively little was known of legislatures in the context of political development, a study of the subject would be crucial to the contract. With this in mind, a planning conference was scheduled for Planting Fields, New York, December 8-10, 1967.[228]

C'est donc un représentant de la « public administration », Fred Riggs, qui convainc USAID

[227] Entretien avec Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[228] Kornberg, Allan, et Lloyd D. Musolf (Ed). 1970. *Legislatures in Developmental Perspective*. Duke University Press.

de financer des recherches dans sa discipline pour initier des recherches sur les parlements. Fred Riggs n'est pas n'importe quel universitaire dans sa discipline, il est l'un des principaux initiateurs de la sous-discipline de la *« development administration »*, qu'il a construite autour de l'établissement du *Comparative Administration Group* (CAG), un groupe de travail visant à initier une approche comparative portant en particulier sur les pays du Sud[229]. Il voit ainsi le *Title IX* comme une opportunité de faire vivre des travaux qui sont alors de plus en plus mis en difficulté, en particulier au sein de USAID.

2.3.2.2 La naissance d'un champ académique dédié à l'étude des parlements dans les pays en développement

Dans l'ouvrage issu de la première conférence, l'un des chapitres consiste en une « note pour un programme » proposant cinq recommandations pour la mise en place d'un vaste programme de recherche sur les parlements dans les pays en développement. Celui-ci comporterait l'établissement de centres de recherche, qui deviendraient eux-mêmes des réservoirs de connaissances sur les parlements mis à disposition de USAID. À la suite du premier financement, c'est ce projet de consortium universitaire qui est accepté et financé par l'agence en 1971, et regroupe alors trois universités, de Duke, d'Iowa et de Hawaï. Le financement total du projet est de 1,000,000 dollars, distribués respectivement en 500,000 dollars pour l'Université de Duke, 235,000 dollars pour l'université de Hawaï et 265,000 dollars pour l'Université d'Iowa. De façon comparable au financement du « law and development », l'objectif est de faire émerger des recherches sur les parlements dans les pays en développement, comme le détaille le descriptif du projet :

> Grant to Duke University to undertake, in cooperation with the Universities of Iowa and Hawaii, a program of comparative legislative studies, with primary emphasis on the role of legislatures in nation-building, particularly as vehicles of (or obstacles to) national integration, economic modernization, population programs, and increased political participation. Duke will focus on legislative influence on specific development problems (e.g., urbanization, rural development); Iowa will focus on

[229] Voir notamment : Haque, M. Shamsul. 2010. « Repenser l'administration pour le développement – Hommage à Fred W. Riggs ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 76(4): 803-9.

> inter-country comparative studies; and Hawaii will focus on Asian and Pacific Island countries. The grantees will develop/expand curricula offerings, train U.S. and foreign students to conduct comparative legislative studies, and sponsor various activities (symposia, publications, etc.) to arouse scholarly interest and participation in the field of comparative legislative studies. Duke will also create a legislative studies coordination office to enhance cooperation among the three participating universities.[230]

Cependant, en étant divisé entre trois universités différentes, ce projet ne vise pas seulement à financer des recherches et des formations, mais poursuit l'objectif particulier d'apporter la « « masse critique » nécessaire pour développer rapidement un sous-espace des études parlementaires comparées ». Autrement dit, il s'agit de construire de toutes pièces un nouvel espace académique, afin d'enrichir le « développement politique » d'une branche dédiée aux parlements. Les porteurs du projet au sein des différentes universités ont ainsi pleinement conscience du travail qui leur est demandé sur ce point, comme le montre le rapport que remet Fred Riggs à USAID en 1977 pour justifier des financements qu'il a obtenu au nom de l'Université de Hawaï, et dans lequel une partie est dédié à « l'institutionnalisation des études parlementaires comparées » :

> The main tools of institutionalization, previously reported, include the launching of a publications program (including a newsletter, a professional journal, occasional papers and monographs); the stimulation of several national and international professional associations to include panels on matters relating to the behavior and functions of legislatures in their regular program; an increasing number of scholars whose specializations include close study of legislatures, regardless of where, in the United states or abroad, they may be teaching and doing their research; and a growing consciousness of the importance of legislative variables within the context of other foci of interest, whether they be primarily concerned with development, administration, economic growth, social justice, human rights, or ecological concerns.[231]

Ce travail d'institutionnalisation d'un nouvel espace académique est divisé entre les différentes équipes, qui comptent quelques chercheurs dans chaque université. L'Université de Duke obtient le financement le plus important, car sous la direction d'Allan Kornberg, professeur de science politique, celle-ci est chargée de coordonner l'ensemble du consortium à travers la mise en

[230] Résumé du projet sur la plateforme USAID.

[231] USAID, *Comparative Legislative Studies Program University of Hawaï, Final report*, 1977. Références archives USAID : PD-AAM-340.

place d'un secrétariat et la gestion d'un comité directeur pour l'ensemble des activités du consortium. A l'université d'Iowa, Gehard Lowenberg, professeur de science politique spécialiste du Bundestag met en place dès 1971 un centre entièrement dédié à l'étude des parlements : le *Comparative Legislative Research Center*. À l'université d'Iowa, Michel Mezey se charge au nom de consortium à partir de 1973 d'une newsletter intitulée « Comparative Legislative Studies Newsletter », avec l'objectif de « faciliter les communications au sein de la communauté internationale de chercheurs et parmi les professionnels des parlements intéressés par l'analyse comparative des institutions législatives »[232]. Surtout, les chercheurs impliqués s'établissent rapidement dans les principales associations académiques, à l'échelle nationale comme internationale. Ainsi, dès 1972, une section sur le « legislative develoment » est créée au sein de la American Society for Public Administration, et un « research committee on legislative development » est créé au sein de l'International Political Science Association.

L'ensemble de ces initiatives aboutit même en 1976 au lancement par le *Comparative Legislative Research Center* de l'Université d'Iowa d'une revue intitulée *« Legislative Studies Quarterly »*. Tout en étant indissociable du financement de USAID, la revue est plus large et cherche à véritablement établir les *legislative studies* comme branche de la science politique. Dès lors, la newsletter du consortium est publiée dans cette revue, mais des articles concernant d'autres parlements que ceux des pays en développement sont également inclus. Le premier numéro comporte ainsi par exemple un article intitulé « *French deputies and the political system »* écrit par Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal, de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Le directeur de la revue, Malcom Jewel, explique ainsi la logique de la création de la revue telle qu'elle a été imaginée au sein du centre établi à l'Université d'Iowa :

> The Comparative Legislative Research Center at the University of Iowa, a member of the Consortium, has recently been engaged in comparative legislative studies in both western and nonwestern countries, and for a number of years Iowa has been a center for research of the U.S. Congress and state legislatures. The decision to launch a journal of legislative studies was reached by the members of the Center during the spring of 1975, while I was spending a sabbatical year there. We decided that there was a need to bring together in one place the products of cross-national, non-American legislative research and research being done on the U.S. Congress and state legislatures. A journal appeared to be the best vehicle for the prompt and economical publication and the wide distribution of manuscripts, including some of the papers presented at conferences and

[232] Mezey, Michael L. 1976. « Comparative Legislative Studies Newsletter ». *Legislative Studies Quarterly* 1(1): 129-41.

> panels. We decided that approximately one issue of the four published annually should be devoted to a single theme, providing an outlet for revised papers initially given at conferences on legislative topics.[233]

Très rapidement, avec les financements de USAID, un sous-espace académique prend donc forme aux États-Unis comme au niveau international, et s'institutionnalise comme un sous-espace de la science politique. Quelques années plus tard, en 1983, alors que le financement de USAID est terminé, l'*American Political Science Association* met également en place une section dédiée aux parlements. En confiant un tel travail à des universitaires en « public administration », les fonctionnaires de USAID initient alors un agenda de recherche qui s'intéresse aux parlements avec une perspective très particulière : le fonctionnement de leurs administrations. Leur intérêt n'est en effet pas pour le travail des parlementaires, ni même la production des lois, mais bien leur fonctionnement administratif.

2.3.2.3 La *State University of New York* et l'invention de savoirs opérationnels de « développement parlementaire »

À partir de 1970, USAID attribue à l'antenne à Albany de la *State University of New York* un financement parallèle pour un programme très particulier. Alors que les trois autres universités ont pour objectif de faire émerger un espace académique propre, SUNY a pour objectif de mettre en place des activités de recherche, mais surtout de faire émerger de véritables savoirs de gouvernement directement mobilisables pour renforcer les parlements. C'est ainsi avec un financement de 750,000 dollars qu'est mis en place le *Comparative Development Studies Center* sur le site de l'université à Albany, à partir de 1971[234]. Le projet est porté par James Heaphey, professeur de science politique qui dispose de contacts importants au sein de USAID et au Département d'État, qui est rapidement secondé par Abdo Baaklini, doctorant libanais qui devient le directeur adjoint du centre. Comme le montre sa trajectoire (voir notice biographique), Abdo Baaklini incarne en lui-même la volonté de USAID de faire émerger des universitaires aptes à

[233] USAID, *Comparative Legislative Studies Program University of Hawaï, Final report*, 1977. Références archives USAID : PD-AAM-340.

[234] USAID, *A retrospective of A.I.D.'s Experience in Strengthening Democratic Institutions in Latin America, 1961-1981*, 1987. Références archives USAID: PN-AAZ-442.

mobiliser leurs savoirs pour le développement. Ainsi, son travail académique est fondé sur l'idée que le rôle des parlements dans le « développement politique » est sous-estimé, et son travail pour USAID consiste à appuyer ce rôle, alors que les parlements ont jusqu'ici été délaissés par l'aide au développement, comme il l'explique lui-même dans un rapport écrit en 1978 :

> Legislative institutions in Third World countries have long been neglected by technical assistance programs. Because they are political institutions, legislatures require very sensitive handling. Moreover legislatures in developing countries were erroneously conceived as having little to contribute to the satisfaction of social, security, and economic needs, and since technical assistance programs are largely addressed to such needs, it was logical to work with the bureaucracies responsible for these areas. And then there are many social scientists and technical assistance experts who view legislatures as the citadel of conservative forces. Since modernization involves change, keeping the legislature weak and underdeveloped has been thought good development strategy. Some technical assistants have reached the same conclusion for purely pragmatic reasons. Working with a collegial, political body requires enormous time and patience as compared to working with hierarchically constituted bureaucracies. Limited by the donor agency in terms of time and program objectives, the technical expert has often judged the bureaucracy to be his best friend, while the politician was his enemy, concerned only with advancing his own interest.[235]

Les projets mis en place par SUNY s'opposent alors totalement à cette logique. Ces universitaires en science politique souhaitent au contraire renforcer la place des parlements dans les systèmes politiques, et leur donner les moyens de mettre en place des politiques de développement efficaces. L'ensemble du projet du centre consiste alors en l'idée qu'il suffirait de construire les « capacités institutionnelles » d'un parlement pour qu'il puisse jouer son rôle au mieux. Cela consiste en particulier à développer les connaissances sur lesquelles les parlementaires comme les administrateurs peuvent s'appuyer. James Heaphey, Abdo Baaklini et leurs collègues mettent ainsi en place entre 1971 et 1978 un curriculum à destination des fonctionnaires parlementaires, et organisent des missions dans certains parlements, notamment au Brésil, pour les appuyer dans la mise en place de bibliothèques, de centres de recherches, et de manière générale de moyens permettant aux parlements de professionnaliser leur travail, comme l'explique Abdo Baaklini :

> To be able to perform this development function a legislature needs access to relevant information regarding the myriad issues involved in the change process. To build such institutional capability, a center of information within the legislature is needed, as is the

[235] SUNY (CDSC), *Legislative development program 1971-1978,* 1978. Références archives USAID:PN-AAM-294.

> help of professional staff. The professional staff, however, should understand the nature of the legislature, the role it plays, and the kind of information it needs, otherwise the legislature may fall victim to its own internal bureaucracy. Universities can help enormously in preparing this professional staff, especially in such fields as public administration, information and library sciences, computer science, and others. Political science can lead the way by identifying what legislatures and legislators do in contemporary societies and the kind of information support they need to play their roles. Comparative analysis of structures, processes, and research and information technologies available to legislatures can be an invaluable sources of innovation.[236]

Étant issus de science politique et non de *« public administration »*, ces chercheurs ont une perspective bien plus large sur les parlements, et ne se situent eux-mêmes pas seulement dans le domaine de l'administration. Ils sont beaucoup plus proches des théories de la modernisation, et sont en cela les seuls à produire de véritables savoirs de gouvernements émanant de la science politique pour le « développement politique ».

Notice biographique 3 : Abdo Baaklini, entre champ académique et développement

Abdo Baaklini (né en 1938 à Dhour Shweir, au Liban) incarne le projet de USAID de faire émerger des universitaires qui, comme c'est le cas en économie, seraient capables de faire le lien entre champ académique et projets de développement. Il a obtenu un Bachelor puis un Master en Public Administration de l'*American University of Beirut*, et a ensuite fait la connaissance en 1967 de James J. Heaphey, alors professeur à la *State University of New York* (SUNY), à Albany, lors d'un évènement financé par l'*International Political Science Association*. Celui-ci lui permet de venir réaliser un doctorat à Albany à partir de 1971, puis de devenir directeur adjoint du *Comparative Development Studies Center*, financé par USAID. À la fin du financement en 1978, le centre est renommé en Center for Legislative Studies, et Abdo Baaklini en devient le directeur jusqu'à sa mort en 2003.

Le positionnement d'Abdo Baaklini dans le champ de la science politique est indissociable de son engagement dans les projets de développement. Lorsque James J. Heaphey le rencontre au Liban en 1967, il est déjà marqué par la conviction que le Parlement joue un rôle clé dans le système politique libanais. Dans sa recherche de doctorat, il s'appuie sur le cas du Liban pour s'insérer dans l'espace académique construit avec les financements de USAID, sur l'idée que la littérature sur le « développement politique » accorde trop peu de place aux parlements. Cependant, il se distingue en ciblant explicitement la *« littérature sur le « déclin des parlements » »*, qu'il voit comme *« l'un des mythes acceptés dans les sociétés occidentales »*. Cette littérature estime que les

[236] SUNY (CDSC), *Legislative development program 1971-1978,* 1978. Références archives USAID:PN-AAM-294.

parlements ont perdu leur pouvoir face au pouvoir exécutif, aux partis, à la bureaucratie, et qu'ils n'ont plus de rôle significatif sur la production des lois. Abdo Baaklini rejette également une approche positiviste des sciences sociales, et refuse de s'engager dans *« la construction d'un modèle ou dans la formulation de généralisations universelles »*. À la place, il prend le parti épistémologique de s'intéresser à *« l'enchaînement des évènements »*, pour arriver à la conclusion suivante : de 1842 à 1972 les élites libanaises ont donné un rôle central au parlement, lui permettant d'affirmer son autorité sur le système politique, et de jouer ainsi un rôle central dans le « développement politique » du pays.

Jusqu'à sa mort en 2003, la carrière d'Abdo Baaklini allie étroitement des publications scientifiques reconnues, qui montrent le rôle des parlements dans les pays en développement, et un travail d'appui aux parlements. Sa thèse est publiée aux éditions *Duke University Press* en 1976, et est alors le deuxième ouvrage de la collection gérée par le *Consortium for comparative legislative studies*[237]. Il écrit par la suite de nombreux articles, et marque durablement le champ de la science politique au niveau international, en défense du rôle des parlements dans les pays en développement. Dans une revue de la littérature publiée en 1983, Michael L. Mezey le décrit ainsi comme défendant une *« version extrême »* de la capacité des parlements à pourvoir s'institutionnaliser[238]. En 1999, dans une note intitulée « la transitologie à l'épreuve du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord », s'appuyant sur le dernier ouvrage coécrit par Abdo Baaklini[239], Michel Camau le positionne de la même façon, voyant dans son travail un plaidoyer pour *« une redécouverte des parlements comme arènes politiques décisives dans le développement des processus transitionnels »*[240].

Mais à la suite des résistances rencontrées par Princeton Lyman au sein de USAID, Abdo Baaklini et James Heaphey font un bilan mitigé des activités du centre à la fin du financement de USAID en 1978. Ils ont essayé d'institutionnaliser des activités d'assistance technique aux parlements, mais ont fait face à différents obstacles, en particulier pour développer des programmes multilatéraux. Ils ont essayé de le faire à travers le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), chargé de gérer les projets d'assistance technique de l'ONU, mais n'y sont pas parvenus. Ils disent ainsi ne pas avoir été « dans une position de posséder les ressources nécessaires pour traiter avec la complexité et la machinerie politique grandissante de l'ONU et de ses agences ». Le constat est comparable avec l'Union Inter-Parlementaire, qui bien qu'ayant

[237] Baaklini, Abdo I. 1976. *Legislative and Political Development: Lebanon, 1842-1972*. 1st edition. Durham, N.C: Duke University Press.

[238] Mezey, Michael L. 1983. « The Functions of Legislatures in the Third World ». *Legislative Studies Quarterly* 8(4): 511.

[239] Baaklini, Abdo I., Guilain Denoeux, et Robert Springborg. 1999. *Legislative Politics in the Arab World: The Resurgence of Democratic Institutions*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub.

[240] Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXXVIII, 1999, CNRS ÉDITION

développé des activités d'assistance technique au cours des années 1970, ne mettent pas des moyens à la hauteur nécessaire. De manière générale, ils ont fait face à des difficultés importantes, comme l'explique Abdo Baaklini :

> There are various obstacles standing in the way of legislative development. First, there is the hostility of a country's elite to the legislature and the seemingly irrational way it operates. Another problem is that most consider the accumulation and concentration of power more important than its distribution or sharing. Out of a real concern for development and because of the need to be able to act swiftly, legislatures have been dismissed as obstructionist and irrelevant. The primitive technical and professional capability of most legislatures in developing countries' seems to be another factor accounting for their weaknesses. Those institutions under attack ideologically' have been denied resources and emasculated. Even when legislatures can participate in development plans, they have rarely been able to make informed decisions in reasonable periods of time. Finally, most donor agencies in the world have sought to exclude legislatures from their operations, sometimes for political reasons, other times for developmental reasons, or for practical convenience. This situation continues today.[241]

Si le bilan de cette expérience est mitigé, ces savoirs vont cependant, comme dans le cas du *« law and development »*, marquer durablement les activités visant au renforcement des institutions politiques.

***

Ce chapitre a montré comment des activités relevant expressément de la « politique » ont émergé, aux marges du développement. On retrouve alors un processus proche de celui de l'autonomisation des « fondations politiques » qu'étudie Dorota Dakowska vis-à-vis de la politique étrangère allemande[242]. Les politistes mobilisés utilisent des ressources issues du développement pour mettre en place des activités qui portent sur la « modernisation » des institutions politiques. Mais ce chapitre montre avant tout les difficultés rencontrées dans l'émergence de telles activités, précisément parce que celles-ci questionnent la nature « politique » ou non du développement. On voit ainsi s'instituer une frontière entre différentes formes d'activités. Bien que l'émergence du

[241] SUNY (CDSC), *Legislative development program 1971-1978,* 1978. Références archives USAID:PN-AAM-294.

[242] Dakowska, Dorota. 2014. *Le pouvoir des fondations : Des acteurs de la politique étrangère allemande*. Rennes: PU Rennes.

« développement politique » a lieu alors que des activités de *public administration* sont toujours en cours au sein de USAID, aucun lien n'est établi entre les deux formes d'intervention. Celles-ci sont en effet considérées comme profondément différentes, précisément car la *public administration* vise à réformer des administrations comme « séparées de la politique » alors que le « développement politique » consiste à agir directement sur les processus et les institutions politiques. Surtout, c'est la difficulté de rendre de telles activités autonomes, qui apparaît. En cela, bien que les travaux sur la « promotion de la démocratie » considèrent cette période éphémère et par conséquent de peu d'importance, elle s'avère particulièrement significative.

Ensuite, prendre une approche par la production et la mobilisation des savoirs de gouvernement montre que contrairement à ce qu'a pu montrer une littérature qui s'est arrêtée aux espaces académiques, il n'existait pas une « doctrine de politique étrangère » propre aux théories de la modernisation. En réalité, les politistes ont lutté pour la mise à l'agenda de leurs propres activités, pour l'attribution d'une juridiction sur les certaines « problèmes » propre à la modernisation des pays du Sud. Il font alors le constat que leur discipline ne dispose pas de savoirs de gouvernement prêts à l'emploi, et ne savent même pas précisément le rôle qu'ils souhaiteraient se voir attribué au sein de l'agence. Ils posent ainsi à la fois la question de l'autonomie de telles activités, mais de l'existence même d'une « expertise » qui pourrait porter sur la modernisation politique.

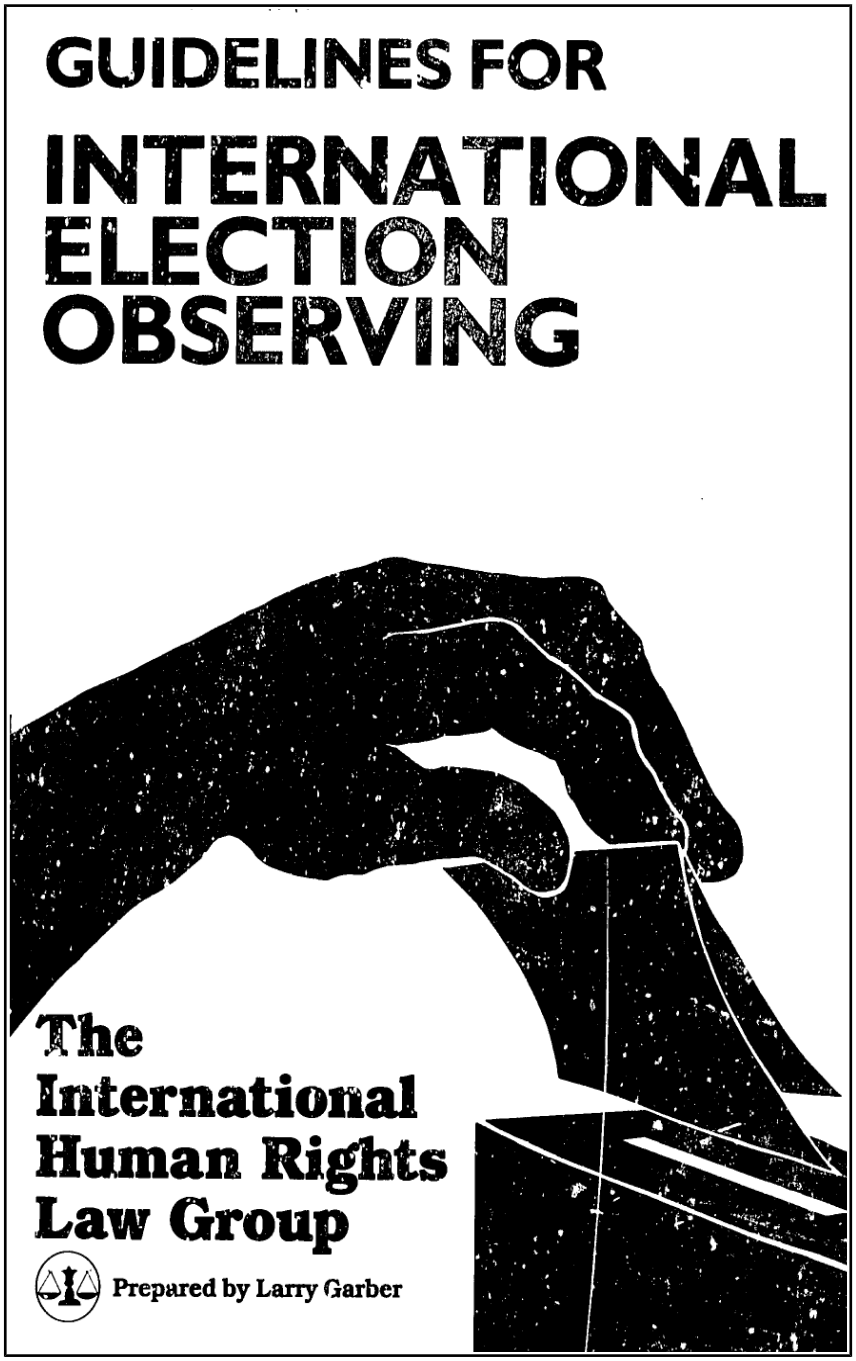
Voir la relation entretenue avec ces espaces académiques permet alors de mieux comprendre l'abondance de réseaux et de sous-espaces académiques qui viendront par la suite se constituer sur la réforme des institutions d'État. Et on est ici précisément en présence d'avatars académiques, c'est à dire d'espaces académiques construits tout entiers pour répondre aux besoins de pratiques professionnelles. Aujourd'hui pourtant, qui remettrait en question ces travaux ? Le cas des « études parlementaires » est frappant. Parcourir la bibliographie, par exemple, du récent *Traité d'études parlementaires* amène à croiser un grand nombre de travaux directement ou indirectement liés aux financements du *« legislative development »* par USAID[243]. Les sections dédiées à ces études dans les associations académiques financées par USAID existent même encore, même si elles ont été renommées avec la relégation du sous-espace du *« legislative development »*. À la manière de la montée en puissance des expérimentations aléatoires en économie étudiées par Gil Eyal et Luciana de Souza Leão, on pourrait même user ici du concept de *« hinge »* de Andrew Abbott, c'est à dire l'imbrication, à travers la mise en place du *Title IX*, du champ du développement et de celui des

[243] Collectif, Olivier Rozenberg, et Eric Thiers. 2018. *Traité d'études parlementaires*. Bruxelles: Promoculture Edition.

sciences sociales. Enfin, on voit commencer à se dessiner la mobilisation d'une pluralité de savoirs qui caractérisera le champ réformateur quelques décennies plus tard.

Chapitre 3 : Organiser et encadrer les processus électoraux

Genèse de trois formes d'expertise électorale, issues des droits de l'homme, du conseil politique et de l'administration publique



Lignes directrices sur l'observation des élections, commandées en 1983 par USAID à des juristes issus du champ des droits de l'homme.

La question de l'organisation et de l'encadrement des élections s'est constituée comme le principal objet de recherche pour saisir la « transnationalisation du politique ». Depuis la mise à l'agenda, dans les années 1980, du « problème » de la bonne tenue des élections dans les pays du Sud, de multiples travaux se sont en effet intéressés à ces activités[244]. Mais en se limitant aux espaces nationaux, cette littérature laisse une vision « unifiée » d'un champ expert international de la « promotion de la démocratie » qui diffuserait des normes électorales uniformes, et au sein duquel les acteurs seraient les porteurs de visions et de concepts homogènes, qu'il s'agisse par exemple du Programme des Nations Unies pour le Développement, ou encore de l'*International Foundation for Electoral Systems*. En s'intéressant à l'émergence de ce type d'activités dans les années 1980, on montre ici au contraire que celles-ci ont initialement mobilisé des ressources issus d'espaces sociaux distincts : la gestion des crises internationales, le développement et enfin les droits de l'homme et la promotion de la démocratie. Par conséquent, on montre qu'elles se sont inscrites dans des espaces académiques et professionnels différents, et ont donné lieux à la genèse de trois formes distinctes d'expertise électorale, respectivement construites sur des savoirs juridiques, administratifs et issus du conseil politique.

En prenant la production et la mobilisation des savoirs de gouvernement comme point d'entrée, on se distingue donc des travaux existants. Il s'agit en effet ici de regarder dans quels espaces sociaux se situent les organisations impliquées, quelles sont les trajectoires académiques et professionnelles des individus sur lesquels elles s'appuient, et surtout de montrer en quoi cela aboutit à des problématisations particulières de l'organisation et de l'encadrement des élections. Par exemple, cette recherche s'inscrit dans la réappropriation des « droits de l'homme » par l'administration Reagan, que Nicolas Guilhot a interprété comme la concurrence entre deux projets, l'un considérant les droits de l'homme comme « limitation de la souveraineté par le droit

[244] Voir notamment Bertrand, Romain. 2008. « Les organisations de « promotion de la démocratie » et la construction des bureaucraties électorales indonésiennes ». *Critique internationale* 40(3): 51. ; Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1): 4-23. ; Pétric, Boris. 2008. « Le Kirghizstan : soft power et inflation électorale ». *Hérodote* 129(2): 145, Favarel-Garrigues (ed.), Gilles. 2009. « La lutte anticorruption, de l'unanimisme international aux priorités intérieures ». *Droit et société* n° 72, Allal, Amin. 2010. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée ». *Critique internationale* (48): 97-116, Bertrand, Romain. 2008. « Les organisations de « promotion de la démocratie » et la construction des bureaucraties électorales indonésiennes ». *Critique internationale* 40(3): 51. ; Favarel-Garrigues, Gilles, et Iaroslav Startsev. 2007. « La combinaison des héritages et des emprunts dans la transformation de l'administration russe ». *Critique internationale* n° 35(2): 69-84.

international » et l'autre comme « production de gouvernementalité démocratique »[245]. Mais s'intéresser à la production et la mobilisation des savoirs de gouvernements dans l'action publique montre ici que sous la même administration Reagan, ces deux projets ont été transposés en deux formes différentes d'expertise électorale. En 1983, des fonctionnaires de USAID s'appuient sur le nouvel agenda de promotion de la démocratie pour attribuer des financements à des organisations de juristes issus du champ des droits de l'homme afin qu'ils produisent des savoirs sur l'organisation des élections, donnant naissance au Costa Rica du *Centro de Asesoria et Promocion Electoral* (CAPEL)[246]. Dans un second temps, Peter McPherson, proche de Ronald Reagan nommé à la tête de USAID, attribue des financements à des consultants politiques proches du parti républicain pour fonder en 1985 l'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES).

Les savoirs juridiques produits par le premiers ont vocation, dans une logique de lutte contre les régimes autoritaires, à contraindre les acteurs étatiques au respect de principes juridiques nationaux et internationaux. Les savoirs issus du conseil politique produits par les seconds s'appuient sur une connaissance pratique des campagnes électorales, au plus près des candidats, pour créer une forme d'ingénierie des processus électoraux. Mais ici encore, les savoirs administratifs, parce qu'ils ne visaient pas explicitement à promouvoir la démocratie, n'apparaissent pas dans l'historiographie de ces activités. Pourtant, comme le montre ce chapitre, l'ONU a fait émerger une troisième forme de savoirs dans les années 1980 lors de l'organisation des élections visant à l'indépendance de la Namibie. Dans le prolongement des activités onusiennes de public administration, ces savoirs répondent à la nécessité d'intervenir de façon « séparée de la politique ». La Namibie fait l'objet d'un conflit entre l'occupant sud-africain, soutenu par les États-Unis, et un mouvement indépendantiste soutenu par l'Union soviétique, et même soutenu militairement par Cuba. C'est donc un accord à la fois exceptionnel et fragile entre les deux puissances qui conduit à recourir à l'ONU pour superviser l'organisation des élections d'une Assemblée constituante en collaboration étroite avec l'occupant sud-africain, qui s'apprête à quitter le pays. Dans ce cadre très politisé, où le travail de l'ONU est soumis aux critiques de l'Afrique du Sud, du mouvement indépendantiste, comme de l'Union soviétique et des États-Unis, l'enjeu est alors de mettre sur pied une organisation « administrative » des élections qui soit neutre vis-à-vis du processus politique lui-même. Comme ce chapitre le montre, si ces trois savoirs ne sont pas en concurrence directe, ils

[245] Guilhot, Nicolas. 2008. « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine ». *Critique internationale* 38(1): 113.

[246] Dans la suite de la thèse, la traduction française suivante sera utilisée : Centre d'Assistance et de Promotion Électorale.

participent à des problématisations différentes de l'objet « élection » et amène à la consolidation de problèmes précis, comme par exemple la question de l'enregistrement des électeurs. En se concentrant sur un objet particulier de l'action publique transnationale qui émerge alors (les élections), ce chapitre permet alors de voir, plus largement, comment différentes activités de réforme des institutions d'État émergent à l'interstice d'autres espaces transnationaux déjà stabilisés. Surtout, il montre en quoi tout en portant sur un même objet, ces savoirs restent cloisonnés à des espaces distincts.

La première section de ce chapitre montre comment des savoirs juridiques visant à contraindre les États au respect des libertés politiques ont émergé par la mobilisation de fonctionnaires de USAID eux-mêmes militants des droits de l'homme **(3.1)**. La seconde section montre comment l'administrateur de USAID Peter McPherson a attribué des financements à des professionnels du conseil politique pour faire émerger une ingénierie des processus électoraux **(3.2)**. Enfin, nous reviendrons sur la mise en place de la mission de l'ONU de supervision des élections en Namibie, pour montrer comment a émergé, sur le terrain, une expertise électorale onusienne contrainte à des tensions politiques fortes, et donc à la production de savoirs administratifs qui n'entrent pas en conflit avec le processus politique **(3.3)**.

3.1 Des savoirs juridiques : mobiliser le champ des droits l'homme pour contraindre les États à respecter les libertés politiques

Si il y a bien, de l'administration Carter à l'administration Reagan, une rupture vis-à-vis de l'usage des droits de l'homme dans la politique étrangère étasunienne, s'intéresser à l'usage du droit en Amérique latine montre cependant une certaine continuité **(3.1.1)**. A travers deux financements principaux, sous l'administration Reagan, des fonctionnaires de USAID eux-mêmes militants des droits de l'homme attribuent des financements à des professionnels du champ des droits de l'homme, d'abord pour créer au Costa Rica le Centre d'Assistance et de Promotion Électorale (CAPEL) **(3.1.2)**. Un second financement est attribué à une organisation étasunienne du champ des droits de l'homme pour rédiger des lignes directrices visant à standardiser les missions d'observation électorales **(3.1.3)**.

3.1.1 Une réorientation de la politique étrangère étasunienne en Amérique latine vers le renforcement des systèmes judiciaires

De nombreux travaux se sont intéressés au passage de l'administration Carter à l'administration Reagan, en particulier comme le passage d'une politique construite sur les droits de l'homme à une politique basée sur la promotion de la démocratie. Mais en se focalisant sur l'Amérique latine, on voit avec la réorientation de la politique étrangère de Reagan, une continuité dans les usages du droit, notamment par l'établissement de projets « d'administration de la justice ». A son arrivée au pouvoir en 1977, Jimmy Carter a repris à son compte les mobilisations pour les droits de l'homme, et en a fait l'un des éléments de la politique étrangère étasunienne. Yves Dezalay explique ainsi que le nouveau président démocrate a cherché à « réactualiser le grand dessein d'une alliance internationale de notables en empruntant à l'idéologie des droits de l'homme l'idéalisme nécessaire pour compenser la perte des illusions technocratiques au fondement de l'*Alliance for Progress* »[247]. Il a été poussé sur cette voie par des militants démocrates eux-mêmes engagés pour les droits civiques, ou contre la guerre au Vietnam, comme Patricia Derian, militante alors nommée Secrétaire d'État adjointe aux droits de l'homme et aux affaires humanitaires dans la nouvelle administration.

Cette nouvelle politique passe par un soutien au processus de construction d'un ordre juridique régional établi autour de la Convention Américaine des Droits de l'Homme écrite en 1959. Dès son arrivée au pouvoir, en juin 1977, Jimmy Carter signe cette convention et participe activement à la mise en place de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH), en 1979[248]. Cette réorientation est également le produit du travail du Représentant démocrate Donald Fraser, qui était déjà à l'initiative de la mise à l'agenda du Congrès du « développement politique » (voir chapitre 2), et qui a trouvé dans les droits de l'homme un moyen plus efficace de moraliser la politique étrangère étasunienne. En 1978, celui-ci fait en particulier voter par le Congrès un amendement qui contraint USAID à débloquer des fonds spécifiquement pour des projets de droits de l'homme, et surtout à n'agir que dans des pays qui les respectent. Mais comme l'explique Thomas Carothers, de manière générale les fonctionnaires de USAID « ont peu d'intérêt pour les programmes de droits de l'homme », les voyant comme « des distractions politiques imposées par le

[247] Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Le Seuil, p.210.

[248] ?Voir notamment : https://www.cartercenter.org/news/editorials_speeches/jc-western-hemisphere-human-rights.html

Congrès », et comme « un rappel malvenu des tentatives de développement politique de la fin des années 1960 »[249]. C'est cet amendement qui permet tout particulièrement de financer en 1980 la mise en place, sous l'influence de l'un des juges de la Cour, Thomas Buergenthal[250], d'un Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme auprès de la CIDH. Celui-ci vise à établir une équipe travaillant à plein temps à produire des connaissances sur les droits de l'homme pour nourrir et institutionnaliser leur travail. Celui-ci est mis en place par des juristes latino-américains, parfois en exil, qui ont tous en commun de s'inscrire dans une volonté de construire et d'institutionnaliser les droits de l'homme comme champ juridique.

L'administration Reagan arrivée en 1981, est pour sa part « fort peu soucieuse des droits de l'homme »[251]. La Convention inter-américaine des droits de l'homme ne sera par ailleurs jamais ratifiée. A l'opposé, celui-ci s'allie à certains régimes autoritaires, en particulier en Amérique latine, pour éviter de voir s'installer des gouvernements socialistes comme celui de Salvador Allende[252]. Ronald Reagan remplace Patricia Derian par un néoconservateur, Elliott Abrams, qui se définit lui-même comme réaliste, et qui met un terme à la politique de droits de l'homme. Comme le montre Nicolas Guilhot, ces « idéologues néoconservateurs » qui rejoignent l'administration reformulent alors « la vieille, traditionnelle, notion d'intérêt national dans le langage idéaliste et universaliste des droits de l'homme » pour construire une politique de promotion de la démocratie. Cette « continuité symbolique » avec l'agenda de l'administration Carter allait alors faire du « champ de la démocratie et des droits de l'homme » le « cadre dans lequel un nouveau « consensus libéral » était possible »[253]. La mise en place de cette nouvelle politique est marquée par l'annonce en 1982 dans un discours à Westminster de la mise en place du *National Endowment for Democracy*, une fondation qui, depuis lors, apporte ses financements à des groupes militants de différentes formes. Dans ce discours, il fixe le nouvel objectif de la politique étrangère étasunienne: « promouvoir

---

249 Carothers, Thomas. 1993. *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. University of California Press, p. 199.

250 Thomas Buergenthal est né en Tchécoslovaquie en 1934, il est le co-rédacteur du premier recueil de jurisprudence consacré aux droits de l'homme en 1973 et sera Président de la Cour Inter-Américaine des Droits de l'Homme de 1985 à 1987. Pour plus de détails sur sa trajectoire, voir notamment Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Le Seuil, p. 211.

251 Guilhot, Nicolas. 2008. « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine ». *Critique internationale* 38(1), p.114.

252 Voir notamment Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Le Seuil, p. 96.

253 Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press, p. 69.

l'infrastructure de la démocratie, le système de presse libre, les syndicats, les partis politiques, les universités, qui permet à un peuple de choisir sa propre manière de développer sa propre culture, de concilier ses propres différences par des moyens pacifiques. »[254]. Comme l'expliquent Yves Dezalay et Brian Garth, « l'existence du champ des droits de l'homme devient l'enjeu d'une bataille politique », et celui-ci « développe son autonomie par rapport au champ du pouvoir d'État »[255]. La mise en place du NED s'est ainsi accompagnée de la création de quatre organisations afin d'utiliser ses financements dans des objectifs précis et de manière plus professionnalisée. Il s'agit du *Center for International Private Enterprise*, de l'*American Center for International Labor Solidarity*, mais surtout, sur le modèle des fondations politiques allemandes, du *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), et de l'*International Republican Institute* (IRI)[256]. Ces deux organisations sont en effet affiliées respectivement au parti démocrate et au parti républicain, et ont vocation à soutenir des partis et plus largement des militants qui leurs seraient proches dans les pays du Sud.

Tournée vers ce nouvel agenda, l'administration Reagan s'oppose même initialement à tout projet s'appuyant sur le droit, prolongeant dans la politique étrangère l'opposition du Président au financement d'une aide légale sur le territoire national[257]. C'est la situation en Amérique latine qui contraint l'administration Reagan à renouer avec l'idée d'appuyer les systèmes juridiques des États, et pour cela de s'appuyer notamment sur des réseaux anciens de juristes souvent inscrits dans le champ des droits de l'homme. L'appui de l'administration Reagan aux régimes militaires fait en effet l'objet d'une controverse croissante, critiquée tout particulièrement pour son soutien aux régimes politiques du Panama et du Salvador, mais également aux *contras*, milices armées qui s'opposent au gouvernement socialiste révolutionnaire du Nicaragua. C'est dans ce cadre que vont être mis en place les premiers programmes d'appui aux systèmes judiciaires. Pour répondre aux critiques des militants des droits de l'homme, James Michel, conseiller légal dans le bureau du Département d'État en charge de l'Amérique latine, fonctionnaire de carrière, initie la mise en place d'un premier projet visant à renforcer le système judiciaire du Salvador, pour un budget d'environ 9

---

254 Extrait du discours donné à Westminster par Ronald Reagan le 8 juin 1982. Disponible sur le lien suivant : https://www.heritage.org/europe/report/20-years-later-reagans-westminster-speech

255 Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Le Seuil, p. 213.

256 Dakowska, Dorota. 2014. *Le pouvoir des fondations : Des acteurs de la politique étrangère allemande*. Rennes: PU Rennes.

257 Carothers, Thomas. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for Int'l Peace, p. 206.

millions de dollars[258]. Comme il l'explique en entretien, ce projet s'inscrit dans la continuité des programmes de financement du sous-espace disciplinaire du *« law and development »* des années 1960 (voir chapitre 2), mais en cherchant à s'en distancier :

> Early on in this work in democratic development, I learned about an old program that had begun in the 1960's called the Law and Development Movement. The idea wasn't so bad, but the implementation was that brighteyed young lawyers would go down to Latin America, and they'd go into 400 year old universities and tell them they'd been doing it wrong for 400 years and they really had to do this by the Harvard method! [laughter] That didn't go over well[259].

En parallèle, pour réorienter de manière plus générale la politique étrangère étasunienne dans la région, Ronald Reagan constitue en 1983 une commission ad-hoc, présidée par Henry Kissinger : la Commission nationale bipartisane sur l'Amérique centrale. Celle-ci est chargée d'étudier la situation, en particulier au Salvador et au Nicaragua, et de proposer une réorientation de la politique étasunienne. La commission propose alors de ré-ouvrir la question de l'assistance étasunienne aux pays en développement, et plus particulièrement la question de l'articulation entre développement économique et réformes politiques. Autrement dit, comme l'explique un des membres de la commission, le rapport qui en est issu remet explicitement à l'agenda la question du « développement politique » :

> I think the essence or the genius of the report, and I hold it in very high regard, was that it was the ultimate vindication, or expression, of the Alliance for Progress concept. That is to say that, number one, there is an essential inter-relationship between political development, and economic growth. The struggle for democracy in the hemisphere is most promising where there is promise of a better life for the people. By the same token, economic collapse leads to political deterioration--first point. The second point, the need to ensure that the efforts, both internally and externally in support of economic development and political change, are coordinated, and represent a collegiate judgment, rather than a bilateral determination by the United States alone.[260]

Le rapport conclut à la nécessité de mettre en place une aide visant à soutenir les institutions

---

[258] Ibid.

[259] Entretien avec James Michel le 21 octobre 2005, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[260] ?Entretien avec William D. Rogers, réalisé le 8 juillet 1992 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

et les processus démocratiques, en particulier par des programmes de soutien aux systèmes judiciaires. Mais le rapport propose initialement pour cela de s'appuyer sur une nouvelle organisation, spécialement dédiée à ces projets. Alors que le *National Endowment for Democracy* vient déjà d'être créée, c'est un pan supplémentaire d'activités de politique étrangère qui ne sont pas destinées à USAID. La situation est alors considérée comme critique par Peter McPherson, républicain conservateur, nommé deux ans plus tôt par Ronald Reagan à la tête de USAID, qui considère ces nouvelles activités comme une menace pour leurs financements et leur puissance[261]. Mais ce projet de nouvelle organisation spécialement destinée à l'Amérique latine est finalement mis en échec. La direction de USAID en profite alors à partir de 1984 pour obtenir des fonds supplémentaires, qui sont mobilisés pour augmenter l'ampleur du projet de réforme de la justice mené au Salvador, qui est alors étendu à d'autres pays. Pour mener ces opérations, un bureau intitulé « Administration of Justice and Democratic Development » est alors installé au sein du bureau bureau Amérique latine en 1984.

3.1.2 La création du Centre pour l'Assistance et la Promotion Électorale (CAPEL) : une expertise juridique des processus électoraux

C'est dans ce cadre d'une remise à l'agenda d'activités basées sur l'utilisation du droit que des fonctionnaires de USAID s'appuie sur l'amendement établi par Donald Fraser pour mobiliser le champ juridique sud-américain sur la question des élections **(3.1.2.1)**. L'établissement d'un centre spécialisé, le CAPEL, vise alors à produire et établir des savoirs juridiques visant à encadrer, par le droit, les processus électoraux **(3.1.2.2)**.

3.1.2.1 La mobilisation du champ des droits de l'homme sud-américain

L'amendement adopté sur proposition de Donald Fraser visant à contraindre USAID à utiliser des fonds sur la question des droits de l'homme était passé relativement inaperçu sous l'administration Carter. Sous l'administration Reagan, il devient au contraire l'un des rares leviers permettant aux fonctionnaires de USAID eux-mêmes militants des droits de l'homme de continuer à

[261]?Ibid.

financer les réseaux qu'ils ont participé à établir sous l'administration précédente. Cet amendement au *Foreign Assistance Act* stipule ainsi que « Le Président est autorisé et encouragé à utiliser pas moins de 3 millions de dollars parmi les fonds disponibles » afin de financer des « études visant à identifier et à exécuter ouvertement des programmes et des activités susceptibles d'encourager ou de promouvoir le respect des droits civils et politiques, y compris le droit à la liberté de croyance et de pratique religieuses, énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme »[262]. Autrement dit, une partie du budget dédié à l'aide au développement est réservée à des projets visant à promouvoir les droits de l'homme, et en particulier les droits civiques et politiques. Donald Fraser prend d'ailleurs la précaution de stipuler dans l'amendement que ces financements ne doivent pas être utilisés « directement ou indirectement, pour influencer le résultat d'aucune élection dans aucun pays »[263]. En faisant adopter cet amendement, Donald Fraser a en quelque sorte laissé un héritage de l'administration Carter, obligeant les administrations ultérieures à financer des initiatives en faveur des droits de l'homme. Comme l'explique Larry Garber, qui bénéficiera de l'un de ces financements (voir notice biographique), cet argent est alors incongru sous une administration Reagan qui a effacé les droits de l'homme de la politique étrangère étasunienne :

> This is Reagan administration, which has been provided with a pot of money through a statute that included provisions precluding the provision of any assistance to gross abusers of human rights. […] It's part of that statute; section E of that statute was "and there should be a fund created to support human rights projects." So here we are now in the Reagan administration, and they don't know what to with this money set aside for human rights. They were totally trashing all other aspects of human rights policy, but they had this money.[264]

Ce sont alors des fonctionnaires du bureau Amérique latine de USAID, eux-mêmes militants des droits de l'homme, qui vont « vendre à l'équipe Reagan »[265] des projets de « promotion de la démocratie », tout en confiant leurs réalisation à des organisations de juristes des droits de l'homme dont ils sont proche. C'est tout particulièrement le cas Roma Knee, qui avait déjà été à l'initiative, sous l'administration Carter, du financement de l'Institut Interaméricain des Droits de l'Homme.

[262] USAID, *A retrospective of A.I.D.'s Experience in Strengthening Democratic Institutions in Latin America, 1961-1981*, 1987. Référence DEC: PN-AAZ-442.

[263] Ibid.

[264] Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[265] Carothers, Thomas. 1993. *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. University of California Press, p. 207.

Après avoir travaillé pour USAID en Asie du Sud-Est, celle-ci a rejoint en 1975, alors qu'elle a quarante ans, le bureau pour l'Amérique Latine et les Caraïbes USAID. Militante de la *Women's Action Organization* (WAO), qui promeut les droits des femmes au sein du département d'État et de USAID, elle s'engage également au sein du *Washington Office on Latin America*, une organisation de droits de l'homme. Roma Knee est particulièrement fière de la façon dont elle parvient à apporter le soutien de USAID aux organisations de droits de l'homme en Amérique latine[266]. Pourtant simple fonctionnaire, dans un milieu où les responsabilités sont pour la plupart réservées à des hommes, Roma Knee joue néanmoins un rôle considérable, et son nom est souvent le point commun des activités financées par USAID sur la question des droits de l'homme.

La première attribution importante de fonds destinés aux droits de l'homme sur le sujet des élections vise à faire émerger une expertise électorale au sein de l'IIDH, par la création en 1983 d'un centre dédié : le Centre pour l'Assistance et la Promotion Électorale (CAPEL). Celui-ci, basé au siège même de l'IIDH, au Costa Rica, reçoit quelques mois après sa création un financement initial d'un montant d'un peu plus de 400,000 dollars, sur deux ans. L'objet de ce financement est de soutenir un centre qui se définit alors comme « capable de fournir une assistance technique et d'encourager les gouvernements sur la conduite d'élections libres et justes »[267]. Le document de financement issu des archives de USAID établit deux objectifs principaux : fournir des services de conseil aux gouvernements latino-américains d'une part, et produire des connaissances, en particulier publier de la documentation et organiser des événements relatifs aux élections d'autre part. Une partie substantielle de ce travail doit passer par la mise en place d'un répertoire d'experts électoraux et de procédures encadrant leur déploiement :

> - Provide advisory services to governments of the region and public bodies which request the Center's advice regarding better ways of conducting electoral processes, by means of (1) research on legal and administrative frameworks for the organization of elections as well as related issues such as formation and registration of political parties, and freedom of speech and assembly ; (2) on-site technical advisory services of experts

[266] Le texte laissé par la famille de Roma Knee lors de son décès en 2015 laisse transparaître un engagement profond pour les projets qu'elle a soutenu dans le domaine des droits de l'homme, en particulier pour l'IIDH : *« Of all the projects she supported, she was most proud of her work in making possible the establishment of the Inter-American Human Rights Institute in San Jose, Costa Rica ».* Source : Il est également suggéré de faire un don en sa mémoire au Washington Office on Latin America. Voir http://www.usaidalumni.org/alumni/tributes/ et https://www.legacy.com/obituaries/name/roma-knee-obituary?pid=173957458

[267] Document USAID de financement du Centre d'Assistance et de Promotion Electoral (CAPEL), 1983. Référence archives USAID : PD-FAH-928, P. 9.

on organization of elections, electoral law, political science and human rights ; and (3) observation and evaluation by impartial, non-partisan experts on the manner and conditions under which elections are conducted.

- Promotional activities, including (1) maintaining a Documentation Center on electoral legislation and other related information ; (2) holding conferences, seminars, training courses and other meetings in order to build consensus on the importance of advancing democracy and free elections throughout Latin America and the Caribbean ; and (3) edit, publish and distribute materials on the technical aspects of elections as well as other information which can be used to generate broad support for elections and representative democracy.

- Develop and maintain a directory of experts qualified and readily available to serve on teams or « missions » responding to requests by governments in the region for technical advice or election observers, and establish procedures through which the services of these experts can be obtained quickly as needed. It is anticipated that at least six missions to countries in the sub-regions of the Southern Cone, the Andean region and central America and the Caribean will be undertaken during the period of the Grant.[268]

On se trouve donc ici non pas en présence d'un « avatar académique »[269], comme ce fut le cas au nom du « développement politique », mais néanmoins de la genèse sur commande, de savoirs de gouvernement portant directement sur les élections. Une approche par les savoirs de gouvernement amène alors encore ici à déplacer le regard vis-à-vis de travaux portant, par exemple, sur les orientations de politique étrangère. On est bien en effet ici en présence d'une réappropriation des droits de l'homme, et plus particulièrement des financements dédiés aux droits de l'homme, au nom de la promotion de la démocratie. Mais la genèse de ces savoirs de gouvernement est elle-même confiée à des juristes qui s'inscrivent dans le champ des droits de l'homme. Le centre est en effet mis en place à l'initiative des juges de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme, et ceux-ci recrutent parmi les réseaux de juristes dont ils font partie. Le directeur de l'IIDH, par exemple, Hernan Montaleagre, est un avocat chilien engagé dans la lutte contre le régime de Pinochet et dans la défense des prisonniers politiques. Le directeur du CAPEL, Jorge Mario García Laguardia, est quant à lui docteur en droit constitutionnel né au Guatemala qui a vécu une grande partie de sa vie en exil au Mexique. Un conseil exécutif est constitué en 1985, dont la composition témoigne de l'inscription de ses membres dans l'univers du droit, en particulier du droit

[268] Ibid.

[269] Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.

international public et du droit constitutionnel et administratif. Parmi les onze membres, seuls deux n'ont pas de diplôme en droit, alors que la plupart sont avocats, docteurs en droit, ou même professeurs de droit (voir encadré 1.1.1).

Tableau 3.1 : Membres du conseil exécutif du CAPEL en 1985

Nom	Nat.	Naiss.	Principales positions occupées
Jorge Mario García Laguardia	Guatémala	1931	Docteur en droit, Directeur du CAPEL.
Jorge Carpizo	Mexique	1944	Docteur en droit, Recteur de l'Université Nationale Autonome du Mexique.
Irvin Cotler	Canada	1940	Professeur de droit et directeur du programme Droits de l'Homme de l'Université McGill.
Carlos Fernández Sessarego	Pérou	1926	Professeur de droit à l'Université de Lima, Président de la Commission de rédaction du code civil du Pérou.
Bolívar Lamounier	Brésil	1943	Sociologue et politiste, membre de la commission provisoire d'études constitutionnelles au Brésil.
Rafael Nieto Navia	Colombie	1938	Professeur de droit, Membre du conseil des relations extérieures du Président de la République de Colombie.
Daniel Hugo Martins	Uruguay	1927	Avocat, Professeur de droit administratif à la faculté de droit de l'Université de la République d'Uruguay.
Carlos Roberto Reina	Honduras	1926	Docteur en droit international, Ancien Président de la Cour Inter-américaine des droits de l'Homme.
Richard Scammon	États-Unis	1915	Diplômé de science politique, Consultant en élections.
Orlando Tovar Tamayo	Venezuela	-	Ancien ministre de la justice du Venezuela.
Jorge Reinaldo Vanossi	Argentine	1939	Avocat, Docteur en droit, Membre de la Chambre des Députés argentine.

S'intéresser au conseil d'administration du CAPEL permet de voir très explicitement comment la production de savoirs de gouvernement peut être confiée à des acteurs agissant au sein d'un espace social distinct et relativement autonome, ici le champ des droits de l'homme[270]. On se trouve alors précisément dans une situation à travers laquelle les activités, ici d'assistance électorale, s'appuient sur un espace social plus stabilisé.

[270] Sur le champ des droits de l'homme en lui-même, voir : Madsen, Mikael Rask. 2011. « Reflexivity and the Construction of the International Object: The Case of Human Rights: Reflexivity and the International Object ». *International Political Sociology* 5(3): 259-75.

3.1.2.2 Encadrer juridiquement les processus électoraux

Dans la logique propre à ce chapitre, il s'agit alors de montrer en quoi la mobilisation d'un espace social particulier amène à une problématisation tout aussi particulière des élections. En s'appuyant sur les juristes du CAPEL, le il s'agit de chercher à encadrer juridiquement les processus électoraux, et plus particulièrement de produire une expertise qui établisse un lien entre droits de l'homme et élections. Comme le montre l'histoire produite par le CAPEL, il s'agissait d'utiliser le droit électoral pour s'opposer aux régimes autoritaires en ce qui concerne l'organisation et la tenue des processus électoraux :

> CAPEL was a response to deficiencies political regimes and a clear and decisive investment representative democracy and its deep relationship to human rights. Some members of the Institute's Board of Directors insisted on the importance of an electoral initiative embedded within an organization dedicated to the promotion of human rights. A particularly strong advocate was Fernando Volio Jiménez, who sat as President of Costa Rica's Legislative Assembly but is more recognized for his role as Special Rapporteur to the Human Rights Commission of the Organization of American States for Chile and Equatorial Guinea, as well as his position on the Inter-American Commission for Human Rights.[271]

Le travail entrepris par le CAPEL consiste à mobiliser des juristes de différentes manières, notamment en les déployant dans des pays sud-américains sur le point d'organiser des élections. Mais ces interventions s'appuient surtout sur un travail important de productions de connaissances sur les processus électoraux eux-mêmes. Autrement dit, il s'agit de faire émerger une véritable expertise juridique des processus électoraux, qui pourrait être déployée sur le continent. Parmi ces travaux, on note tout particulièrement l'édition des *« Cuadernos de CAPEL »* (les cahiers du CAPEL). Il s'agit dès 1985 de produire de manière régulière un travail portant sur un aspect précis d'un processus électoral en cours dans un pays donné, ou sur les processus électoraux de manière générale. La démarche dans laquelle s'inscrivent ces publications montre en quoi il s'agit précisément de lier les processus électoraux à l'exercice de droits politiques :

---

[271] Inter-American Institute of Human Rights, *Building democracy from the point of view of human rights : Twenty-fifth Anniversary of the Inter-American Institute of Human Rights*, San Jose, 2005, p. 20.

> La pratique et l'authenticité du suffrage constituent des moyens de légitimer le pouvoir politique, résultat du libre consentement et de la participation populaire. Ainsi, l'extension du droit et des processus électoraux authentiquement libres et démocratiques doit être comprise comme la défense d'un droit humain fondamental intimement lié à d'autres droits fondamentaux, en particulier ceux de la liberté d'expression et de la libre association.[272]

Il s'agit donc de défendre le droit de vote comme droit fondamental. Si une telle démarche peut paraître tout à fait normale, il s'agit pourtant de faire exister ces libertés politiques en produisant des connaissances qui permettent de les transposer en mécanismes d'organisation et de contrôle des élections. Les thématiques sur lesquelles le CAPEL produit de l'expertise sont alors caractéristiques de ces objectifs, relevant d'une juridicisation des processus électoraux, comme le montre la liste des premières publications du CAPEL :

Tableau 3.2 : Thèmes des dix premiers numéros de « Cuadernos de CAPEL »[273]

N°	Année	Thème
1	1985	Participation politique, étatisme et présidentialisme dans l'Amérique Latine contemporaine.
2	1985	Guatemala 1984 : élections pour l'Assemblée Nationale Constituante.
3	1985	Démocratie, Représentation et Participation.
4	1985	Éducation et citoyenneté : l'exclusion politique des analphabètes au Brésil.
5	1985	Démocratie en Amérique centrale ?
6	1986	Paysannerie indigène et droit électoral en Amérique latine.
7	1986	Légitimité des processus électoraux.
8	1986	Systèmes électoraux : leurs problèmes et options pour la démocratie chilienne.
9	1986	Législation électorale de la République dominicaine.
10	1986	Démocratie représentative et participation politique au Venezuela.

L'ensemble de ces documents visent ainsi explicitement à faire émerger un corpus légal propre aux processus électoraux. Cette juridicisation des processus électoraux se constate en particulier par la place prise par la question des « tribunaux électoraux », qui s'imposent dans ce corpus comme modèle de référence, et qui vont par la suite, au cours des années 1980 puis 1990, se

[272] Cuadernos de CAPEL, numéro 3, Référence USAID : PN-ABI-757
[273] Traduction de l'auteur, liste issue du Cuadernos de CAPEL, numéro 3, Référence USAID : PN-ABT-606

répandre dans la région comme un modèle d'organisation des élections. Il ne s'agit pas seulement de produire des connaissances, mais également de les transmettre. En 1987, l'ensemble des connaissances produites par le CAPEL sont rassemblées pour la mise en place d'une formation à vocation régionale. Le premier volet de cette formation s'intitule « législation électorale comparée et garanties juridiques du processus électoral ». Il s'agit de la première forme institutionnalisée de diffusion d'une « expertise électorale » transnationale.

3.1.3 Des lignes directrices de l'observation électorale : la reconnaissance de l'autorité d'une forme d'expertise électorale

En 1984, les fonctionnaires de USAID poursuivent leur travail en finançant une organisation pour rédiger des lignes directrices concernant les missions d'observation électorale, visant en premier lieu à faire reconnaître cette forme d'expertise comme au-delà du clivage partisan propre aux droits de l'homme **(3.1.3.1)**. Il s'agit ici d'instituer des normes permettant d'objectiver et de matérialiser l'expression de droits civiques et politiques **(3.1.3.2)**. Cette production normative se caractérise alors par un encadrement de tout le « processus électoral » **(3.1.3.3)**. Au cours des années suivantes, c'est le travail de Larry Garber, au sein du *National Democratic Institute*, qui participe à l'institutionnalisation de ces normes comme de l'observation électorale elle-même **(3.1.3.4)**.

3.1.3.1 Faire reconnaître l'observation électorale au-delà du clivage partisan propre aux droits de l'homme

Dans les années 1980, les droits de l'homme font l'objet d'un clivage partisan particulièrement important, entre les organisations militantes pour les droits civiques, proches du parti démocrate, et les mouvements néoconservateurs proches du parti républicain[274]. Dès lors, il est impossible de faire reconnaître par-delà le clivage républicain/démocrate une forme d'expertise

[274] Sur le militantisme pour les droits de l'homme aux États-Unis, voir en particulier : Keys, Barbara J. 2014. *Reclaiming American Virtue: The Human Rights Revolution of the 1970s*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

électorale qui s'inscrit explicitement dans le champ des droits de l'homme. Les fonctionnaires de USAID qui mettent en place le processus de rédaction de lignes directrices dans le domaine de l'observation électorale établissent alors un processus de rédaction qui vise précisément à dépasser ce clivage partisan. De la même façon que pour le CAPEL, Roma Knee et l'une de ses collègues s'appuient sur les financements fléchés vers des projets de droits de l'homme pour financer un projet porté par le *International Human Rights Law Group*, basé à Washington D.C. Décrite par l'un de ses anciens salariés comme ayant pour objectif de « réunir les juristes talentueux de Washington pour s'attaquer aux questions de Droits de l'Homme »[275], l'organisation a été mise en place en 1979 et n'a encore jamais travaillé sur les questions électorales. C'est David Weissbrodt, un professeur de droit à l'Université du Minnesota, qui écrit la proposition initiale concernant ces lignes directrices. Le projet est accepté par USAID en septembre 1983, et l'organisation reçoit un financement de 99,000 dollars visant à « mettre en commun l'expérience diversifiée des observateurs électoraux et élaborer des directives pratiques pour surveiller les élections partout dans le monde. »[276].

Cependant, les deux fonctionnaires font face à un problème important à leurs yeux : David Wessbrodt est trop marqué à gauche pour que son travail puisse être reconnu par les organisations proches du parti républicain qui s'engagent dans des missions d'observation. Il est très investi dans le champ des droits de l'homme, a créé un centre dédié à cette thématique au sein de son Université, et est connu pour être un militant de longue date d'organisations comme Amnesty International. Pour éviter l'échec assuré de ce projet dans de telles conditions, les fonctionnaires de USAID choisissent alors de mettre David Weissbrodt au second plan, et de recruter, spécialement pour gérer le projet, un jeune juriste qui tout en s'inscrivant dans une trajectoire similaire, n'est pas encore un personnage de premier plan susceptible d'être critiqué pour son engagement. Il s'agit de Larry Garber, tout juste sorti de l'Université de Columbia (voir notice biographique) :

> Marilyn and Roma facilitated the approval. I was an unknown. Steptoe & Johnson lawyer, Columbia pedigree, but otherwise no profile. The guy who had actually written the proposal was a University of Minnesota law professor heavily involved in Amnesty International, and they didn't want him to be the lead for this program because he would have set off alarms in the administration. But me to be the lead was

[275] Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org. Traduction par l'auteur.

[276] USAID, Document de financement de l'International Human Rights Law Group pour le projet « Guildelines for international election observing », septembre 1983. Référence archives USAID : PD-ABG-024.

perfect.[277]

Officiellement, c'est donc lui qui porte le projet dont les bases ont été posées par David Weissbrodt. Son travail consiste en premier lieu à faire des recherches sur les missions d'observation électorale mises en place par le passé, à proposer un premier texte rassemblant des lignes directrices, puis à organiser une conférence avec les acteurs de l'observation électorale dans le but d'aboutir à des propositions consensuelles. Dans une logique de production normative, l'objectif est de rassembler l'ensemble des acteurs qui ont déjà envoyé des représentants lors d'une élection, pour parvenir à standardiser leurs pratiques indépendamment de leurs affiliations politiques. Il s'agit donc véritablement de faire reconnaître l'autorité de ces acteurs à juger de la bonne tenue d'une élection sur des critères supposés objectifs. Ce travail s'appuie sur quarante et un rapports de missions d'observation déjà effectuées, notamment par des organisations internationales (la Société des Nations, l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de tutelle des Nations Unies, l'Organisation des États Américains, le Commonwealth), et par des gouvernements (États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas). Les plus anciennes de ces missions ont été conduites par la Société des Nations dans le Territoire du bassin de la Sarre, en 1935, et dans le Sandjak d'Alexandrette, en 1937. Mais ce travail s'appuie également sur des organisations dites « non-gouvernementales » (bien que souvent financées sur fonds étatiques), qui se sont investies dans des élections plus récentes, parmi lesquelles, durant les mois précédents la conférence, les élections au Panama, en Haïti et au Salvador, où huit groupes d'observateurs différents étaient déployés. Parmi elle, on retrouve alors aussi bien des organisations proches du parti démocrate, comme la fédération de syndicats AFL-CIO, ou l'organisation de droits de l'homme *Washington Office on Latin America*, dont Roma Knee est proche, que *Freedom House*, proche du mouvement néoconservateur.

Suite à un travail important de collecte d'informations, et de préparation d'un premier document, ce projet prend la forme d'une conférence de trois jours organisée à Washington D.C. en mai 1984. Les participants sont d'abord réunis en plénière, avant d'être regroupés autour de thèmes spécifiques. Au-delà de son propre recrutement, comme le montre la prise de parole de Larry Garber au début de la conférence, produire un consensus entre de telles organisations nécessite de placer ce travail au-dessus du cadre partisan, de travailler dans une conception « non-politique » :

It approaches the subject of human rights in a non-political and non-polemical way, in

[277] Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

> a manner that is intended to be dispassionate, but not without concern. […] We hope that by developing guidelines, which are considered non-partisan in content, to encourage the dispatch of election observer missions that will assist in ensuring free and fair elections. This is a goal which I believe everyone in this room, regardless of political orientation, agrees can play an important role in promoting human rights.[278]

Si l'enjeu est bien de convaincre leurs potentiels partenaires néoconservateurs qu'il ne s'agit pas là d'un projet propre au militantisme des droits de l'homme, c'est la tenue en elle-même d'un tel évènement qui permet de comprendre ce qui se joue dans la reconnaissance des activités d'observation électorale. En prenant une approche par la mobilisation des savoirs de gouvernement, on voit en effet ici se stabiliser ces lignes directrices comme un instrument d'action publique qui émerge sur le « consensus libéral » entre démocrates et néoconservateurs étudié par Nicolas Guilhot[279].

Notice biographique 4 : Larry Garber, un juriste devenu professionnel des élections

Larry Garber (né en 1955 à Brooklyn, États-Unis)[280] illustre tout à fait les professionnels de la démocratie auxquels cette recherche s'intéresse. Celui-ci n'est pas un universitaire, et n'a pas d'autres publications à son actif que des rapports de mission d'observation électorale. Son nom n'est pas connu du grand public, mais néanmoins, il a été un artisan direct de nombreux processus électoraux à travers le monde, et a contribué tout au long de sa carrière à construire une politique publique visant à réformer les institutions d'État dans les pays du Sud. Larry Garber est petit fils d'immigrés juifs d'Europe de l'Est, et son père, qui n'a pas fini le *College*, est courtier en assurance. Il grandit dans la banlieue de la ville de New York, et fait sa scolarité dans une école juive, avant de débuter ses études supérieures en 1973 au Queens College, l'université publique près de chez lui. Cela lui donne l'opportunité d'aller faire une année d'étude à l'Université hébraïque de Jérusalem, en 1974-1975, et il fait alors l'apprentissage de la politique moyen-orientale, au lendemain de la Guerre du Kippour. Il entre ensuite comme *graduate student* à la *School of International Affairs* de l'université de Columbia, où il assiste notamment aux enseignements de Louis Henkin, grand spécialiste de droit constitutionnel et de droit international,

[278] International Human Rights Law Group, *Guidelines for international election observing*, rédigé par Larry Garber pour USAID, 1984. Référence archives USAID : PN-AV-556.

[279] Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press, p. 69.

[280] Les informations contenues dans cette notice biographique sont en grande partie issues de l'entretien de 81 pages donné par Larry Garber à l'*Association for Diplomatic Studies and Training* (Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.), mais ont été recoupées avec les documents issus des archives de USAID et de NDI ainsi qu'avec plusieurs courtes biographies rédigés à l'occasion de publications et de conférences.

qui fondera quelques années plus tard l'*Institute for the Study of Human Rights* de *Columbia*[281]. Celui-ci, qu'il décrit comme son modèle, aide Larry Garber à entrer à la *Law School* de *Columbia*, dans le cadre d'un double diplôme avec les affaires internationales.

Larry Garber correspond alors pleinement à la description que font Yves Dezalay et Bryan Garth des carrières dans les droits de l'homme qui attirent « ceux qui, sortant d'une école de droit, ont le désir de retranscrire leur idéalisme en activités juridiques et de se mettre en position d'influencer l'État par le jeu d'une expertise internationale »[282]. Pendant ses études, Larry Garber avait travaillé pour des cabinets de droit à New York, à Washington, puis à partir de sa dernière année, en 1980, notamment dans un tribunal de Californie, où il demande à être affecté aux dossiers de migration. Il revient ensuite à Washington en 1983 travailler pour un important cabinet de droit, auquel il demande de faire quelques missions *pro bono*, et est alors affecté au *International Human Rights Law Group*, qu'il représente sur des cas de citoyens du Salvador immigrés aux États-Unis qui souhaitent régulariser leur situation pour ne pas être renvoyés dans leur pays, en pleine guerre civile. Alors qu'il souhaite quitter son emploi dans le cabinet de droit, Amy Young, directrice du IHRLG, propose de le recruter sur le projet de rédaction de lignes directrices.

Après ce premier projet, Larry Garber continue de travailler au sein de l'organisation de droits de l'homme, pour laquelle il est détaché au sein du *National Democratic Institute* pour coordonner les projets relatifs aux élections. En 1988, il rejoint officiellement le NDI comme responsable des projets électoraux, ce qui l'amène à mener de nombreuses missions d'observation dans de nombreux pays. En 1993, alors que Brian Atwood, directeur de NDI, est nommé à la tête de USAID par Bill Clinton, Larry Garber le suit pour structurer les activités *Governance and Democracy* de l'agence, où il occupera par la suite plusieurs positions de direction. En 1999, il est nommé comme directeur de mission de USAID pour la Cisjordanie et Gaza (autrement dit pour la Palestine), avant de prendre la tête en 2004 du *New Israel Fund*, une organisation basée aux États-Unis mais dédiée à l'égalité et la justice sociale en Israël. Il revient au sein de USAID en 2009 avec l'administration Obama, où il occupe des positions de direction jusqu'en 2014.

3.1.3.2 Objectiver et matérialiser la possibilité d'observer l'expression de droits civiques et politiques

Le projet poursuivi vise à transposer des principes reconnus dans le champ des droits de l'homme en normes électorales. Autrement dit, il s'agit de « puiser » dans ces principes pour objectiver et matérialiser la possibilité d'observer l'expression de droits civiques et politiques. Il s'agit donc cela d'abord de s'appuyer sur les principes et les textes existants relatifs aux droits de l'homme pour démontrer en quoi l'élection est reconnue comme modalité universelle d'expression

[281] Voir sa biographie sur le lien suivant : https://www.law.columbia.edu/faculty/louis-henkin.

[282] Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Le Seuil, p. 261.

du droit civique et politique de choisir ses gouvernants. La logique sous-jacente est que l'extension des droits de l'homme à l'organisation des élections, en garantissant le choix libre des gouvernants et des politiques, aboutirait nécessairement à la construction de sociétés donnant une grande place à l'État de droit, et garantirait ainsi de limiter les violations des droits de l'homme de manière générale. Jo Marie Griesrgaber, ancienne directrice du *Washington Office on Latin America*, ouvre ainsi la conférence en expliquant en quoi ce projet consiste pour elle à approfondir le travail fait par les militants des droits de l'homme sur la question des droits civiques et politiques :

> What brings us together is not the novelty of elections, nor of human rights, nor of observing elections. Rather, it is a growing awareness within the human rights community that elections can assist in moving toward a society where, through the exercise of civil-political rights, all other rights are more likely to be respected and promoted. […] We turn with great hope to any effort that will further the instrumental rights, that is the basic civil and political rights. When people are free to exercise these rights, they can build a society that, under the rule of law, prevents the violations of the integrity of the person, and strives toward the fulfillment of the socioeconomic rights.[283]

Si aujourd'hui, le lien entre droits de l'homme et élections peut apparaître comme une évidence, comme l'explique Larry Garber, à l'époque ce n'est pas encore le cas, et c'est précisément là que se trouve l'objectif du projet :

> The importance of viewing elections as part of the international human rights system; the right of political participation is recognized in the seminal human rights documents like the Universal Declaration on Human Rights, but people didn't think of elections in human rights terms but more in political terms. We made the point that elections are related to human rights, and defined what it mean to have elections that are consistent with human rights. It set out very specific standards.[284]

L'ensemble du travail s'appuie pour cela sur les « instruments », autrement dit sur les principes déjà stabilisés dans le champ des droits de l'homme et inscrits dans des conventions internationales. C'est tout particulièrement le cas du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale de l'ONU en 1966, mais surtout de la Déclaration

[283] International Human Rights Law Group, *Guidelines for international election observing*, rédigé par Larry Garber pour USAID, 1984. Référence archives USAID : PN-AV-556. Propos introductif de Jo Marie Griesgraber, page 71.

[284] Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 1948. L'article 2 de celle-ci stipule en effet que « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.», et l'article 21(3) que « La volonté du peuple se fonde sur l'autorité du gouvernement: cette volonté doit être exprimée par des élections périodiques et authentiques, se déroulant au suffrage universel et égal, et se tient par vote secret ou par procédure de vote libre équivalente. »[285]. Mais le texte donne très peu d'éléments quant à la façon dont doit se tenir une élection, et ces éléments sont trop peu précis pour être véritablement contrôlés :

> All the major human rights instruments recognize citizen's right to participate in his or her country's government. Moreover, the human rights instruments recognize the integral role elections play in ensuring political participation. However, beyond requiring « free », « genuine » and « periodic » elections, the human rights instruments are vague as to what constitutes adequate respect for the right of popular participation.[286]

L'enjeu est donc de préciser ces textes trop vagues, et surtout de décliner différents éléments opératoires pour l'observation des élections, articulés aux principes de droit international établis. Ces lignes directrices pourront alors guider les missions d'observation :

> What has been lacking is criteria/guidelines, a « specification recipe » if you will, for determining how to evaluate elections, and for determining the way observers should be observing elections. This is the void the International Human Rights Law Group is seeking to fill. […] We believe this work could help implement the broad principles which were set forth in the various human rights instruments.[287]

Pour ce faire, les participants à la conférence sont répartis en quatre groupes de travail : « Organiser une mission d'observation électorale », « Disséminer les conclusions d'une mission d'observation électorale », « Visite de mission dans le pays hôte et activités d'établissement des faits », et « Critères pour évaluer une élection ». Ce dernier point est celui-ci sur lequel l'attention est naturellement portée, puisqu'il consiste à évaluer l'élection en elle-même. Le travail qui lui est

---

285 International Human Rights Law Group, *Guidelines for international election observing*, rédigé par Larry Garber pour USAID, 1984. Référence archives USAID : PN-AV-556.

286 Ibid.

287 Ibid.

dédié aboutit à quatre lignes directrices : les « sources » ; les « bases de conclusions » ; les « conditions minimales pour une élection libre et équitable ». La ligne directrice relative aux « sources » concerne les sources juridiques que les observateurs sont supposés utiliser. Celles-ci concernent le droit international, mais incluent également les spécificités locales, de façon à ce que les observateurs puissent l'utiliser « sans imposer des concepts étrangers au pays hôte ». L'exemple est notamment pris des lois électorales, dont les aspects relatifs aux droits des détenus, des non-citoyens ou encore des citoyens vivant à l'extérieur du pays ne doivent pas « être jugés selon des critères personnels, mais devraient être évalués en fonction du pays qui a organisé l'élection »[288]. Ces sources visent en particulier à interpréter les « conditions minimales pour une élection libre et équitable » :

> 1. The following conditions should exist in a country holding an election: no unreasonable limitations placed on a citizen's ability to participate in the political process, including the right to a secret vote and the right to be elected to office ; and respect for the rights of freedom of expression, freedom of association and freedom of assembly for a period adequate to allow political organizing and campaigning and to inform citizens about the candidates and issues.[289]

Un ensemble de commentaires précise ensuite la façon d'appréhender ces « limitations non-raisonnables » qui peuvent altérer le processus électoral, à la fois en ce qui concerne la participation comme électeur et comme candidat. Un exemple de « limitation raisonnable » concerne l'âge minimum requis. Le rôle donné à l'observateur est alors de déterminer la façon dont cette limitation est mise en place de manière à favoriser ou à défavoriser certains partis. Les observateurs sont également invités à considérer le vote secret comme indispensable, mais à voir dans quelle mesure celui-ci peut, dans une situation donnée, ne pas être une condition suffisante pour la bonne tenue du processus électoral. Ce processus consiste donc implicitement à l'établir l'autorité de professionnels de la démocratie sur l'ensemble des élections qui peuvent se tenir dans n'importe quel espace national. Il s'agit ainsi d'une certaine façon d'établir pour ces professionnels, dans les marges du droit international, un « territoire d'activités » au sens d'Andrew Abbott, une forme de droit de regard lors de l'organisation et de la tenue des élections[290].

---

[288] Ibid.

[289] Ibid.

[290] Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press

3.1.3.3 L’établissement d’une autorité sur l’ensemble du « processus électoral »

Considérer ce travail comme l’établissement d’une autorité sur les élections qui se tiennent dans les espaces nationaux amène à s’interroger sur l’étendue de ce « territoire d’activités ». Dès lors, quel est le périmètre des processus électoraux sur lesquels porte le projet de lignes directrices ? Cinq autres points structurent l’approche : les « considérations préliminaires », l’« organisation d’une mission », les « activités pré-départ », la « visite au pays hôte », et la « dissémination des conclusions de la mission ». Le document établit ainsi, par exemple, que le financement d’une mission d’observation doit se faire autant que possible sur des financements qui ne proviennent pas du pays où se déroule la mission. L’objectif est encore davantage de mettre fin aux missions classiques consistant à n’envoyer des observateurs que le jour du scrutin, et d’établir au contraire une ligne directrice précisant la durée minimum d’une mission :

> Observers should visit the host country at least four days prior to the election, depending on the issues that the sponsoring organization anticipates will need investigation. When practical, at least one of the observers should remain in the host country until the results are known.[291]

L’objectif est de s’assurer que la mission soit détaillée, qu’elle permette de rencontrer une grande partie des acteurs en présence, et qu’elle ne se limite pas à la capitale du pays. Il s’agit également de s’assurer que les observateurs assistent au dépouillement des bulletins et à l’annonce des résultats car « les allégations de fraude impliquent souvent le dépouillement des bulletins de vote ». Rester plus longtemps permet alors « le suivi de la campagne politique sous tous ses aspects et permettra aux observateurs de rencontrer les électeurs dans des circonstances permettant à ceux-ci d'expliquer leur attitude à l'égard du processus électoral. »[292].

Prendre en considération l’ensemble du processus électoral signifie enfin d’établir des lignes directrices concernant la façon dont les observateurs vont disséminer les résultats de la mission. Cela touche alors directement aux objectifs selon lesquels une mission est mise en place. La ligne directrice implique ainsi que dans le cas où les autorités du pays pourraient chercher à manipuler le processus électoral, l’équipe d’observateurs doit publier rapidement les résultats de sa mission afin

[291] Ibid.

[292] Ibid.

d'influencer les autorités vers la publication des véritables résultats.

> When an action of the observers, such as a public announcement about observed irregularities in the vote count, may deter manipulation of the process, observers should be encouraged to speak out. Similarly, an observer mission's announcement that an election process is fair, if soundly based, may avert a potentially dangerous situation caused by unfounded allegations of electoral manipulation.[293]

En 1984, l'observation électorale est encore à ses débuts, et pour un État, il n'est encore pas considéré comme une obligation de la diplomatie internationale que d'accepter une mission de ce type. Cependant, les frontières flexibles de ces « processus électoraux » amènent déjà à voir comment peut se définir et se redéfinir l'autorité d'une forme d'expertise « internationale » quant à des processus politiques dans des espaces politiques nationaux. Ainsi, l'ensemble du projet vise précisément à ne pas observer l'élection en tant que telle, le jour de l'élection, mais à étendre ces normes à d'autres étapes. Un tel « processus électoral » peut en effet tout aussi bien être entendu comme le vote et le dépouillement des bulletins, que comme l'ensemble des étapes par lesquelles les électeurs se sont enregistrés sur les listes électorales, ou même par lesquelles les partis politiques ont constitué leurs listes pour le scrutin.

3.1.3.4 La première expérimentation : les élections philippines de 1986

Publiées en 1984, ces lignes directrices vont alors rapidement servir de référence aux organisations qui mènent des missions d'observation électorale, alors que ces missions prennent elles-même une place croissance dans les années 1980. L'institutionnalisation de ces lignes directrices est tout particulièrement le produit du travail que Larry Garber entreprend auprès du *National Democratic Institute*. A la recherche de financements pour le *International Human Rights Law Group*, celui-ci essaie en effet de s'appuyer ces lignes directrices pour trouver de nouveaux fonds. Il se tourne alors vers Brian Atwood, nommé en 1985 à la tête de la nouvelle organisation démocrate, pour lui proposer d'utiliser les lignes directrices et de mettre en place des missions d'observation d'élections. Celui-ci répond alors que la décision a déjà été prise de ne pas

[293] Ibid.

s'impliquer dans les élections, qui apparaissait alors comme « *trop controversée[s], trop sensible[s]* »[294] .

Ce sont les élections de 1986 aux Philippines qui changent la donne. Quelques mois après cette fin de non-recevoir, Ferdinand Marcos, alors Président des Philippines, annonce l'organisation d'élections et invite les observateurs internationaux à y assister. Le département d'État envisage alors d'organiser une mission bipartisane, associant le *National Democratic Institute* et le *International Republican Institute*, pour observer ces élections. Pour la première fois, USAID finance officiellement une mission d'observation électorale. Ce financement permet à Larry Garber de participer à la mission comme consultant détaché par le International Human Rights Law Group auprès de NDI. La mission est alors la première organisée dans un cadre institutionnel :

> What the Philippines represented at one level was taking this notional idea of doing election observing in a systematic matter and upscaling it into a much more political, large-scale delegation. Whereas we had had four to 10 people in previous missions, for the Philippines we had 44 people. Where we had had some head of delegation, now we had John Hume, a leading figure in Northern Ireland politics, and Manuel Pastrana the former president of Colombia, and then for Chile we had the former Spanish Prime Minister Adolfo Suarez.
>
> We had political impact, certainly in the Philippines - the fact that the international observers came out so strongly against the fraud committed by Marcos, ultimately caused Reagan to acknowledge that there had been fraud and to call Marcos and say, "Time is up; we'll provide you exile in Hawaii if you so desire." That really gave a tremendous boost to this idea that election observers could be more than shills for U.S. foreign policy, but could inform U.S. foreign policy in a constructive, pro-human-rights manner. That was significant in and of itself.[295]

Mais travailler au nom des droits de l'homme sous l'administration Reagan est encore controversé. La gestion du processus par Larry Garber, dont les convictions envers les droits de l'homme sont désormais connues, pose encore problème. Comme celui-ci l'explique, « sous l'administration Reagan ; les droits de l'homme étaient un mot sale ». Alors que celui-ci rédige l'ensemble du rapport à l'issue de la mission, les représentants républicains participant à la mission

---

294 Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

295 Ibid.

ne veulent pas lui attribuer l'écriture du rapport « Ils ne veulent pas de ton nom dans le rapport, car ça aurait l'air d'être écrit par un groupe de droit international des droits de l'homme de gauche. ». Cette mission initie cependant un certain nombre d'autres missions que Larry Garber conduira pour le compte de USAID en Haïti ou encore au Chili. C'est même lui qui initiera quelques années plus tard l'ancien président Jimmy Carter à l'observation électorale. Tout en étant systématiquement remis en cause pour leur engagement, les fonctionnaires et les juristes proches des mouvements pour les droits de l'homme ont ainsi néanmoins établi l'autorité d'une forme d'expertise électorale internationale dans les espaces nationaux.

3.2 Une ingénierie politique : mobiliser la profession des consultants politiques pour produire des savoirs pratiques des processus électoraux

Ces différentes initiatives de la part de l'exécutif, de la mise en place du NED à la commission dont a été responsable Henry Kissinger, amène dans les années 1980 à la fois à une autonomisation des activités et à une concurrence pour leur mise en place **(3.2.1)**. C'est dans ce cadre que l'Administrateur de USAID, Peter McPherson, commande à des professionnels du conseil politique des propositions pour la mise en place de savoirs pratiques sur les processus électoraux **(3.2.2)**. Cette initiative, fondée exclusivement sur les savoirs propres à la profession du conseil politique aux États-Unis, va alors donner lieu à la mise en place d'une organisation à vocation universelle : l'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES) **(3.2.3)**.

3.2.1 Des concurrences dans l'autonomisation des activités et des savoirs mobilisés

La multiplication des initiatives de la part du Président Reagan mène, comme l'a montré Nicolas Guilhot, à l'autonomisation d'un espace propre aux activités de droit de l'homme et de promotion de la démocratie[296]. Mais en réalité, les organisations auxquelles ses travaux s'intéressent, comme le NED, NDI et IRI, s'institutionnalisent avant tout comme des canaux de

[296] Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press.

financement de groupes militants, et ce dans un nombre croissant de pays dans le monde. Tout en s'inscrivant dans le même espace, nous nous intéressons ici à des activités ciblant directement les institutions d'État, qui ont alors commencé à se structurer comme un espace autonome de production d'une politique publique, structuré par un pôle démocrate s'inscrivant dans le droit, et par un pôle néoconservateur s'inscrivant dans le groupe professionnel des consultants politiques[297]. Le fait de s'intéresser à la production et à la mobilisation de savoirs de gouvernement dans l'action publique, et de le faire à partir des documents d'archives de USAID, prend ici tout son sens. L'agence devient en effet au cours des années 1980 la principale source de financement pour ce type d'activités, et ses archives sont alors un point d'observation central de l'autonomisation de ces activités et des concurrences qui se nouent.

Ces archives mettent d'abord au jour le début d'une volonté de mise en cohérence des activités au sein du bureau pour l'Amérique latine. L'utilisation de l'amendement visant au financement de projets de droits de l'homme a permis de faire émerger un ensemble de savoirs juridiques dans le domaine des élections, tout comme les budgets de plusieurs millions de dollars dépensés ont permis de le faire dans le domaine judiciaire. Le bureau en charge de l'*administration de la justice et du développement démocratique* créé pour l'Amérique latine en 1984 est alors entièrement ancré dans les réseaux juridiques sud-américains, qu'il finance abondamment. Au sein de ce bureau Roma Knee va alors jouer un rôle très important de compilation des différentes initiatives menées depuis les années 1960. Étant la seule fonctionnaire à véritablement disposer des connaissances historiques de l'engagement de USAID dans la région sur ce sujet, Roma Knee est chargée en août 1987 d'organiser une conférence de deux jours visant à « discuter de ce que USAID veut faire, ce que USAID est capable de faire, et ce que USAID devrait faire pour soutenir le développement démocratique en Amérique latine »[298]. Les fonctionnaires du bureau Amérique latine espèrent ainsi « explorer des questions et des idées ayant une incidence sur la formulation et la mise en œuvre d'une politique de développement politique réussie pour la région »[299]. Cette conférence est organisée dans un grand hôtel du quartier de *Foggy Bottom*, centre de gravité du champ politique étasunien, et rassemble aussi bien des fonctionnaires de USAID, que du département

[297] Dubois, Vincent. 2014. « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 201-202(1): 11.

[298] USAID, An Agency for International Development Symposium on Strengthening Democratic Institutions: Summary of proceedings (draft), août 1987. Référence archives USAID : PN-ABE-410.

[299] USAID, An Agency for International Development Symposium on Strengthening Democratic Institutions: Summary of proceedings (draft), août 1987. Référence archives USAID : PN-ABE-410.

d'État, des représentants d'organisations comme NDI, mais aussi quelques chercheurs qui commencent à se spécialiser sur la question, comme Larry Diamond.

Mais l'enjeu dépasse en réalité le bureau, et même l'agence. La conférence est ouverte par un directeur du bureau pour les *affaires interaméricaines* du Département d'État, qui exprime ouvertement les interrogations du Département d'État sur la façon dont, « comme protecteur des intérêts étasuniens », il peut « soutenir le développement de systèmes politiques démocratiques en Amérique latine ». En mentionnant explicitement les cas du Nicaragua, du Salvador et du Panama, celui-ci ajoute que « Le département d'État n'a pas été un défenseur efficace de la démocratie. » et que « En tant qu'agence diplomatique, le département d'État a pour rôle d'interagir efficacement avec les gouvernements existants et non de changer les gouvernements d'États souverains indépendants. »[300]. Pour nourrir ces réflexions, Roma Knee s'appuie alors sur les archives de l'agence pour remettre à l'agenda le « développement politique ». Elle montre ainsi que si depuis 1982 Ronald Reagan a fait de la promotion de la démocratie une priorité de la politique étrangère étasunienne, « l'idée n'est pas nouvelle » pour ce qui est de l'intervention en Amérique Latine et aux Caraïbes. Elle revient sur l'histoire de l'organisation en inscrivant dans une continuité le premier programme de *Alliance for Progress*, les activités de « développement politique » mises en place par le Title IX, puis les activités qu'elle a elle-même mises en place, dont en premier lieu le soutien à l'Institut Inter-Américain des Droits de l'Homme et au CAPEL. Les réactions à sa présentation, qui sont synthétisées et ne restituent donc pas les échanges entre les intervenants, donnent néanmoins la teneur de la reformulation politique qui est en cours :

> It was suggested that democracy, in contrast to Marxism, is rarely promoted as a political ideology. The popularity of marxist ideology in Latin American Universities and in the media supports its acceptance as an intellectual answer to social injustice, while democratic political theory is seen as a less glamorous, moderate, middle-class alternative. Poor people don't identify with democracy. There are very few locally organized, indigenous groups that attempt to answer the needs of the community through democratic means. In pursuing efforts to counteract the popularity of Marxism, methods of communicating the ideological principles of democracy as a viable alternative for combating social injustice should be considered. There should be a greater emphasis on the philosophy of democracy as an effective method to right social injustice.[301]

[300] Ibid.

[301] Ibid.

Alors que nous sommes en 1987, le point de départ d'une conférence visant à discuter concrètement d'une intervention coordonnée est donc clair : il s'agit, bien au-delà des clivages partisans, de promouvoir les « principes idéologiques de la démocratie comme une alternative viable pour combattre l'injustice sociale ». Cependant, ces discussions restent concentrées sur l'intervention en Amérique Latine. A l'exception du responsable de la coordination des programmes de USAID, l'ensemble des intervenants de la conférence sont en charge de programmes limités à l'Amérique Latine.

C'est Peter McPherson, administrateur de USAID, qui va faire de ces questions un enjeu « global » pour son agence, c'est à dire au-delà des bureaux régionaux. A son arrivée à la tête de USAID en 1981, Peter McPherson n'a pas pourtant d'aspiration initiale pour la promotion de la démocratie. Les réformes qu'il entreprend consistent au contraire à décliner l'agenda national du Président Reagan en termes de réformes économiques en termes de politique de développement. Parmi elles, on notera tout particulièrement la mise en place au sommet de l'agence d'un *bureau pour les entreprises privées*, qui vise très explicitement à faire de la promotion du « secteur privé » un instrument du développement. Jusqu'ici, l'ensemble des activités de développement visaient à répondre aux besoins de la population et à s'appuyer pour cela en premier lieu sur la puissance publique. Désormais, le commerce et le développement des entreprises est considéré comme faisant partie du développement, et l'idée de « secteur public » fait son apparition comme une catégorie d'intervention parmi d'autres. Cette nouvelle politique est alors étroitement liée aux programmes d'ajustement structurel, que McPherson présente comme une stratégie de développement à part entière, qui consiste à poser ouvertement la question des réformes structurelles avec les gouvernements des pays du Sud. De façon plus informelle, l'administration Reagan donne donc un tournant économique à la politique d'aide au développement, qui se traduit de façon plus informelle par une place croissante donnée aux économistes et aux savoirs économiques, et qui contribue à accroître l'autorité de la discipline sur le développement. C'est dans ces circonstances qu'au sein de l'agence, des juristes et des économistes commencent à travailler sur les cadres juridiques favorables à la promotion du commerce et du secteur privé. Faire de ces activités un pan central de la politique de développement amène en effet rapidement à les transposer en recommandations de politique publique.

Ce n'est donc pas son projet initial pour USAID qui amène McPherson à se tourner vers des activités de promotion de la démocratie, mais bien la concurrence qui commence à se structurer autour de ces activités. La création du NED, de NDI et de IRI a mis en concurrence des acteurs

étatiques et para-étatiques sur le terrain de la coopération internationale, et avec la commission sur l'Amérique latine, USAID a bien failli voir une organisation concurrente spécialement créée pour travailler sur ce type d'activités. McPherson a une bonne maîtrise des rouages de l'administration et des rapports de force au sein de l'État, par son passage à la Maison Blanche comme conseiller, et va donc chercher à se positionner au sein de ce nouvel espace. Il est alors intéressant de voir que c'est vers le groupe professionnel des « consultants politiques » que se tourne McPherson, en commandant à l'un d'entre eux la remise d'un rapport visant à la création, *ex-nihilo*, d'une expertise électorale à vocation universelle. Au sein du bureau Amérique latine, s'appuyer sur les savoirs juridiques n'était pas remis en question, et McPherson, néoconservateur, ne souhaitait certainement pas s'appuyer sur, et financer, ces mêmes réseaux. Le recours au groupe professionnel des consultants politiques s'avère ainsi êtrela seule véritable alternative dont dispose McPherson pour produire des savoirs de gouvernement sur l'organisation des élections. En septembre 1985, il passe alors commande à Eddie Mahe, au nom de USAID pour le « développement d'un programme d'assistance électorale visant à la mise en place d'un groupe d'experts électoraux disponibles pour USAID et d'autres organisations »[302]. La référence au « groupe professionnel » des consultants politiques est ici fondamentale, puisque Eddie Mahe est considérée comme l'un des principaux architectes de l'établissement de cette « profession » aux États-Unis. Eddie Mahe a mis en place son activité de conseil politique en 1977, après avoir été directeur adjoint du Comité national du parti républicain. En 2016, il reçoit même un prix de l'American Association of Political Consultants pour ses « contributions extraordinaires à la profession et en tant que pionnier dans l'utilisation du ciblage et de l'analyse »[303]. Il ne s'agit ainsi pas du recours à un individu, mais bien à un type de savoirs de gouvernement auxquels McPherson a facilement accès.

[302] USAID, Document de financement de la société Eddie Mahe, JR. & Associates, Inc. Pour la mise en place d'un programme d'assistance électorale, octobre 1985. Référence archives USAID : PD-ABG-026. Voir également un ouvrage publié par IFES sur sa propre histoire : Soudriette, Richard et Juliana Geran Pilon. 2007. *Every Vote Counts: The Role of Elections in Building Democracy*. University Press of America.

[303] Voir le site de l'association : https://theaapc.org/blog/2016/04/14/eddie-mahe-jr-and-hal-malchow-receive-lifetime-achievement-award/

3.2.2 Faire émerger une expertise pratique des processus électoraux

La commande faite au nom de USAID à l'entreprise de Eddie Mahe, pour 75,000 dollars, précise que le programme devra concerner à la fois « les processus électoraux en eux-mêmes » et « l'évaluation de l'intégrité des élections à travers l'utilisation d'observateurs formés », le tout ayant pour objectif de « renforcer la démocratie dans le monde à travers l'amélioration des processus électoraux »[304]. La particularité de la commande consiste alors à concerner non seulement une phase de recherche, et donc la remise d'un rapport, mais également à établir des propositions pour la mise en place du programme lui-même. Le tout doit être enfin complété par une liste d'individus qui pourraient devenir des experts électoraux, en s'appuyant notamment sur les compétences suivantes :

> - Computer expertise with particular skills in list development and maintenance in messy data base situations ;
> - Experts in elections procedures and processes such as someone with a Secretary of State (state election officer) background might have ;
> - Experts in understanding and detecting election fraud and abuse such as ex-U.S. Attorneys or ex-U.S. Marshals ;
> - Experts in training ;
> - Experts in managing large systems.[305]

Les conditions de ce premier financement peuvent sembler similaires à celles fixées par USAID lors de la mise en place du CAPEL, deux ans plus tôt. Cependant, les conditions sociales de production de cette expertise sont profondément différentes. Le CAPEL était l'initiative de juristes latino-américains et fut mis en place par eux-mêmes, dans le cadre d'un financement piloté par des fonctionnaires eux-mêmes engagés dans la promotion des droits de l'homme. Ce second agenda est pour sa part porté par un administrateur républicain néoconservateur, et mis en place initialement par des consultants politiques eux-mêmes républicains, et de nationalité étasunienne en vue d'exporter des savoirs propres à leurs « profession ». Surtout, ces professionnels de l'élection sont marqués par un habitus professionnel tout à fait particulier. David A. Dulio a montré comment ces

[304] USAID, Document de financement de la société Eddie Mahe, JR. & Associates, Inc. Pour la mise en place d'un programme d'assistance électorale, octobre 1985. Référence archives USAID : PD-ABG-026.

[305] Ibid.

professionnels ont participé à la professionnalisation des campagnes électorales aux États-unis[306], en s'imposant comme de véritables « courtiers » lors des élections comme dans l'action politique[307]. Surtout, le travail ethnographique de Tristan Riffault auprès de consultants politiques, en France, a montré en quoi ceux-ci s'appuient sur leur propre capital militant tout en revendiquant un certain nombre de savoirs pratiques propres à leur profession[308]. L'auteur montre plus spécifiquement en quoi le travail de ces consultants passe en premier lieu par la nécessité de s'imposer au sein des équipes de campagne. Les trajectoires de ces professionnels s'inscrivent donc au plus près des professionnels politiques, dans le quotidien des luttes politiques et plus particulièrement des campagnes électorales. La formulation officielle de USAID justifiant le recours à l'entreprise de Eddie Mahe reflète précisément ce type des trajectoires et de savoirs pratiques des campagnes électorales :

> - Extensive experience in elections at all levels in all roles so as to assure in-depth knowledge of all aspects of the election process;
>
> - Involved politically for sufficient time in various national roles to assure knowing and being known by a wide range of political activists from both parties. This should include elected officials, governmental and congressional staff members and campaign experts in every phase of the business and from all across the country ;
>
> - Sufficient foreign election involvement so as to understand the needs of the program and the cultural sensitivity that must be built into it from the very beginning.[309]

Le dernier point est tout particulièrement intéressant, puisqu'il relève de l'internationalisation du groupe professionnel des consultants politiques aux États-Unis. La professionnalisation des campagnes électorales dans le monde s'est en effet caractérisée par un recours croissant à ces experts venus des États-Unis. Eddie Mahe est ainsi connu pour déployer des services de conseil politique auprès d'acteurs politiques à l'étranger. Ainsi, c'est au nom d'une

---

306 Dulio, David A. 2004. *For Better or Worse?: How Political Consultants Are Changing Elections in the United States*. Albany: State University of New York Press.

307 Collectif, Olivier Nay, et Andy Smith. 2002. *Le gouvernement du compromis : Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica.

308 Riffault, Tristan. 2017. « Le consultant et le politique ». *Sociologie* Vol. 8(3): 283-300.

309 Eddie Mahe, JR. & Associates, Inc., *Democracy Program Election Assisstance Project : Phase I*, mai 1986. Référence archives USAID : PD-ABD-700.

expérience des campagnes électorales dans certains pays du Sud, faites au nom de candidats à des élections législatives ou présidentielles, que la légitimité « internationale » de ces professionnels est reconnue pour répondre aux besoins de USAID. A l'opposé d'une appréhension juridique des élections, l'ancrage de ce projet dans le milieu du conseil politique amène Eddie Mahe et ses collègues à découper les processus électoraux en dix étapes pour lesquelles une assistance estime pouvoir être apportée :

Tableau 3.3 - Dix étapes sur lesquelles l'expertise électorale se focalise[310]

A	Establishment of the body of laws and regulations necessary to hold free and fair elections and the creation of the entity which will administer these laws and oversee in its entirety the conduct of the election process.
B	Development of and/or updating voter registration lists.
C	Development of the mechanics of the process and procedures for use at the voting stations.
D	Recruitment and training of poll workers.
E	Development and provision of election day transportation.
F	Acquisition, distribution and collection of voting materials.
G	Planning and implementation of a security system to protect the voter and the integrity of the vote.
H	Developing the process for counting, reporting and certification of votes.
I	Development and oversight of the management and operational systems necessary to put a total election day process in place.
J	Establishment and/or fashioning the environment that allows democracy to flourish by educating the citizens on the voting process and encouraging the continued commitment of the citizens and their leaders to maintain a democracy.

A l'opposé du corpus juridique produit par le CAPEL, ce découpage relève du caractère technique, voir logistique de la conception de l'organisation d'une élection. Pour construire une expertise dans ces domaines, Eddie Mahe suggère alors de rassembler deux types d'experts : les « spécialistes » et les « globalistes ». Les premiers sont supposés avoir des compétences dans quelques domaines, ou même un domaine seulement, en particulier lorsqu'il s'agit de compétences qui ne sont pas spécifiques aux processus électoraux, comme l'informatisation des listes électorales. A l'inverse, un « globaliste » est un « individu qui doit avoir été impliqué dans de nombreuses

[310] Ibid.

élections dans de multiples rôles dans différents lieux »[311]. Ces derniers sont supposés pouvoir identifier les besoins dans un pays donné, puis coordonner un projet. Un enjeu identifié par le rapport est de ne pas recruter uniquement des citoyens étasuniens, mais également des experts étrangers, en particulier issues de « pays du Tiers-Monde », capables de comprendre des conditions d'organisation des élections particulièrement différentes vis-à-vis des États-Unis. On voit ainsi d'ores et déjà s'affirmer la volonté de produire une expertise qui soit reconnue comme « universelle ». Le principe d'une formation permettant aux experts étasuniens de se préparer aux conditions de travail dans les pays en développement est cependant prévu :

> There will be no language nor any kind of political or election training involved in the program. Rather the training will be designed to accomplish two objectives. First to provide information and examples on how to adapt participants' knowledge and expertise to Third World elections. Secondly, while people cannot be trained to be « sensitive » to one's fellow human beings and their customs, mores and lifestyle, it is possible to make one aware of the need for that sensitivity and in some instances, particular times to which this sensitivity must be shown. […] It is unlikely that anyone will ever be involved who is not only willing but anxious to do everything possible to avoid offending local sensibilities or customs. However, if they don't know what these are, it sometimes can be very difficult to avoid the problem.[312]

Dans le rapport remis à USAID, l'équipe de consultants politiques formée autour de Eddie Mahe affiche en effet une difficulté importante à identifier des experts électoraux qui ne soient pas étasuniens. Une première liste de 230 noms est fournie avec le rapport, établie à partir de l'entourage des auteurs et de leurs rencontres lors de différentes missions. Parmi les quelques experts non-étasuniens qui figurent sur cette liste, la majorité sont issus des réseaux du CAPEL, souvent fonctionnaires du Tribunal Électoral Suprême du Costa Rica. La rédaction du rapport a en effet donné lieu à quelques missions, notamment dans ce pays, où l'aide du CAPEL a été particulièrement appréciée, et l'organisation considérée comme un modèle pour d'autres régions que l'Amérique latine. Parmi les autres experts étrangers on trouve, par exemple, un député du Venezuela, le directeur des affaires étrangères du parti social-démocrate portugais, le directeur du parti conservateur de Norvège, ou encore un membre de la direction du Rassemblement Pour la République (RPR), parti français. En ce qui concerne les experts étasuniens, la majorité sont basés à Washington D.C. et travaillent pour le parti Républicain, pour la Maison blanche, parfois également

311 Ibid.

312 Ibid.

pour le parti Démocrate ou pour des ONGs. On voit donc ici se constituer les premières bases d'une expertise électorale construite comme « universelle ». Une fois la structure et la forme de cette expertise établies par des consultants politiques, ceux-ci sont néanmoins face à un besoin de professionnels disposant des ressources nécessaires pour conduire de telles missions. Car l'enjeu de la commande formulée par McPherson n'est pas en elle-même de l'ordre des savoirs de gouvernement, il s'agit en premier lieu de mettre sur pied des équipes d'« experts électoraux » formées et disposées à intervenir.

3.2.3 La construction de l'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES), comme « indépendante » de l'État et « internationale »

Dans un second temps, la commande confiée par Peter McPherson à Eddie Mahe consiste à mettre lui-même en place le programme. Pour cela, la mise en place, sur commande de l'administrateur de USAID, d'une organisation « indépendante de l'État » et « internationale » met au jour l'un des processus par lesquels une « expertise » est construite comme « internationale ». Il est d'autant plus intéressant de s'y attarder en sachant qu'aujourd'hui, en 2019, l'IFES est bien reconnue dans le champ de la gouvernance comme dans les pays d'intervention comme une expertise « internationale » légitime. Initialement, plusieurs options sont présentées pour mettre en place le programme : directement au sein de USAID, ou le faire porter par le *National Endowment for Democracy*. La première option est éliminée, au motif que les fonctionnaires de USA.I.D. ne disposent pas des compétences nécessaires à la conduite d'un tel programme, et que cela ne permettrait pas de recruter des experts électoraux issus de « pays du Tiers-Monde ». La seconde est exclue au motif que le Président n'a que peu de pouvoir sur la nomination du son conseil d'administration du NED, et que celle-ci est financée par le Congrès, et ne permettrait donc pas de répondre aux commandes de USAID. En réalité, il s'agit ici pour Peter McPherson à la fois de garder l'autorité sur l'organisation, et en même temps de faire appel à des professionnels que les ressources politiques et militantes opposent complètement à ceux de USAID. Mais il est plus intéressant de voir en quoi ces conclusions s'appuient sur des arguments selon lesquels les organisations affiliées au NED (IRI et NDI) sont partisanes, et que la fondation est « totalement américaine » :

- Because at least two and probably all four of its affiliated organizations are partisan in their involvement, it will be difficult for NED to sustain the perception necessary to be trusted by all parties in a Third World country.

- The make-up of the organization is totally American and the strength that could be gained from international participation is denied.[313]

Avec la mise en place d'une organisation spécifique, l'idée est de pouvoir rester sous le contrôle de USAID, tout en apparaissant comme indépendante de la politique étrangère étasunienne, au motif de la « triste réalité selon laquelle les Américains ne sont pas toujours les plus aimés dans certains pays suggère fortement que ce programme devrait être associé à une présence internationale majeure »[314]. Le rapport confirme l'idée émise par Peter McPherson lui-même d'aller vers « le concept d'une fondation non-gouvernementale indépendante » spécialement créée pour gérer ces activités. Le choix porte sur la mise en place d'une organisation sous le statut dit « 501(c) 3 », non soumise à l'impôt en raison de leur vocation scientifique ou éducative, notamment dans le cadre d'activités à l'étranger. Il s'agit donc d'avoir une organisation qui tout en étant basée aux États-Unis peut apparaître comme « internationale ». Mais l'objectif poursuivi par Peter McPherson et Eddie Mahe est également de l'institutionnaliser, pour le compte de USAID, comme organisation de premier plan dans l'espace étasunien de la promotion de la démocratie, afin de pouvoir prétendre à des fonds réguliers. Il s'agit alors, comme souvent aux États-Unis, de devoir construire un consensus entre démocrates et républicains. Autrement dit, cette indépendance des partis s'avère être à la fois la garantie d'une institutionnalisation aux États-Unis, et une ressource pour intervenir à l'étranger sans être vus comme « américains ».

Ici encore, c'est sur l'habitus professionnel et sur la volonté des consultants politiques de s'instituer comme un véritable groupe professionnel que ce projet va s'appuyer. Eddie Mahe est en effet chargé de mettre en place la nouvelle organisation, qui porte le nom de *International Foundation for Electoral Systems* (IFES), de la rédaction et du dépôt officiel des statuts, mais également de recenser les personnalités qui pourraient former le conseil des directeurs. Il va alors s'appuyer sur la volonté des consultants politiques de s'instituer comme une profession, au-delà d'une affiliation à des élus démocrates ou républicains. Autrement dit, c'est cette volonté de

313 Ibid.

314 Eddie Mahe, JR. & Associates, Inc., *Democracy Program Election Assisstance Project : Phase I*, mai 1986. Référence archives USAID : PD-ABD-700.

professionnalisation du conseil politique qui permet de rassembler au sein d'un même conseil d'administration des personnalités à la fois démocrates et républicaines. Le Président du conseil des directeurs de la nouvelle organisation s'appelle F. Clifton White. Celui-ci, décrit par le *New York Times* comme un « stratège historique du parti républicain »[315], a joué un rôle particulièrement important dans la montée en puissance du courant conservateur au sein du parti. Il a travaillé comme consultant politique aux États-Unis et à l'étranger, par exemple pour le président vénézuélien Carlos Andrés Pérez. En 1982, il a été nommé par Ronald Reagan comme président de Radio Marti, une radio basée à Miami et chargée de diffuser des programmes anti-castristes en direction de Cuba. Celui-ci s'inscrit donc dans une trajectoire conservatrice, résolument anti-communiste, et favorable à des interventions dans des espaces politiques étrangers. Mais surtout, il est cofondateur de l'A*merican association of political consultants*, autrement dit l'un des premiers architectes du conseil politique comme profession. A ce titre, il a même été le premier dont le portait a été affiché dans le *Hall of fame* de l'association, c'est à dire le mur où les portrait des personnalités politiques sont affichées. Autour de lui, l'ensemble du conseil des directeurs est partagé entre des représentants démocrates et républicains qui ont joué un rôle de consultant politique à un moment ou durant la totalité de leur carrière :

Tableau 3.4 - Membres du conseil des directeurs de IFES en 1988

Nom	Nat.	Naiss.	Principales positions occupées
F. Clifton White (Président)	États-Unis	1918	Républicain - Consultant politique, dirigeant de premier plan du courant conservateur du parti républicain.
Patricia Hutar (Secrétaire)	États-Unis	1926	Républicain – Militante du parti Républicain en particulier sur les droits des femmes, nommée à ce titre membre de la commission de l'ONU sur les droits des femmes et fondatrice du Fonds de l'ONU pour les femmes.
Robert C. Walker (Trésorier)	États-Unis	-	Républicain – Conseiller pour les affaires politiques de Ronald Reagan lorsqu'il était Gouverneur de Californie.
James M. Cannon	États-Unis	1918	Républicain – Conseiller du Président Ford puis du chef de la majorité républicaine au Sénat.
Charles Manatt (Vice-Président)	États-Unis	1936	Démocrate - Directeur d'un cabinet de droit, président de la convention du parti démocrate de 1981 à 1985.

[315]The New York Times, « F. Clifton White, 74, Long a Republican Strategist », janvier 1993. Article disponible en ligne : https://www.nytimes.com/1993/01/10/us/f-clifton-white-74-long-a-republican-strategist.html

John C. White	États-Unis	1924	Démocrate - Commissaire à l'agriculture du Texas, Secrétaire adjoint à l'agriculture sous l'administration Carter puis président de la convention du parti démocrate de 1978 à 1981.
Richard M. Scammon	États-Unis	1915	Démocrate – Fondateur du Centre de Recherche sur les Élections en 1955, conseiller des Présidents Kennedy et Johnson, puis consultant politique pour la chaîne NBC.
Richard B. Stone	États-Unis	1928	Démocrate – Secrétaire d'État de l'État de Floride de 1971 à 1974 puis Sénateur démocrate de 1975 à 1980.

C'est à ce conseil des directeurs que USAID confie en septembre 1987 un financement de 998,972 dollars, sur une durée de cinq ans[316]. Comme le montre ce tableau, tout en étant mise en place par une administration républicaine conservatrice, avec un dirigeant de premier plan du parti républicain à sa tête, IFES est lancée en 1987 avec un conseil des directeurs rassemblant quatre personnalités républicaines et quatre démocrates. Mais en plus de montrer comment se construit le caractère « indépendant » et « international » d'une forme d'expertise, s'intéresser à ce conseil permet à la fois de rapprocher une forme de savoirs de gouvernements d'un espace social précis, et en cela de comparer l'expertise produite par le CAPEL de celle produite par IFES. Alors que le CAPEL est composé de personnalités des champs politiques et juridiques latino-américains, le conseil des directeurs de IFES est composé uniquement de personnalités étasuniennes, qui ont en commun d'avoir occupé des fonctions de conseil politique. Il en résulte ainsi deux problématisations tout à fait opposées de l'organisation des élections.

[316]USAID, Document de financement de l'International Foundation for Electoral Systems (IFES), septembre 1987. Référence archives USAID: PD-ABG-033.

3.3 Des savoirs administratifs : Prolonger la « public administration » pour une expertise électorale « séparée de la politique » en Namibie

Enfin, c'est au cours de l'organisation des élections pour l'indépendance de la Namibie dans les années 1980 qu'une troisième problématisation de l'organisation des élections s'impose sur la base de savoirs administratifs. L'ONU est en effet appelée à superviser des élections dans le contexte de tensions propre au sud du continent africain dans les années 1980 **(3.3.1)**. On montre alors en quoi l'expertise électorale produite, y compris en ce qui concerne le choix d'un système électoral, vise à répondre en premier lieu à des contraintes logistiques et administratives **(3.3.2)**. Parmi les différentes difficultés auxquelles les « consultants électoraux » onusiens font face, la question de l'enregistrement des électeurs amène à devoir faire émerger des savoirs administratifs qui ne soient pas remis en question par les parties prenantes de l'élection **(3.3.3)**.

3.3.1 Un appel à l'ONU pour superviser des élections dans le contexte de « guerre froide globale »

Comment l'organisation d'élections dans les espaces nationaux est-elle devenue un domaine d'intervention possible pour l'ONU ? A l'hiver 1980, dans un numéro du journal publié par la *Electoral Reform Society*, mouvement transnational qui milite pour une représentation proportionnelle, Seamus Burke, le représentant de l'organisation, relate sa visite au siège de l'ONU, à New York[317]. Il cherche alors à établir des contacts avec l'organisation, et surtout à savoir s'il existe une agence onusienne qui « donne des conseils sur les systèmes électoraux », mais la réponse qu'on lui apporte est claire : « les méthodes d'élection sont vues comme relevant des affaires internes des États »[318]. Il est cependant dirigé vers le directeur adjoint du service en charge de la formation et de l'expertise en *public administration*, qui a, lui, une position différente : les élections relèvent bien des affaires internes des États, mais il « reconnaît qu'il pourrait être justifié de fournir

[317] Le témoignage de Seamus Burke est précieux car il permet de voir comment sa volonté de travailler sur une forme d'expertise électorale est reçue en 1980, mais l'*Electoral Reform Society* ne fait pas partie de notre recherche en tant que telle. Dans la continuité des travaux existants sur les mobilisations pour une représentation proportionnelle (notamment : Ihl, Olivier. 2013. « Sur les origines de la revendication proportionnelle ». *Revue Francaise d'Histoire des Idees Politiques* N° 38(2):367-88), il serait néanmoins intéressant de s'intéresser aux raisons pour lesquelles ce type d'organisations n'a pas pris part à l'émergence de formes d'expertise électorales internationales. Une histoire de cette organisation est proposée sur son propre site : https://www.electoral-reform.org.uk/who-we-are/our-history/.

[318] Burke, Seamus. 1980. « United Nations ». *Representation* 21(82): 4-5.

une expertise électorale sur demande », et c'est précisément ce qui est en train de se passer au même moment en vue de l'indépendance de la Namibie.

Au lendemain de la première guerre mondiale, un mandat a été donné par la Société des Nations à l'Afrique du Sud pour administrer ce territoire, alors appelé *Sud-Ouest Africain*. Mais à partir des années 1960, comme le montre l'historien Odd Arne Westad, le sud du continent africain devient l'un des points les plus chauds de la « guerre froide globale » qui oppose les États-Unis au camp socialiste[319]. Un mouvement pour l'indépendance de ce territoire, la *South West Africa People's Organisation* (SWAPO) se met en place en 1960, et crée une branche armée en 1962, soutenue par l'Union soviétique, par la Chine puis par Cuba. Étroitement liée à la guerre en Angola, la guerre d'indépendance du Sud-Ouest africain devient un enjeu important de la guerre froide. Les pays non-alignés étant majoritaires à l'Assemblé générale de l'ONU, le mandat de l'Afrique du Sud est révoqué en 1966. Une commission est alors mise en place pour administrer ce territoire auquel est donné le nom de Namibie, jusqu'à ce que celle-ci devienne indépendante. Un poste de Commissaire des Nations unies pour la Namibie est créé dans ce but, mais l'Afrique du Sud se refuse à quitter le territoire. Ce n'est qu'en 1978 que le travail du Commissaire suédois Martti Ahtisaari aboutit à la résolution 435 du Conseil de Sécurité de l'ONU, prévoyant la conclusion d'un cessez-le-feu et la tenue d'élections supervisées par les Nations unies, à travers la mise en place d'un « Groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition ». L'accord, auquel le SWAPO souscrit, établit que ces élections seront sous la supervision de l'ONU, mais mises en place par l'administrateur général sud-africain. Le recours à l'ONU caractérise alors un consensus très difficilement obtenu, dans la guerre froide, entre une Afrique du Sud soutenue par les États-Unis et un mouvement indépendantiste soutenu par le camp socialiste et les non-alignés. Il s'agit donc d'une intervention particulièrement sensible, et c'est pour sa capacité à intervenir de façon « indépendante » que l'organisation est mobilisée.

Si les élections ne seront finalement organisées qu'en 1989, justement pour des raisons de tensions politiques, l'ONU commence à travailler sur la supervision de ces élections dès 1984. L'organisation n'a pourtant aucune expérience électorale autre que l'observation de quelques élections. Cependant, il ne s'agit pas ici d'organiser les élections, mais de superviser et de prendre activement part à la conception de celles mis sur pied l'administrateur sud-africain. Alors que l'ONU ne dispose d'aucun « expert électoral », c'est d'abord Godfrey Bonsu, ancien Commissaire

[319] Westad, Odd. 2011. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New Ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, P. 207-2049.

électoral du Ghana, qui est chargé de préparer ces élections encore incertaines. Il est finalement remplacé comme « consultant électoral » en 1984 par Hilary Miezah, recruté pour un an à New York auprès de Hisham Omayad, alors directeur pour la Décolonisation et les Questions politiques spéciales, et membre de l'équipe du Représentant Spécial pour le Secrétaire Général en Namibie, Martti Ahtisaari. Hilary Miezah est un diplomate ghanéen formé en administration publique, qui travaille depuis 1977 pour la Commission électorale du Ghana[320]. Cette année-là, son travail consiste essentiellement à produire une note d'environ cent-soixante pages établissant les modalités selon lesquelles l'organisation pourrait intervenir en Namibie, une fois l'accord de paix trouvé.

Contrairement, par exemple, à la mise en place du CAPEL et de IFES, il s'agit ici de répondre à une situation politique donnée, dans un pays donné. Le premier aspect auquel s'intéresse le Hilary Miezah dans cette note est le choix du système électoral. Dans une première partie de vingt-cinq pages remise en août 1984 au Représentant Spécial du Secrétaire Général pour la Namibie, le consultant électoral discute des options possibles pour l'organisation des élections, en s'appuyant sur les modalités établies par le Conseil de Sécurité. Ces propositions sont soumises à négociation avec l'administrateur sud-africain. La particularité de la situation est en effet que la négociation a établi la responsabilité première de l'Afrique du Sud sur l'organisation du scrutin, et l'ONU est là à la fois comme garant d'une organisation juste du scrutin, et pour apporter une expertise que l'organisation ne détient pas encore. Hilary Miezah commence par donner un aperçu de la situation de la Namibie, en la comparant à la Révolution française et à l'indépendance de l'Inde et du Ghana, qu'il connaît bien :

> The Namibian situation is one of the very few isolated cases in electoral history. The Third Estate in France under Louis XVI, on the 20th of June 1789, took the famous Tennis Court Oath not to separate before they had given France a constitution. The Indian Independence Act of 1947 contains a machinery for the framing of a new Constitution for India by a Constituent Assembly. In Ghana, the Parliament that sat at independence on 6 March 1957, was the Legislative Assembly that had been elected in 1956. It was this body that turned itself into the Constituent Assembly that gave Ghana the 1960 Republican Constitution. In the above cited cases no constitutional commissions or committees were appointed to collect and collate views from the public for a draft constitution to be deliberated upon by a Constituent Assembly and in each case only one election was held to serve the dual purpose of Parliament and Constituent Assembly.[321]

[320] Miezah, Hilary A. A. 2017. *Elections in African Developing Democracies*. Springer, p. 18.

Comme celui-ci cherche à le montrer, la situation de la Namibie est particulière. Il s'agit non pas simplement d'organiser une élection, mais de préparer l'indépendance du pays. Autrement dit, en 1984 il n'existe pas encore de Constitution, ni d'État, en Namibie, et l'objectif de l'ONU est donc d'élire une assemblée sans véritable statut légal, qui sera chargée d'écrire la Constitution du futur État indépendant. C'est seulement une fois cette Constitution écrite que l'UNTAG transférera le pouvoir aux nouvelles institutions mises en place, et que l'Assemblée constituante deviendra de facto le Parlement de la Namibie nouvellement indépendante. Par ailleurs, l'autre particularité de la situation est de s'appuyer sur un accord qui établit qu'une fois l'UNTAG mise en place, celui-ci aura un délai maximum de sept mois pour conduire les élections :

> The Namibian situation, however, is different. It has a limited period of seven months for a nation-wide electoral process including registration of voters, processing of the registration data, exhibition and settlement of a provisional voters' register and printing of the final voters register ; promulgation of electoral laws from which regulations for the registration and the elections will be made, registration of political parties and conduct and supervision of a nation-wide election in Namibia.[322]

Enfin, dans cette même note, Hilary Miezah dresse également un bilan de la façon dont l'expertise onusienne pourrait s'organiser. Il pose ainsi les bases de « l'unité électorale » qu'il estime nécessaire au sein de UNTAG, et par là même les premières bases d'une expertise électorale onusienne. Le siège de cette unité devrait être situé à Windhoek, la capitale du pays, d'où seraient contrôlés cinquante centres mis en place dans les différentes régions du pays où seraient menées les opérations. Chaque centre devrait être divisé en plusieurs zones, et un superviseur devrait être nommé pour chacune d'elles. Le pays compte environ 1 millions d'habitants en 1984, et le consultant estime à environ 600,000 le nombre de personnes répondant aux critères d'inscription sur les listes électorales. La région la plus dense est celle d'Ovambo, le long de la frontière avec l'Angola, avec un peu plus de 500,000 habitants, dont 300,000 sont susceptibles de voter. Au total, il s'agit de recruter cinquante chefs de centre, cent superviseurs pour la région d'Ovambo, et deux-cent pour le reste du pays. A la tête de ce dispositif, un *chief election officer* doit être nommé aux

[321] United Nations Transition Assistance Group, *Working papers on the Namibian election*, août 1984. Référence archives ONU : S-0529-0062-0005.

[322] Ibid.

côtés du Représentant spécial du Secrétaire général pour la Namibie, qui serait responsable pour la conduite et la supervision de l'inscription des électeurs, l'enregistrement des partis politiques, et enfin la conduite et la supervision des élections. Il s'agit donc de s'insérer dans une situation politique particulièrement sensible, et de produire ex-nihilo un dispositif capable de gérer un scrutin pour un pays dans son ensemble, nécessitant en premier lieu un travail logistique considérable.

3.3.2 Un système électoral choisi pour répondre à des contraintes logistiques et administratives

Ces conditions très particulières d'organisation des élections amènent Hilary Miezah à devoir en premier lieu faire face à des contraintes logistiques et administratives, faisant même passer la question du choix du système électoral en second plan. Il identifie en effet deux enjeux principaux dans la mise en place du processus électoral : le choix de candidatures nominatives ou par parti politique, et le choix d'un mode de scrutin proportionnel ou majoritaire. Il s'agit en ce qui concerne le premier point de savoir si les élections doivent se tenir sur la base de partis politiques ou non, et de savoir si « les candidats à l'Assemblée doivent être présentés à l'électorat avant l'élection ou non ». En ne disposant que de sept mois pour organiser l'élection, l'enjeu pour la bureaucratie onusienne est d'abord d'avoir une idée approximative du nombre de candidats qui devront être gérés par le processus :

> It may be argued that the machinery charged with the electoral arrangement will be confronted with the serious problem of having to organize an election for as many as 20 candidates competing for one seat if the election is not held on party basis ; that the indications are that many people would like to stand and therefore there would be a proliferation of candidates […] Indeed in France and others parts of the continent of Europe there are what has been described a multiplicity of political parties, and as many candidates as there are political parties stand for elections as well independent candidates contesting for one seat.[323]

Le consultant explique cependant qu'un nombre élevé de candidats n'augmenterait pas la participation, pas plus que cela n'augmenterait le coût du processus. Il évoque tout de même une possibilité de réduire le nombre de candidats en obligeant ceux-ci à déposer une somme d'argent

[323] United Nations Transition Assistance Group, *Working papers on the Namibian election*, août 1984. Référence archives ONU : S-0529-0062-0005.

qui n'est remboursée qu'en cas d'atteinte d'un pourcentage minimum de voix obtenues. Le consultant met cependant en garde sur le fait qu'une tentative de limiter le nombre de candidats « peut être contestée en tant que violation d'un droit démocratique », et ajoute que « une fois accepté, cela pourrait progressivement mener à poser une limite au nombre de partis politiques qui peuvent présenter des candidats »[324]. Tout en mentionnant que l'Administrateur général sud-africain a émis un texte établissant le fait que les élections devraient se tenir sur la base des partis, et que les candidats ne seront connus qu'après les résultats, Hilary Miezah conclut en expliquant qu'il faut défendre l'idée que les candidats soient élus à titre individuel. Ils doivent donc selon lui être présentés aux électeurs avant l'élection, afin que ceux-ci ne soient pas l'objet de doutes. On voit ainsi toute la difficulté à laquelle fait face le consultant : celui-ci doit en premier lieu proposer un système électoral qui permette de réaliser l'élection dans le temps imposé, mais il s'agit également de s'assurer de l'intégrité du processus électoral.

Cette question est étroitement imbriquée au second enjeu, qui concerne le choix d'un mode de scrutin. Le consultant détaille alors deux options possibles : *single member constituency* ou bien *proportional and alternative representation*. Autrement dit, faut-il autant de circonscriptions que de sièges à attribuer ? La première possibilité est décrite comme comportant un problème spécifique : si plus de deux partis participent à l'élection pour une circonscription donnée, le gagnant peut être élu avec moins de la majorité des voix exprimées, puisque la possibilité d'une élection à plus d'un tour n'est alors pas envisagée, sans doute principalement pour des enjeux logistiques. Mais ce mode de scrutin est cependant présenté comme ayant de nombreux avantages. Parmi eux, celui-ci est présenté comme plus simple, en particulier pour une « société en majeure partie non-lettrée », par rapport à une *proportional and alternative representation* considérée comme déjà difficile à mettre en place dans les pays les plus développés. De plus, le « single member constituency » est considéré comme permettant plus facilement de trouver une majorité, agissant ainsi « dans l'intérêt de l'unité nationale et de la stabilité ». Le mode de scrutin proportionnel est ensuite présenté pour la difficulté qu'il entraîne à construire une coalition, mais ayant néanmoins certains avantages :

> (i) The system has the overwhelming advantage of making it more possible for majority parties to obtain a fair representation in the legislature.
>
> (ii) Election of candidates on the basis of simple majority is unfair to unsuccessful parties since it often distorts the wishes of the electorate by giving a leading party a

[324] Ibid.

large majority in Parliament even though this party may be supported by less than half the voters.

(iii) Proportional representation encourages parties to avoid extreme policies in the hope of winning the second preference of the middle voters.

(iv) In Africa and the developing world, some political parties in power (elected on the basis of simple plurality) are so powerful that they cannot be compelled to fulfill their part of the social contract.[325]

Cependant, c'est un argument logistique qui amène le consultant à trancher en faveur d'un scrutin proportionnel : la simplicité de n'avoir à gérer qu'une circonscription unique pour tout le territoire. La mise en place d'un scrutin de type *single member constituency* nécessiterait en effet de découper le territoire en des circonscriptions devant contenir chacune le même nombre d'électeurs. Un tel découpage passerait nécessairement par le décompte de la population totale et des votants potentiels de chaque circonscription à partir d'un recensement récent. Cela conduirait également à la recherche d'une homogénéité communautaire et ethnique des circonscriptions, par la prise en compte des éléments physiques qui structurent les circonscriptions (végétation, rivières, montagnes, etc.). Enfin, si les circonscriptions a vocation à être le point de départ d'un processus de décentralisation, il est nécessaire de prendre en compte leur cohérence et leur viabilité économique[326]. Le délai s'avère alors selon lui bien trop court pour un tel processus, en particulier car aucun recensement de la population namibienne n'a été opéré au cours des dernières années, et qu'il faudrait donc, en plus, organiser un tel recensement, comme l'explique quelques années plus tard Hilary Miezah dans un ouvrage :

> […] not possible to undertake the demarcation of constituencies, wards, sub-wards and polling divisions. To effectively demarcate Namibia, which is 832,000 square kilometers, with a sparsely scattered population of about 1.5 million people at that time and unique geographical features, into electoral districts would require at least six months. The delimitation would depend on census figures to determine the population quota for the establishment of a constituency. A census in an African environment is as

[325] United Nations Transition Assistance Group, *Working papers on the Namibian election*, août 1984. Référence archives ONU : S-0529-0062-0005.

[326] Ibid.

> difficult as the demarcation of electoral boundaries and the two major exercises would require not less than 12 months to complete. [327]

A cela s'ajoute le fait qu'un bureau de vote dans une zone rurale ne doit pas regrouper plus de 500 individus et que ce ne doit pas être plus de 1000 dans une ville, ce qu'il n'est pas possible de déterminer sans statistiques à jour. L'ensemble de ces éléments amène le consultant à se déclarer très fortement en faveur d'un scrutin proportionnel à circonscription unique sur tout le territoire, de façon à ne pas avoir à découper des circonscriptions. On voit donc que loin de problématisations juridiques ou mêmes politiques de l'organisation des élections, le contexte propre à l'élection qui doit se tenir en Namibie amène à devoir privilégier une prise en compte des contraintes administratives.

3.3.3 Des savoirs administratifs « séparés de la politique » : l'enregistrement des électeurs

Ce sont ensuite non plus les archives relatives à la préparation de ces élections, en 1984, mais bien celles relatives à leur mise en place, en 1989, qui permettent de voir comment des savoirs administratifs se stabilisent autour d'un problème donné, et en quoi ceux-ci visent en premier lieu à éviter une remise en cause du processus politique. Un accord est trouvé en 1988, basé notamment sur le retrait des troupes cubaines engagées en soutien du SWAPO, et l'élection d'une assemblée constituante est alors planifiée pour l'année suivante, par le déploiement sur le terrain de l'UNTAG[328]. Hilary Miezah avait initialement proposé de découper le processus électoral en trois phases principales organisées selon des lignes directrices : sensibilisation du public et campagne électorale des partis politiques, enregistrement des électeurs, scrutin. Mais lorsqu'en 1989 les élections sont finalement organisées, ce sont en premier lieu l'inscription des électeurs et l'organisation du vote en lui-même qui deviennent des enjeux majeurs. Comme identifié dans la note initiale de Hilary Miezah, la constitution des listes électorales s'avère en effet un élément qui nécessite la mise en place d'un dispositif d'inscription dans l'ensemble du pays. L'élection se déroule donc en deux grandes phases : l'enregistrement des électeurs à travers des bureaux répartis

---

[327] United Nations Transition Assistance Group, *Working papers on the Namibian election*, août 1984. Référence archives ONU : S-0529-0062-0005.

[328] Westad, Odd. 2011. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New Ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, P. 391-392.

dans tout le pays, puis le vote en lui-même. La constitution des listes électorales ressemble ainsi à une répétition générale avant l'élection en elle-même, mais qui va voir s'accumuler des difficultés propres. En répondant à ces difficultés, le travail de l'UNTAG va poser les bases d'un domaine spécifique de l'expertise électorale.

En 1989, l'administrateur général sud-africain a finalement choisi de diviser la Namibie en 23 districts électoraux, et d'établir à travers le pays soixante-neuf centres d'enregistrement des électeurs fixes, ainsi que cent-dix centres d'enregistrement des électeurs mobiles, c'est à dire des équipes qui se déplacent sur environ 2200 points sur le territoire pour permettre aux futurs électeurs de s'inscrire[329]. La note interne de l'UNTAG qui décrit le « personnel et le dispositif sud-africain d'enregistrement des électeurs » est particulièrement précise sur les ressources humaines affectées par l'administrateur général à chacun de ces centres à la fois fixes et mobiles, qui représentent deux-cent vingt-six personnels seniors. Les éléments constitutifs du dispositif sud-africain sont particulièrement importants, car l'UNTAG doit être en mesure de le superviser, et donc de déployer un dispositif équivalent, sur l'ensemble du territoire. L'organisation s'appuie alors avant tout sur les propositions volontaires de gouvernements qui acceptent de fournir des personnels qualifiés pour ces tâches. Enfin, un centre d'opérations est mis en place dans la capitale afin de recevoir en temps réel les informations sur le processus en cours. L'ensemble du processus politique dépend de la garantie, par l'ONU, que le scrutin ait été organisé sans irrégularités, et ce dispositif est donc de première importance.

Pour préparer et encadrer le travail des personnels déployés par l'UNTAG pour l'enregistrement des électeurs, un atelier de formation est organisé, mais surtout, un manuel est rédigé et mis à leur disposition. Celui-ci décrit avec précision le processus d'enregistrement des électeurs, et en cas de litige ou simplement de doute dans un district, permet ainsi de savoir quelle réponse les superviseurs de l'ONU doivent apporter. Comme l'explique Hilary Miezah, l'enregistrement sur les listes électorales se fait par district, à travers une carte qui est remise à l'électeur une fois validée :

> Under the South West Africa (Namibia) Registration of Voters Proclamation, 1989, a person who claimed to be eligible to register and vote could register anywhere in the country. After registering, he or she was issued with an original copy of the registration card. The duplicate was then kept by the registration officer. The registration

[329] United Nations Transition Assistance Group (1989-1990), *Monitoring of the Registration of Voters*, mai 1989. Référence archives ONU : S-0529-0055-0002.

> application forms used to register the electors were displayed for inspection for 21 days to enable registered voters to inspect them with the view of raising objections, if any, to the registration of persons who were not qualified to be on the register. The duplicate copies of the registration cards, after the determination of all objections, constituted the voters' register for the territory.[330]

Un élément essentiel de ce manuel concerne les personnes qualifiées pour s'enregistrer comme électeur, à travers les critères suivants :

> (a) Every person who on the date of his application for registration is of the age of eighteen years or older or will attain such age at any time during the registration period and who was born in South West Africa/Namibia.
>
> (b) Every person who on the date of his application for registration is of the age of eighteen years or older or will attain such age at any time during the registration period and who (although not born in South West Africa/Namibia), is normally resident in South West Africa/Namibia as at that date and has been so resident immediately before the date for a continuous period of four years or more (though not less than such period).
>
> (c) Every person who on the date of his application for registration is of the age of eighteen years or older or will attain such age at any time during the registration period and who (although neither born in South West Africa/Namibia nor normally resident in South West Africa/Namibia as at the date nor resident immediately before that date for a continuous period of four years ore more -though not less that such period) is the natural child of the person referred to in sub-paragraph (a).[331]

Cet extrait relève précisément des savoirs administratifs que l'ONU est amenée à produire pour répondre à la situation, et plus particulièrement pour éviter tout remise en cause du processus politique. L'enjeu est en effet de constituer une liste électorale qui corresponde aux accords établis entre le SWAPO et l'Afrique du Sud sous la supervision de l'ONU, autrement dit, qui corresponde au territoire négocié pour le futur État indépendant de Namibie. L'enjeu est de taille, en particulier car la guerre a eu pour conséquence de forcer d'importantes parties de la population à se déplacer à l'extérieur ou à l'intérieur du pays. Par ailleurs, un point délicat de l'accord sur le retrait de

[330] United Nations Transition Assistance Group, *Manual : General Regisration of voters in Soutwh West African/Namibia*, 1989. Référence archives ONU : S-0529-0055-0003.

[331] Ibid.

l'Afrique du Sud concerne le territoire de Walvis Bay, enclave qui a longtemps constituée un comptoir britannique, et qui est toujours un lieu stratégique sur l'Atlantique, en particulier pour sa capacité à recevoir des navires. L'accord entre l'Afrique du Sud et le SWAPO prévoyant que ce territoire reste sous contrôle sud-africain, il est particulièrement important que les superviseurs onusiens veillent à ce que, comme les étrangers vivant en Namibie, les personnes nées sur ce territoire ne s'enregistrent pas sur les listes électorales. Hilary Miezah explique ce processus :

> Citizenship alone was not a qualification for registration of voters during the implementation of UN Resolution 435 (1978) on the Namibian political question. Any person who had lived in Namibia continuously for four years was eligible to register as a voter. Where an applicant who had no birth certificate or baptismal certificate or resident permit or any other permit was challenged, the registration officer would find out from him or her where the applicant had lived continuously for two years during the previous four years. If during five years the applicant lived in a country other than Namibia for two years but insisted that he was born in Namibia, he would be registered but under protest. The objection would be indicated on the objection form kept by the registration officer.[332]

Par ailleurs, le jour de l'enregistrement, l'officier sud-africain a la possibilité, avec l'accord du superviseur des Nations unies, de refuser arbitrairement l'inscription d'un individu. De plus, la carte d'enregistrement, sans photographie de l'électeur, était le seul dispositif supposé faire autorité le jour du vote. L'ensemble du dispositif est alors vivement critiqué, y compris par l'Union africaine, le mouvement des non-alignés, ou encore par le *National Democratic Institute*[333]. Mais ce point n'est pas le seul à être critiqué et à être l'objet de tensions. Les archives de l'UNTAG révèlent en effet des plaintes de la part du SWAPO adressées au chef de l'équipe électorale de l'ONU et au responsable de l'enregistrement des électeurs auprès de l'administrateur général sud-africain. Une lettre de huit pages est ainsi écrite le 21 août 1989, soit quelques jours seulement après le début de l'enregistrement des électeurs pour informer de problèmes recensés dans la région du Ovambo, la plus peuplée du pays. Celle-ci dénonce le fait que « le processus d'enregistrement dans la région d'Ovamboland est insatisfaisant et préoccupe grandement les habitants de la région, la SWAPO et même tous ceux qui croient en une vraie démocratie, dans l'impartialité et la justice ».[334]

---

[332] Miezah, Hilary A. A. 2017. *Elections in African Developing Democracies*. Springer.

[333] Ibid.

[334] United Nations Transition Assistance Group, Lettre du SWAPO envoyée aux équipes de l'UNTAG et de l'Administrateur sud-africain, août 1989. Référence archives ONU : S-0529-0055-0002.

Le document revient sur trois problèmes particuliers, relatifs à l'organisation générale du processus d'enregistrement, aux intimidations perçues, et à la validité des cartes d'électeur. Les problèmes d'organisation recensés sont de natures diverses. Les bureaux d'inscription sur les listes électorales sont placés près d'autorités locales, telles que les postes de police, et les habitants ont peur de se rendre. Ces bureaux sont par ailleurs loin les uns des autres, et il est difficile de s'y rendre pour de nombreux habitants. Enfin, les membres du SWAPO notent que les équipes d'enregistrement utilisent les mêmes hélicoptères que l'armée d'occupation sud-africaine pour atteindre les bureaux de vote les plus éloignés, ce qui amène les habitants à fuir la zone lorsque ces équipes arrivent. Enfin, de nombreux problèmes concernent le droit de s'enregistrer, comme en ce qui concerne les jeunes, dont certains ne peuvent prouver leur âge exact, et ne sont enregistrés que sur les registres religieux. Il est tout particulièrement critiqué que les administrateurs sud-africains n'acceptent pas, dans de nombreux cas, de se procurer les registres religieux pour pouvoir accepter d'inscrire les électeurs en âge de voter. La conclusion de cette lettre est très critique vis-à-vis du processus d'enregistrement :

> The overall impression one gets in that through administrative, organizational and clerical procedures and intimidation, the South African Government and its allies hope to reduce the number of Namibian voters. At the same time it hopes to increase significantly the number of voters supporting the status quo. In so doing it hoped to deny SWAPO the two-third majority required to pass the independence constitution. This is illustrated by the fact that two weeks before the closing of the registration process only 78 % of the estimated potential voters were registered in Ovamboland by Augst 16 as compared to the 144 % in the District of Karasburg where many foreigners have registered.
>
> That a multiplicity of foreigners ranging from Angolan and Portuguese mercenaries and South African racists and given the small population of Namibia, it is crystal that the process of democracy is being sabotaged. If the process of voters registration is to be taken as prerequisite to the expression of the democratic process in November it is clear that the elections will neither be free nor fair. The process of voters Registration in Ovamboland especially, has been a travesty of justice and a mockery of democratic principles.[335]

[335]United Nations Transition Assistance Group, Lettre du SWAPO envoyée aux équipes de l'UNTAG et de l'Administrateur sud-africain, août 1989. Référence archives ONU : S-0529-0055-0002.

L'enregistrement des électeurs s'avère donc un domaine particulièrement sensible, avec de multiples enjeux, qui permet de comprendre plusieurs éléments propres à la production de cette forme d'expertise. Cela montre en premier lieu l'imbrication étroite entre le contexte diplomatique de l'intervention, particulièrement sensible, et la mobilisation de savoirs administratifs, qui, dans le prolongement de la public administration, s'inscrivent dans une vision « séparée de la politique ». L'ensemble du travail des fonctionnaires onusiens vise en effet à établir un dispositif qui ne puisse pas être critiqué. Mais cela permet également de voir comment se définit et se stabilise un objet précis d'expertise. L'enregistrement des électeurs restera au cours des décennies suivantes un enjeu majeur, faisant l'objet d'une profusion de savoirs.

***

Ce chapitre a montré comment un même objet de l'action publique transnationale - organiser et encadrer des élections - peut faire l'objet de problématisations tout à fait opposées. Pour le CAPEL, organiser une élection passe en premier lieu par l'établissement d'institutions et de corpus juridiques capables de réguler, par le droit, la tenue d'une élection. Le droit est ainsi un outil qui permet de s'assurer de l'expression des droits politiques des citoyens. Pour l'équipe de Larry Garber, les droits de l'homme sont un point d'appui, qui permet de contrôler, de l'extérieur, la bonne tenue d'une élection. Son travail sur l'observation électorale laisse alors deviner la stabilisation de nouvelles formes de gouvernementalité transnationale dans lesquelles les États devront bientôt se conformer aux prescriptions des observateurs. Ces savoirs juridiques se destinent en effet, en premier lieu, à des acteurs non-gouvernementaux. Pour IFES, organiser des élections relève d'une problématisation bien différente. Il s'agit, en premier lieu, de mobiliser une expertise pratique de l'élection, par des professionnels des campagnes électorales. On retrouve alors ici l'incarnation, dans des savoirs de gouvernement, de l'articulation entre droits de l'homme et promotion de la démocratie étudiée par Nicolas Guilhot[336].

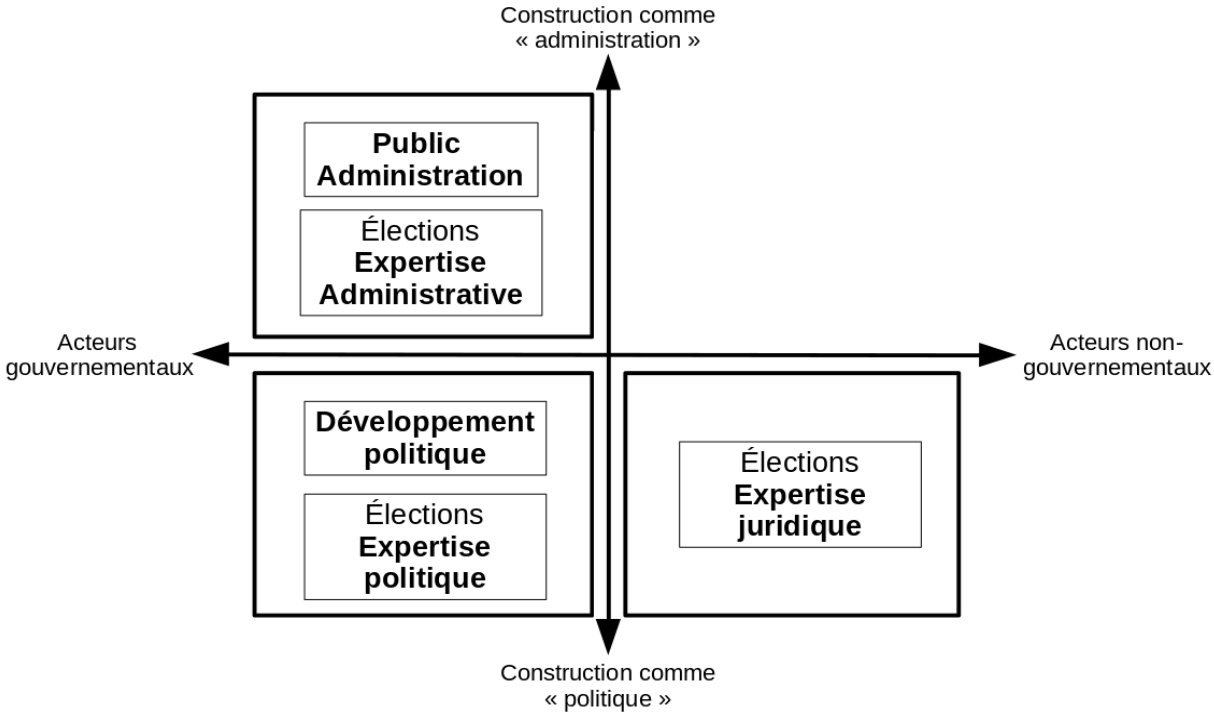
Mais ici encore, les usages des savoirs administratifs issus de la *public administration* n'ont pas été étudiés. Pourtant, revenir sur leur genèse montre en quoi ceux-ci relèvent d'une problématisation bien différente. Il ne s'agit pas ici de contraindre un État par le droit. Il s'agit bien,

[336] Guilhot, Nicolas. 2008. « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine ». *Critique internationale* 38(1): 113.

comme l'IFES, d'organiser un processus électoral sur des compétences pratiques, mais les savoirs mobilisés, et les habitus professionnels des acteurs, sont profondément différents. Alors que les consultants politiques d'IFES ont un capital militant important, et sont souvent au cœur des campagnes électorales, les premiers consultants électoraux onusiens sont des spécialistes de l'administration, et font tout pour que leur travail ne soit pas l'objet d'une politisation. Le contexte même de leur intervention est dicté par cette logique.

Ce chapitre est donc revenu sur la genèse de trois formes de problématisation des élections, en montrant un élément particulièrement important : hormis la volonté de Peter McPherson de disposer de sa propre organisation, ces trois formes d'expertise ne sont pas liées par des relations de pouvoir. Ces formes d'expertise électorale naissent au contraire dans des espaces sociaux distincts. En cela, s'intéresser aux élections permet de voir les oppositions qui structurent les différentes activités de réforme des institutions d'État étudiées dans ces trois chapitres successifs. On voit que ces activités s'opposent d'abord dans leur construction comme relevant de la « politique » ou de l'« administration ». Ensuite, ces activités s'opposent sur l'interlocuteur auquel elles s'adressent. Alors que les activités de *développement politique* et d'*administration publique* s'adressent aux acteurs gouvernementaux, l'expertise électorale produite par les juristes des droits de l'homme s'adresse à des acteurs non-gouvernementaux. Alors que les professionnels en *administration publique* travaillent avec des fonctionnaires, les consultants politiques de IFES travaillent au plus près des élus et des candidats, et les juristes des droits de l'homme travaillent avec les organisations non-gouvernementales et les opposants. Ce sont ces oppositions, illustrées dans l'encadré 3.1, qui permettront de mieux comprendre par la suite la jonction de ces différents espaces sociaux et des savoirs sur lesquels ils s'appuient.

Encadré 3.1 : Schéma des oppositions entre les différentes activités de réforme des institutions d'État (1961-1989)



Deuxième partie

Fin des concurrences Est-Ouest sur les pays du Sud et constitution du champ réformateur de la « gouvernance » (1989-2019)

Cette seconde partie montre comment, à partir de 1989, la fin des concurrences diplomatiques Est-Ouest sur le « Tiers-monde », entraînée par la dislocation de l'Union soviétique, précipite la constitution d'un espace transnational dédié à la réforme des institutions d'État dans les pays du Sud. Celui-ci se constitue comme un « champ réformateur », à l'interstice des espaces sociaux transnationaux déjà stabilisés au sein desquels les activités antérieures avaient émergé : développement, coopération économique internationale, gestion des crises internationales, droit de l'homme et promotion de la démocratie. La construction du *problème* de la « gouvernance » des pays du Sud, au sein de l'ONU, de la Banque mondiale, et de USAID, se révèle en effet en premier lieu comme le décloisonnement et l'extension des activités étudiées dans la première partie. Ces activités s'autonomisent au sein des différentes organisations, et font l'objet à la Banque mondiale et à l'ONU de processus officiels de mise à l'agenda, donnant lieu à des résistances quant à la légitimité et la légalité d'interventions sur des problèmes considérés comme relevant des affaires internes des États **(Chapitre 4 : La construction du problème de la « gouvernance ». Décloisonnement des espaces sociaux et des savoirs de gouvernement).**

La constitution du champ réformateur de la « gouvernance » se matérialise par une augmentation substantielle des financements attribués par des États du Nord pour réformer les institutions dans les pays du Sud. Celui-ci fonctionne selon deux logiques différentes : les organisations sont en compétition pour l'obtention des financements, mais leurs professionnels collaborent au sein de différents secteurs, comme l'« assistance électorale », et le « renforcement parlementaire », pour professionnaliser leurs activités. Dans l'attribution des financements comme dans leur contribution à la production de savoirs de gouvernements, de normes, et de modèles d'action publique propres aux différents secteurs, les organisations sont cependant contraintes par leurs propres positions dans le champ réformateur. Celles-ci s'établissent selon les deux oppositions qui se dessinaient déjà dans la première partie, entre la construction d'activités comme relevant de l'« administration » ou de la « politique », et s'adressant à des acteurs gouvernementaux ou bien à des acteurs non-gouvernementaux **(Chapitre 5 : L'autonomisation d'un espace transnational. Compétition entre les organisations et professionnalisation des activités de « gouvernance » en des différents secteurs).**

Dans les années 2000-2010, la Banque mondiale et le NDI entreprennent une restructuration du champ réformateur autour de l'*accountability*. Alors que la Banque mondiale est parvenue à se défaire d'une position qui la contraignait à travailler avec les acteurs gouvernementaux, et que le NDI a été fondé sur l'idée de soutenir les réseaux militants, les deux organisations cherchent à

disqualifier les activités visant à renforcer les institutions d'État. Elles imposent une restructuration du champ sur le clivage entre ces activités, dites de « renforcement des capacités », et celles visant à mieux contrôler les institutions d'État rassemblées sous le terme d'*accountability*. La construction des modèles internationaux des « *parliamentary budget offices* » et des « *parliamentary monitoring organizations* », permet de voir l'effet de cette restructuration sur le « renforcement parlementaire », tandis que s'intéresser au mécanisme inter-gouvernemental de l'*Open Government Partnership* (OGP), permet de voir en quoi cette restructuration dépasse les différents secteurs **(Chapitre 6 : Du « renforcement » au « contrôle » des institutions d'État. Restructuration du champ réformateur autour de l'« accountability »)**.

Chapitre 4 : La construction du problème de la « gouvernance »

Décloisonnement des espaces sociaux et des savoirs de gouvernement

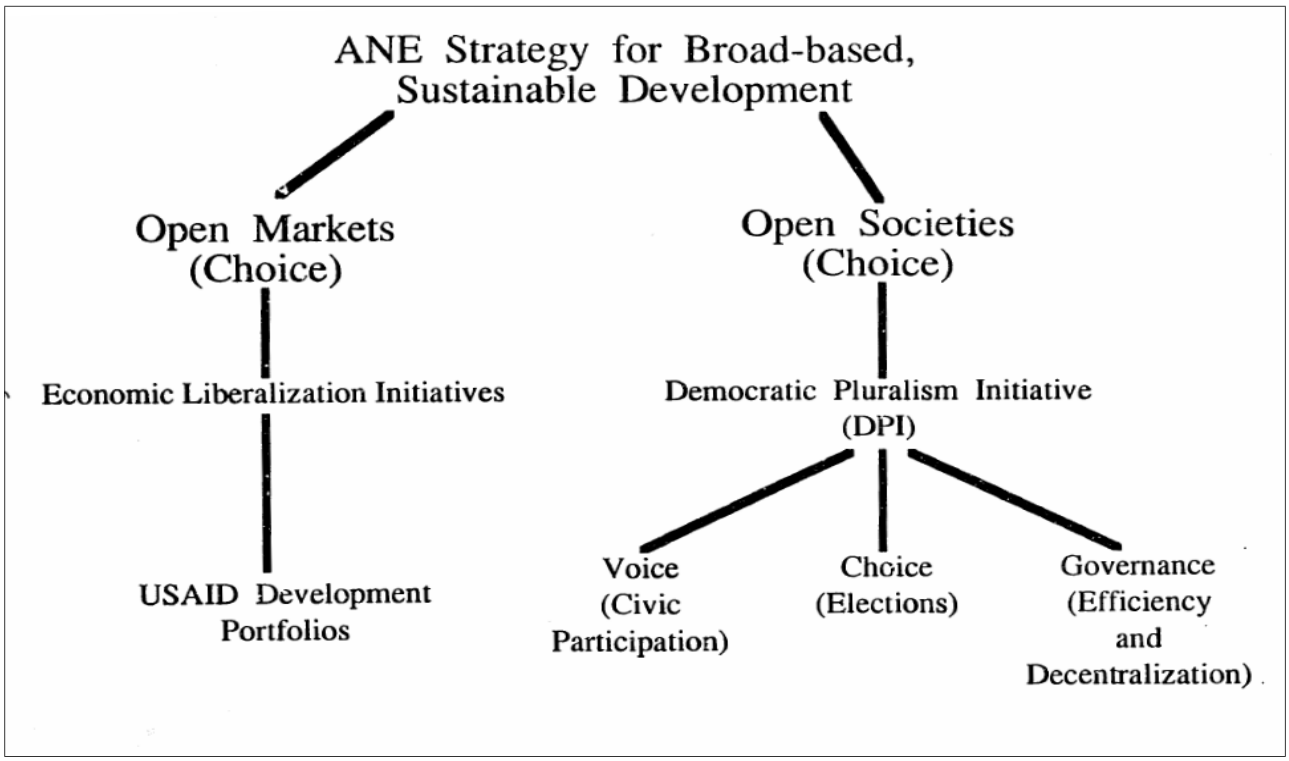


Schéma de la stratégie *« Democratic Pluralism Initiative »* mise en place par le bureau *Asia and Near-East* (ANE) de USAID, en 1989.[337]

[337] USAID, *Democratic Pluralism Initiative – Initial Planning Document – Draft*, novembre 1989. Référence archives USAID : PD-ABJ-389.

Jusqu'en 1989, les activités de réformes des institutions d'État s'inscrivent dans des espaces sociaux distincts, que tout oppose. Par exemple, le travail d'appui à la décentralisation mené par USAID ou par l'ONU est vu comme n'ayant rien en commun avec le travail d'IFES dans le domaine des élections. Alors que le premier est construit comme relevant de l'administration, le second est construit comme relevant de la politique. Par ailleurs, le travail d'IFES est lui-même vu comme tout à fait éloigné du travail d'observation électorale, mené par exemple par NDI. Alors que le premier s'adresse directement aux gouvernements, le second vise au contraire à les contraindre en appuyant les organisations non-gouvernementales. Ce chapitre montre que la construction du problème de la « gouvernance » des pays du Sud a principalement consisté en le décloisonnement et l'extension de ces différentes activités et donc des savoirs de gouvernement sur lesquels elles s'appuient.

Dans son ethnographie du siège du PNUD, en 1994-1995, Laëtitia Atlani-Duault montre comment la « gouvernance » s'impose comme une notion qui « englobe l'État, mais le transcende en incluant le secteur privé et les organisations de la société civile », et comment celle-ci devient « incontournable dans la seconde moitié des années 1990 »[338]. En revenant dans une perspective de sociologie historique sur cette même période, ce chapitre montre en quoi la mise à l'agenda de la « gouvernance » a consisté en un processus de décloisonnement d'espaces sociaux jusque-là distincts menant à l'autonomisation des activités dédiées à la réforme des institutions d'État indépendamment de leur caractère « politique » ou « administratif », et indépendamment du fait qu'elles s'adressent à des acteurs gouvernementaux ou non-gouvernementaux. Ce processus est particulièrement saisissable au sein de USAID. Dans le bureau Amérique latine et Caraïbes, une stratégie régionale est mise en place en 1989 sous le titre de « *Democratic Initiative* », et rassemble toute les activités menées par ce bureau qui visent à la réforme des institutions d'État (administration de la justice, élections, appui aux parlements, etc.). En parallèle, un décloisonnement encore plus large s'opère au sein du bureau *Asia and Near East* où, comme le montre le schéma en début de ce chapitre, les objectifs de « libéralisation économique » et de « libéralisation politique » sont rassemblés au sein d'une même stratégie, actant alors une juridiction pour les savoirs économiques dans la réforme des institutions d'État. Très rapidement, avec la dislocation de l'Union soviétique, ce n'est plus au sein des bureaux régionaux que ce

[338] Atlani-Duault, Laëtitia. 2009. *Au bonheur des autres: Anthropologie de l'aide humanitaire*. Armand Colin, p. 47-57.

décloisonnement s'opère, mais sur l'ensemble de l'agence. L'administration Clinton entérine cette autonomisation en 1993 par la création du *global bureau on Democracy and Governance.*

C'est donc en quelques années seulement qu'à USAID, un grand nombre de ressources (postes, bureaux, priorités stratégiques, etc.) sont officiellement attribuées aux désormais nommés fonctionnaires *« DG »*. Mais la mise à l'agenda de la « gouvernance » à la Banque mondiale et à l'ONU fait pour sa part l'objet de résistances. Des fonctionnaires internationaux comme des représentants des pays du Sud considèrent en effet que mettre officiellement à l'agenda de telles activités va à l'encontre des obligations légales de non-intervention dans les affaires internes des États. Au sein de ces organisations, l'enjeu pour les promoteurs de ces activités est alors de les construire comme ne relevant pas de la « politique ». Au sein de la Banque mondiale, c'est le juriste en chef, lui-même opposé à une intervention trop importante au sein des États membres, qui entreprend de préciser les frontières au sein desquelles l'organisation peu travailler. Il conclut que l'organisation peut mener des activités de « gouvernance » tant que celles-ci visent expressément à promouvoir la croissance économique, le mandat de l'organisation. Mécontents de cette décision, deux fonctionnaires quittent alors l'agence pour créer *Transparency International*, où ils seront entièrement libres de travailler sur les questions de corruption. Cependant, au cours des années 1990, les fonctionnaires de l'organisation établissent à la fois un agenda opérationnel et de recherche qui permet de traiter les questions de gouvernance tout en respectant le mandat de l'organisation. Le travail de Daniel Kaufmann en particulier, en produisant des régressions économétriques à partir d'indicateurs de « gouvernance », légitime ces activités en montrant qu'elles ont un impact sur la croissance des économies, et donc qu'elles s'inscrivent bien dans le mandat donné à Bretton Woods.

Au PNUD, Shabbir Cheema, chef du bureau où les anciennes activités de *« public administration »* ont été réunies, fait également face à l'opposition des pays du Sud membres du conseil d'administration de l'organisation, qui voient dans le nouvel agenda une menace sur leur souveraineté nationale. Celui-ci parvient néanmoins à faire accepter un *« policy paper »* qui lui donne officiellement le mandat et les ressources pour travailler sur la « gouvernance », mais doit cependant revoir sa copie à plusieurs reprises pour démontrer qu'il ne s'agit pas de « politique ». Sous le nom de *« sustainable human development »*, la nouvelle stratégie du PNUD démontre le rôle des institutions d'État dans le développement, et établit alors officiellement une juridiction pour les nouveaux professionnels de la « gouvernance ». Ce processus de mise à l'agenda aboutit à l'organisation par ces professionnels d'une conférence en 1997 au siège de l'ONU sous le titre de

« Governance for sustainable growth and equity ». Celle-ci rassemble alors aussi bien des ministres et des parlementaires de différents pays, des organisations représentants des institutions d'État (Associations de villes, International *Organization of Suprime Audit Institutions* (INTOSAI), Union Interparlementaire (IPU), etc.), des organisations internationales (Banque mondiale, Département d'administration publique de l'ONU), que des organisations comme Transparency International. Pour la première fois, cette réunion commune matérialise la formation d'un champ réformateur autonome de la « gouvernance ».

La première section de ce chapitre montre les processus qui ont mené, au sein de USAID, à un décloisonnement des différents espaces dédiés aux réformes des institutions d'État pour aboutir à l'autonomisation d'activités dites *« Democracy and Governance »*, d'abord au sein des bureaux régionaux puis dans au niveau de l'agence elle-même **(4.1)**. La seconde section montre comme a été construit et mis à l'agenda, à la Banque mondiale, à la frontière du mandat de l'organisation, le « problème » de la « gouvernance » des pays emprunteurs, consistant en la mobilisation croissante de savoirs économiques **(4.2)**. Enfin, la troisième section montre comment, à l'ONU, les activités de *« public administration »* ont été réinventées sous le label de « gouvernance » en tâchant de construire ces activités comme ne relevant pas de la « politique » et donc des affaires internes des États **(4.3)**.

4.1 Décloisonnement des espaces et des savoirs à USAID et autonomisation des activités de « démocratie et gouvernance »

Comme l'ont montré les chapitres précédents, c'est en Amérique latine que les activités étasuniennes ont d'abord été concentrées, et c'est d'abord au sein de ce bureau qu'une stratégie rassemblant des activités jusqu'ici distinctes est mise en place en 1989, sous le nom d' « initiatives démocratiques » **(4.1.1)**. Mais les bouleversements de l'année 1989 amène la directrice du bureaux « Asie et Proche-Orient » à construire une stratégie comparable, tout en mobilisant également des savoirs économiques dans l'idée de lier plus étroitement « libéralisation politique » et « libéralisation économique » **(4.1.2)**. En parallèle, les professionnels de ces activités dans les différents bureaux construisent également leur autonomie au sein de l'agence elle-même en se réunissant de façon régulière. L'administration Clinton entérine cette autonomie par la création du

« global bureau on democracy and governance » en 1993 **(4.1.3)**.

4.1.1 Le bureau Amérique latine et la jonction des activités de réformes en une stratégie régionale commune d'« initiatives démocratiques »

A la fin des années 1980, le revirement de la politique étasunienne en faveur de la promotion de la démocratie amène à multiplier les initiatives en Amérique latine, où les changement de régime se succèdent. Au lieu de mener des opérations sporadiques et isolées, le bureau en charge de ce continent à USAID commence à financer simultanément, dans de mêmes pays, des activités visant tout aussi bien à renforcer les institutions gouvernementales qu'à soutenir des acteurs non-gouvernementaux. Le cas du Chili permet tout particulièrement de voir comment l'agence combine différentes activités en une stratégie unique pour le pays. En 1988, un référendum a lieu au Chili quant au maintien au pouvoir du général Pinochet, pour lequel le « non » l'emporte. USAID finance alors un ensemble d'activités allant d'activités de sensibilisation au vote, visant à soutenir le « non », jusqu'à la mise en place des nouvelles institutions démocratiques. Sous la coordination de Roma Knee, l'agence attribue en 1988 un financement au *National Democratic Institute* pour mettre en place une mission d'observation électorale, mais aussi un financement au CAPEL pour appuyer une organisation chilienne dans la mise en place d'un programme d'éducation au vote, qui vise à « encourager une large participation électorale et à essayer de dépasser l'apathie, le scepticisme, et l'ignorance des électeurs »[339]. Autrement dit, il s'agit alors de soutenir le « non » en s'assurant d'une participation maximum des citoyens, comme s'en félicite un document interne à l'agence quelques années plus tard[340].

La victoire du « non » aboutit alors en 1989 à l'établissement d'une nouvelle loi constitutionnelle, puis à l'organisation d'élections législatives et présidentielles. Celles-ci donnent lieu à la réouverture du Congrès du Chili, qui avait été dissout par le général Pinochet en 1973. Fermé pendant quinze années, l'institution parlementaire est rétablie sur des bases entièrement nouvelles, et est même déplacée dans la ville de Valparaiso, à une centaine de kilomètres de la capitale. USAID attribue alors un financement à la *State University of New York* pour mettre en place un projet d'appui à ce nouveau parlement. Celui-ci consiste à mettre en place, au sein du

[339] USAID, Document de financement du CAPEL pour la mise en place d'un programme d'éducation au vote, janvier 1988. Référence archives USAID : PD-FBJ-953. Traduction par l'auteur.

[340] USAID, Document de financement de Participa pour la mise en place d'un programme d'éducation citoyenne de quatre ans, janvier 1991. Référence archives USAID : PD-FCS-191.

Congrès, un centre de recherche supposé soutenir le travail législatif, à la manière du *Congressional Research Service* (CRS) aux États-Unis. Le « Center for Legislative Research and Assistance" vise à « former les parlementaires et les fonctionnaires parlementaires, et à fournir des activités de consultance, de recherche, et d'autres services de support au nouveau Congrès ».[341] De façon analogue, de nombreux pays représentent alors, de la même façon, une opportunité d'intervention dans le domaine électoral et parlementaire, et les projets commencent à s'accumuler. A ceux-ci s'ajoutent les projets dans le domaine de l'« administration de la justice », initiés au Panama puis renforcés après la commission Kissinger[342].

C'est James Michel, ancien conseiller légal dans le bureau du Département en charge de l'Amérique latine qui avait coordonné la mise en place des premières activités de renforcement du système judiciaire au Salvador (voir chapitre 3), qui entreprend de rassembler ces différentes activités dans une unique stratégie. Celui-ci est en effet nommé Administrateur-assistant de USAID pour l'Amérique latine et fixe deux objectifs pour la région : la réalisation « d'une croissance économique généralisée et durable » ainsi qu'une évolution vers des « démocraties participatives stables »[343]. Il va alors choisir d'« élever » les « petits programmes » réalisés dans ces domaines en mettant en place un bureau « commerce et investissement » et un bureau « initiatives démocratiques ». Son rôle dans la formulation d'une stratégie sur ces questions tient à la particularité de sa trajectoire. Comme déjà évoqué, celui-ci n'est en effet pas issu de l'agence, mais vient du département d'État, où il a réalisé la majorité de sa carrière comme juriste, avant de devenir adjoint de l'assistant-secrétaire d'État pour les affaires inter-américaines. Il est donc haut fonctionnaire, mais sans être ni diplomate de carrière, ni nommé par affiliation politique. Il a d'ailleurs été mis à l'écart du Département d'État lors de l'arrivée du conservateur Elliott Abrams, assistant secrétaire d'État en 1985. Entre temps, il a été nommé comme ambassadeur au Guatemala en 1987 jusqu'à sa nomination à USAID en 1989. Contrairement à ses collègues spécialistes de développement, son parcours l'amène ainsi naturellement à avoir un intérêt pour l'évolution politique de la région, et il rassemble alors au sein du bureau l'ensemble des activités portant sur la réforme des institutions d'État. Les objectifs attribués au nouveau « bureau pour les initiatives

---

[341] USAID, Document de financement de SUNY/Albany pour la mise en place d'un projet d'appui au nouveau Congrès du Chili, mars 1989. Référence archives USAID : PD-FCU-529.

[342] Thomas Carothers revient sur la mise en place de certaines de ces activités. Voir : Carothers, Thomas. 1993. *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. University of California Press, p.196-236.

[343] Entretien avec James Michel le 21 octobre 2005, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

démocratiques » sont d'encourager « les institutions gouvernementales civiles compétentes qui fonctionnent honnêtement » ainsi que « le soutien d'entités non-gouvernementales au pluralisme et à la tolérance »[344].

Au-delà des activités dans le domaine électoral, parlementaire, et de la justice, l'intérêt de James Michel pour les questions économiques l'amène à rassembler également sous le périmètre de bureau un projet mis en place en 1988 d'« amélioration de la gestion financière » des États, jusqu'ici de faible envergure. Celui-ci est issu en grande partie d'un rapport publié en 1984 par le *Government Accounting Office* (GAO), qui estime que les pays en développement ont des problèmes importants en termes de gestion de leurs ressources financières, et que cette mauvaise gestion réduit l'effet des politiques de développement. Ce projet vise à « augmenter la capacité des gouvernements latino-américains à utiliser et à évaluer plus efficacement leurs ressources monétaires limitées »[345]. Le projet concerne en premier lieu la Colombie et le Costa Rica, rejoints par le Panama après son invasion par les États-Unis et la destitution de Manuel Noriega. Il consiste également à mettre en place un programme pilote de renforcement des capacités de la Cour des comptes du Honduras. Mais il s'agit également de développer une stratégie de long terme au niveau régional pour « traiter le problème du manque de capacités de gestion financière du secteur public », incarnée en particulier par l'organisation d'une grande conférence à Miami, la première à porter sur la question de la corruption dans la gestion financière des États.

A l'initiative de James Michel, la réorganisation de ces activités sous une même stratégie prend alors la forme d'un *policy paper*, qui permet à la fois de clarifier la stratégie en interne, et de la diffuser comme des lignes directrices à suivre aux fonctionnaires sur le terrain. Mais comme l'explique Peter O. Sellar, qui est chargé de le rédiger, l'objectif premier est d'avoir un document que James Michel « puisse utiliser parmi ses contacts dans le champ politique pour défendre ses initiatives démocratiques et promouvoir l'idée de renforcer la démocratie dans la région »[346]. Augmenter le volume d'activités non-conventionnelles de ce type nécessite en effet un travail continue de mobilisation de ressources financières et matérielles, comme l'ont montré les chapitres

---

344 Ibid.

345 USAID, *Project paper : Financial Management Improvement*, juillet 1988. Référence archives USAID : PD-AAY-883.

346 Entretien avec Peter O. Sellar le 21 janvier 1999, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org. Traduction de l'auteur. Nous avons choisi de traduire « on the hill », originellement utilisé dans l'entretien, qui signifie littéralement « sur la colline » par « parmi ses contacts dans le champ politique ». L'expression « on the hill » est en effet utilisée pour parler de ce que tout le Capitole compte à la fois de fonctionnaires, d'élus et de conseillers ayant in fine un impact dans les décisions budgétaires.

précédents. Le fonctionnaire s'appuie alors tout particulièrement sur l'expérience de Roma Knee pour écrire un document qui, s'appuyant sur « l'opportunité historique qu'offre la transition démocratique en Amérique latine », défend la nécessité d'« augmenter les ressources pour les activités de développement démocratique »[347]. Comme celui-ci l'explique, il s'agit alors d'intégrer différents types d'activités dans une véritable stratégie régionale :

> The idea was that this would be a framework that would be applicable in any of the countries in terms of basic parameters for programs. Defining democracy, trying to define the requisites for democracy, and talking about the assets of and constraints to democratic consolidation in Latin America. There had been this wave already, what Sam Huntington calls the third wave of democratic development, and many of the countries had had elections, but were still very fragile as democracies. Then in the paper I set forth the proposed strategic framework, and the components of a program […]. Making it clear that we didn't expect everybody to start all of them. In fact, suggesting the only way this fairly long list of activities could be incorporated into a country program would be by analysis of that country and its particular needs and priorities.[348]

Mais au-delà du renforcement de activités déjà existantes, ce *policy paper* consiste ouvertement à l'élargir leur juridiction à d'autres problèmes identifiés dans les institutions d'État. Il s'agit par exemple de développer les activités de gestion financière des États, dans l'objectif d'améliorer « l'honnêteté et la compétence des branches exécutives ». Comme l'explique Peter O. Sellar lui-même, il s'agissait là d'« une façon d'essayer de réformer la culture administrative », et il fait alors face sur ce point à une opposition importante parmi les fonctionnaires de USAID, qui voient là une remise à l'agenda des activités de public administration. Il doit ainsi convaincre ses collègues qu'il ne s'agit pas de remettre à l'ordre du jour ces activités, mais plutôt de regarder « pourquoi les efforts précédents avaient échoué et comment nous pourrions faire différemment cette fois »[349]. Autrement dit, l'établissement de la nouvelle stratégie regroupe, aux côté d'activités construites comme « politique », des activités qui sont de l'ordre de l'« administration », et qui s'inscrivent même dans une continuité importante avec les activités d'administration publique qui avaient été reléguées. Cet élargissement du périmètre des activités concerne également les activités dans le domaine du droit, déjà été mises à l'agenda dans les années 1980 en Amérique centrale

[347] USAID, *Democratic initiative regional strategy 1990-1994 - Draft*, janvier 1990. Référence archives USAID : PD-ABC-772.

[348] Entretien avec Peter O. Sellar le 21 janvier 1999, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[349] Ibid.

comme une reformulation des anciens programmes de *law and development.* Mais surtout, il intègre à ces questions juridiques les préoccupations des fonctionnaires du bureau pour le développement des entreprises qui a été mis en place à l'arrivée de Peter McPherson en 1981. En faisant du développement du secteur privé et du commerce un élément à part entière de la politique de développement, cela a en effet amené des fonctionnaires à identifier des « contraintes légales », un travail qui est alors intégré à la nouvelle stratégie :

> We also added to that strengthening adherence to internationally recognized human rights; and implementing new initiatives to strengthen property rights. This focused on improving the legal and regulatory climate for business, and for titling land and property. Now, strictly speaking, that's not really part of the democracy program, but if we're going to have lawyers out there, working on improving the process as a whole, it made sense to do that too. […] In any event, this was really more of a private sector initiative, but just made sense to put it there since it was law. There was a private sector office too and we would try to work with them.[350]

Ces extraits montrent donc avec précision en quoi des activités jusqu'ici isolées, car considérées comme tout à fait différentes, sont réunies au sein d'une même stratégie. Il ne s'agit plus de négocier la mise en place d'une activité particulière, comme c'était le cas au cours des décennies précédentes, mais de partir de l'idée même de réformer les institutions d'État, et de faire contribuer à ce projet les différents bureaux et fonctionnaires de l'agence. C'est en cela que la mise à l'agenda de la « gouvernance » relève bien d'un décloisonnement entre différents espaces sociaux jusqu'ici distincts. Cependant, établir explicitement ces activités comme relevant du travail régulière de l'agence suscite des résistances, ou plus précisément, pour citer le rédacteur du *policy paper* : une « tempête d'objections à l'intérieur du bureau, de la part des gars les plus conservateurs »[351]. Le document est critiqué comme trop politisé, relevant d'une perspective de gauche ou communiste, car il dresse un bilan particulièrement négatif de l'impact des politiques étasuniennes des dernières décennies sur la démocratie dans la région. Par ailleurs, il fait l'objet de critique quant à l'implication de l'agence sur des questions politiques. Le document est finalement accepté avec des modifications de surface, et établit alors officiellement une politique construite autour de six piliers principaux : *« Administration of Justice »*, *« Legislative Enhancement »*, *« Election Strengthening »*, *« Civic Participation »*, *« Strengthening Free Media »*,

[350] Ibid.

[351] Entretien avec Peter O. Sellar le 21 janvier 1999, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

et « *Strengthening Human Rights* ». Le document permet très rapidement à James Michel de d'obtenir les financements nécessaires à ces programmes, en s'appuyant sur son capital politique personnel au sein du Département d'État et du Congrès.

4.1.2 La dislocation de l'Union soviétique et la mise à l'agenda des réformes des institutions d'État aux autres régions

Les bouleversements de l'année 1989, en particulier la dislocation de l'Union soviétique, amène la directrice du bureau « Asie et Proche-Orient » à établir également une stratégie de réforme des institutions d'État. Mais la dirigeante fait partie des milieux conservateurs, et souhaite étroitement intégrer les activités de « libéralisation politique » et de « libéralisation économique ». Il en résulte une stratégie qui donne une grande place aux savoirs économiques **(4.1.2.1)**. Cette stratégie est ensuite étendue à l'Europe de l'Est avec la dislocation de l'URSS **(4.1.2.2)**.

4.1.2.1 L'intégration des activités de « libéralisation politique » et de « libéralisation économique » au sein du bureau pour l'Asie et le Proche-Orient

Un processus similaire à celui mené par James Michel au sein du bureau pour l'Amérique latine est entamé au sein du bureau pour l'Asie et le Proche-Orient, mais en donnant une place bien plus grandes aux savoirs économiques. En 1989, USAID ne dispose alors que de trois bureaux régionaux : « Amérique latine et Caraïbes », « Asie et Proche-Orient », et « Afrique ». Les fonctionnaires de ce dernier bureau ne cherchent pas à suivre le bureau Amérique latine dans la mise en place d'une stratégie équivalente, au motif que « vous avez besoin d'atteindre un certain niveau de développement avant que vous commenciez à vous préoccupez de démocratie. Les gens avaient d'abord besoin de manger »[352]. C'est Carol Adelman, Administratrice-assistante pour l'Asie et le Proche-Orient, qui étend ce type d'activités par la mise en place en 1989 d'un programme d'« initiative de pluralisme démocratique ». Cependant, sa trajectoire est bien différente de celle de James Michel. Alors que ce dernier est un juriste du Département d'État, nommé sans affiliation

[352] Entretien avec Peter O. Sellar le 21 janvier 1999, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

politique, Carol Adelman est entrée à USAID dans les années 1970 comme diplomate de carrière, mais est devenue directrice du bureau par affiliation politique, et plus particulièrement sur nomination directe du Président Georges Bush, qu'elle devient Administratrice-assistante[353]. Elle pense alors cette nouvelle stratégie comme visant à imbriquer étroitement des objectifs de « libéralisation économique » et de « libéralisation politique ». Plus particulièrement, elle souhaite porter des réformes d'institutions d'État qui donnent une grande place au développement du secteur privé, du commerce, et plus globalement du marché.

Pour élaborer cette nouvelle stratégie, elle recrute Gerland Hyman, dont la trajectoire répond précisément à cet objectif. Celui-ci a fait un doctorat en anthropologie à l'Université de Chicago, qui l'a amené à étudier la production du caoutchouc en Malaisie, sous la direction de Clifford Geertz. Grandement inspiré par Milton Friedman, il conclut alors à la supériorité du marché, seul capable selon lui de mener au développement de la Malaisie, où il souhaite retourner. Il entreprend alors de participer à l'extension du commerce et du secteur privé en se formant au droit, qu'il voit comme le passage indispensable pour travailler au développement de *joint-ventures* dans le pays. Alors qu'il enseigne les sciences sociales, il se forme donc en parallèle à l'école de droit de l'Université de Richmond, avant de travailler pour un cabinet juridique de Washington. Carol Adelman, qui estime que les compétences nécessaires à la mise en place de cette nouvelle stratégie n'existent pas dans le recrutement traditionnel de USAID, fait donc entrer Gerald Hyman pour des ressources académiques particulières : formé à l'anthropologie du développement et des sociétés asiatiques, passionné par la Malaisie, il est convaincu que le développement passe par l'extension du marché, et tout particulièrement par la mise en place d'environnements juridiques qui leurs sont favorables.

C'est donc dans cette logique que celui-ci rédige un *policy paper* pour le bureau « Asie et Proche-Orient » conçu comme le pendant aux politiques de libéralisation des marchés dans le domaine politique, sous la formule *« Open Markets – Open Societies »* (voir le schéma en début de chapitre). Le projet « *Democratic Pluralism Initiative »* est en effet construit sur l'idée que jusqu'ici le bureau a consacré une « attention considérable à la libéralisation économique et à d'autres enjeux relatifs à l'ouverture des marchés », et que désormais celui-ci doit « étendre son mandat à la promotion de l'ouverture dans la société »[354]. En s'appuyant sur les données du *think tank* conservateur *Freedom House*, le document rassemble les objectifs de promotion de la démocratie et

[353] Comme le montre sa biographie sur le site du *Hudson Institute*, où elle est en 2019, directrice du *Center for Global Prosperity,* elle poursuivra dans les milieux conservateurs : https://www.hudson.org/experts/2-carol-adelman consulté en 2019.

de libéralisation économique dans la poursuite d'un idéal unique, l'avènement d'une « société démocratique pluraliste ». Selon le document, celle-ci « protège les droits individuels civiques, politiques, économiques, et les droits de propriété », garantit l'existence de groupes intermédiaires qui « font contrepoids à l'autorité de l'État », et s'appuie sur un gouvernement « décentralisé et efficient, sans faire porter un fardeau excessif à la société ou à l'économie »[355]. C'est de cette logique que découle la définition suivante de la « gouvernance » :

> Governance refers to the efficient, effective fulfillment of the functions of the executive, legislative, and judicial branches, at both national and local levels. Inefficiency and lack of transparency are corrosive to long-lasting democracies by reducing trust in governments and blocking economic growth. Excessive centralization also threatens democratic pluralism, by taking decisions too far away from those affected by them.[356]

La question de la garantie des droits de propriété, tout particulièrement, mais aussi celle de décentralisation et plus généralement la limite du périmètre de l'État sont ainsi intégrées aux objectifs de promotion de la démocratie. Le schéma qui accompagne le document (en début de chapitre), montre en quoi la stratégie *« open societies »* vient compléter la stratégie plus ancienne *« open markets »*[357]. Notre appréhension sociologique de la gouvernance, en montrant l'ouverture de la réforme des institutions d'État à différents espaces professionnels et disciplinaire, met donc une polarisation très forte. Le bureau Amérique latine, s'appuie avant tout sur des juristes, et mobilise des savoirs juridiques, alors que le bureau Asie et Proche-Orient se tourne vers des savoirs économiques. Il s'appuie plus particulièrement sur les savoirs issus de la *new institutional economics*, qui cherche à réformer les cadres légaux et institutionnels pour promouvoir la croissance économique. Cette polarisation marquera beaucoup le champ réformateur de la gouvernance, comme nous le verrons par la suite, et elle marque ce que Marion Fourcade décrit comme l'impérialisme de la discipline de l'économie, qui étend ici son autorité à la question de la réforme du droit[358].

---

354 USAID, *Democratic Pluralism Initiative – Initial Planning Document – Draft*, novembre 1989. Référence archives USAID : PD-ABJ-389.

355 Ibid.

356 Ibid.

357 Ibid.

358 Fourcade, Marion. 2009. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.

4.1.2.2 La dislocation de l'URSS et l'extension de la stratégie à l'Europe de l'est

C'est seulement dans un second temps que cette nouvelle stratégie de réforme, celle du bureau pour l'Asie et le Proche-Orient, est étendue à l'Europe de l'Est. En 1989, les gouvernements communistes sont mis en échec en Pologne et en Tchécoslovaquie, puis en Bulgarie quelques mois plus tard, et c'est ensuite l'URSS elle-même qui est démantelée et donne naissance à de nouveaux États indépendants en 1991. L'administration Bush, pourtant réputée peu favorable à l'aide au développement et accoutumée aux réductions budgétaires dans ce domaine, souhaite alors soutenir pleinement la mise en place de ces nouveaux États, et ce notamment à travers USAID. Cependant, l'agence n'a jusqu'ici jamais travaillé en Europe, et ne dispose pas d'un bureau pour cette zone géographique, qui ne fait jusqu'ici pas parti des « pays en développement ». Pour reprendre l'expression de Laëtitia Atlani-Duault et Bruno Lautier, le « second monde bascule au sud »[359] et Carol Adelman utilise alors ses ressources politiques pour étendre l'autorité de son bureau aux « nouveaux États indépendants », d'abord par la mise en place d'une *task force :*

> We were forced to respond virtually overnight to newly free countries. And we didn't know very much about how to move away from socialist and autocratic societies. […] You had Eastern Europe breaking free and the collapse of the Soviet Union, and these same Republican administrations wanted to focus on those programs and to provide assistance to formerly communist countries. And AID had to adjust and figure out what we wanted to do and how we wanted to do it, to help privatization in those countries and promote democracy and to shift resources to those countries. And we had to accommodate these new responsibilities in spite of workforce and budget constraints. New programs in Europe came into our Bureau, eventually dominated our responsibilities, and Asia was hived off. We got the money to work in these countries but the management resources and operating funds never were quite adequate. And the rest of the Agency saw us as raiding them.[360]

Gerald Hyman et ses collègues étendent alors la stratégie pensée pour l'Asie et le Proche-Orient à l'Europe de l'Est. Cette stratégie est quelque peu adaptée pour tenir compte du niveau de développement important des pays concernés, et des institutions existantes, notamment dans le domaine judiciaire. Ils redéfinissent alors tout particulièrement l'assistance dans le domaine de la

[359] Atlani-Duault, Laëtitia, et Bruno Lautier. 2008. « Quand le second monde bascule au sud. Introduction ». *Revue Tiers Monde* 193(1): 5.

[360] Entretien avec Leonard Rogers le 18 avril 2017, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

justice autour d'un ensemble plus large d'activités de *« rule of law »*, qui inclut notamment la thématique des droits de l'Homme en cherchant à « organiser une société véritablement déterminée par le droit et fondée sur un État de droit intègre ». Mais alors que « les dominos tombent dans le reste de l'Europe centrale »[361], une *task force* autonome est finalement créée pour prendre en charge ces nouveaux pays, avant que celle-ci ne devienne un bureau à part entière. C'est Malcolm Butler, tout juste revenu des Philippines où il était directeur de mission, qui est nommée à sa tête. Il est alors chargé de mettre en place une entité dont le rôle est d'« aider l'ancienne union soviétique à aller vers l'économie de marché », une mission pour laquelle Scott Sangler, alors directeur par intérim de USAID, le prévient : « il va y avoir beaucoup de privatisations et il y aura beaucoup de Département d'État, et il y aura beaucoup de négociations, et il y aura beaucoup de pression »[362]. Pour une question de sensibilité, cette entité n'a d'ailleurs dans un premier temps personne sur le terrain. Tout est géré depuis Washington, avec seulement des missions de court terme dans les pays ciblés. En s'appuyant sur ses contacts dans le champ politique, et avec l'appui des ambassadeurs dans les pays concernés, Malcom Butler parvient finalement à ouvrir quelques missions de USAID sur le terrain, dans les pays, et à composer une équipe d'environ trente personnes basée à Washington[363]. En avril 1992, un financement spécial de vingt-cinq millions de dollars est accepté par le Congrès spécifiquement pour mettre en place le volet « Initiative pour le Pluralisme Démocratique » de la *task force* « États Nouvellement Indépendants ».

Le rattachement initial de ces nouveaux États au bureau pour l'Asie et le Proche-Orient, qui se démarquait par l'intégration des réformes économiques et politiques, aboutit ainsi à ce que cette stratégie leur soit étendue. La stratégie reprend ainsi le nom du programme mais également sa logique, en établissant que la promotion de la démocratie est cruciale « car les marchés libres et les sociétés libres vont de pair : les tentatives de construire des marchés libres dans des sociétés fermées sont au mieux intrinsèquement problématiques et plus probablement infructueuses »[364]. Ce programme est réparti en quatre grands axes : *« political and social processes »*, « *independent media »*, *« rule of law »*, et *« democratic governance and public administration »*. Les trois premiers axes sont mis en place en grande partie à travers des financements sur projets donnés au

[361] Entretien avec Gerald F. Hyman, réalisé le 16 novembre 2016 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[362] Entretien avec Malcom Butler, réalisé le 7 novembre 2017 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[363] Ibid.

[364] USAID, *Project memorandum – New Independant States : Democratic Pluralism Initiative*, avril 1992. Référence archives USAID : PD-ABD-933.

National Democratic Institute, à l'*International Republican Institute*, à l'*International Foundation for Electoral Systems*, ou encore à l'*American Bar Association*[365]. Mais ces nouveaux projets s'appuient également sur des économistes. Pour capter ces financements, l'économiste Mancur Olson créé notamment à l'Université du Maryland, tout près de Washington D.C., le *Center for Institutional Reform and the Informl Sector* (IRIS). Celui-ci vise à deux objectifs particuliers : « étendre les connaissances sur les institutions dans le développement économique à travers la recherche », et « assister les efforts de réformes dans le tiers-monde et dans les pays qui vivent des transitions vers l'économie de marché »[366]. Autrement dit, le centre produit des recherches, mais met également en place des projets de réforme des institutions dans les anciennes provinces d'Union soviétique.

4.1.3 L'autonomisation des activités de « Gouvernance et démocratie »

Alors que des stratégies sont élaborées au niveau régional, les activités de réformes des institutions d'État acquièrent une autonomie au sein même de l'agence sous le label de « Gouvernance et démocratie », par l'organisation de conférences et surtout par des réunions régulières des fonctionnaires qui s'intéressent à ce sujet au sein des différents bureaux **(4.1.3.1)**. C'est ensuite l'administration Clinton, à son arrivée en 1993, qui entérine l'autonomie de ces activités en mettant en place le *« global bureau for democracy and governance »* **(4.1.3.2)**.

4.1.3.1 Le décloisonnement des activités de réformes des différents bureaux régionaux

A partir de la fin 1989, les réflexions sur la gouvernance et la démocratie dépassent le cadre des bureaux régionaux, où désormais dans chacun d'eux, des fonctionnaires s'intéressent aux potentielles réformes des institutions d'État dans les pays dont ils assurent le suivi. Plusieurs initiatives sont lancées, parmi lesquelles l'attribution par le bureau pour « la science et la technologie » d'un financement de 90,000 dollars à la *Commission on Behavioral and Social Sciences and Education* de l'Académie nationale des Sciences pour l'organisation d'une conférence sur le thème *« Transition to democracy »* :

---

[365] Ibid.

[366] IRIS, *The logic of collective action in soviet-type societies*, Mancur Olson, 1990. Référence archives USAID : PA-ABK-716.

> It is proposed that the symposium will involve 12 to 15 experts including political scientists, sociologists, legal scholars, economists, and others expert in processes of political, economic, and social change. Through the discussions at the symposium, participants will attempt to identify and define the major elements that characterize effective democratic societies; identify critical steps necessary to support the transition to such societies; and appropriate interventions that A.I.D. might make to assist such transitions. The recipient proposes to ask the participants to identify a research agenda. Ample time is to be provided for questions and discussion between the experts and senior A.I.D. program managers.[367]

La conférence est coprésidée par Sidney Verba, politiste de Harvard connu pour son travail sur les attitudes politiques[368], ainsi que par Charles Tilly, fondateur d'une sociologie historique de l'État et des mouvements sociaux[369]. L'évènement, tenu en octobre 1990, est introduit par les responsables de l'administrateur de USAID, avant que la parole ne soit donnée aux chercheurs pour deux tables rondes portant sur « Qu'est-ce que la démocratie ? » et « Accéder à la démocratie ». Des groupes de travail sont ensuite mis en place par thématique, puis enfin par région, dont l'objectif d'ensemble, comme l'explique Eric Chetwynd, qui coordonne la conférence pour USAID, est de répondre à la question suivante : « Comment effectuer la transition vers une économie de marché et une société démocratique dans cette partie du monde qui était si imprégnée et si accablée par le système communiste ?»[370]. Il est alors marqué tout particulièrement par la réponse qu'apporte Charles Tilly à l'issue de la conférence :

> Here is what he said: "Look. No one has ever done this before. We can tell you what the end state should look like and we know all about the systems that these countries are experiencing and are transitioning from, but no one has ever made the transition in this direction. We have studied the transition in the other direction that is from private and democratic to the communist totalitarianism system of governance and economy." So basically they couldn't tell us. They said, "OK, we know you're going to do this thing but in doing so please do no harm." They really did not have a good sense of how

[367] USAID, Accord avec la National Academy of Sciences, août 1990. Référence archives USAID : PD-ABF-374.

[368] Voir notamment Almond, Gabriel Abraham, et Sidney Verba. 2015. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.

[369] Voir notamment Tilly, Charles. 1986. *La France conteste: De 1600 à nos jours*. Fayard.

[370] Entretien avec Eric Chetwynd le 7 mai 1999, pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

> to go about this transition but they did agree on one point. Promotion of civil society organizations such as NGOs creates the fundamental infrastructure for a democratic society. They thought this even more fundamental than respect for human rights and minority rights, opposition rights, citizen participation, limits on the power of central government and an independent and protected judiciary (rule of law) – all of which they thought were important. They also cautioned us that this transition would be long term and not to expect short term results.

Mais l'autonomisation de ces sujets se fait aussi de manière plus informelle. A partir de novembre 1989, chaque semaine se réunit le « groupe du mardi », composé des fonctionnaires de USAID qui, dans chaque bureau, sont intéressés par ces questions. Initié avec quelques personnes seulement, le groupe prend petit à petit un caractère plus officiel, et atteint les trente à quarante participants, sous le nom de *« The Democracy Initiative »*[371]. Les participants partagent l'avancée des projets de chaque bureau, et font circuler des notes écrites à ce sujet. Ils parviennent à institutionnaliser leur démarche auprès de leur hiérarchie, au point de publier un *policy paper* officiel en 1991 sous le titre *« Democracy and Governance »*. Ce document fait un état des lieux d'une situation dans laquelle « la demande généralisée pour des systèmes démocratiques et des économies orientées vers le marché a créé de nouvelles opportunités pour le programme étasunien d'aide au développement »[372]. Le document affirme alors clairement que « la politique est un enjeu de développement », raison pour laquelle USAID fait le choix d'intégrer officiellement la démocratie à son mandat, en stipulant désormais les éléments suivants :

> USAID officers are expected to take democratic political development issues into account as they formulate strategies, plan programs, design projects and engage their host government counterparts. This includes but goes beyond the longstanding concern with participation of beneficiaries in the design and implementation of development projects. At issue is the broader question of the relationship between citizens and their government, how to open political life to genuine participation, channel political competition and make governments responsive and accountable to citizens.[373]

Ces nouvelles responsabilités sont structurées en quatre points auxquels correspondent différents types d'activités : renforcer la représentation démocratique *(Elections through universal*

---

[371] Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[372] USAID, *Democracy and governance – USAID Polcy*, novembre 1991.

[373] Ibid.

suffrage Representative political institutions ; Civil society ; Free flow of information), soutenir le respect des droits de l'homme, promouvoir une gouvernance respectueuse de la loi *(Legal and judicial systems ; Accountability of the executive branch)* et encourager les valeurs démocratiques *(Civic education ; Leadership training).* Le document est principalement marqué par les activités que menait jusqu'ici le bureau pour l'Amérique latine, qui a le plus d'expérience. Les aspects économiques sont limités à certains points relatifs aux cadres légaux, et à l'*« accountability »* de l'exécutif, qui concerne en particulier les questions budgétaires.

4.1.3.2 La mise à l'agenda officielle des activités de « gouvernance et démocratie » par l'administration Clinton

C'est sous l'administration Clinton, en 1993, que la thématique « Démocratie et gouvernance » est mise à l'agenda comme un objectif à part entière de la politique étasunienne de développement. C'est Brian Atwood, président fondateur de NDI en 1985, qui est nommé à la tête de l'agence par le nouveau Président. La nomination à la tête de USAID d'un professionnel de la promotion de la démocratie, qui a joué un grand rôle dans l'institutionnalisation de l'observation électorale, montre déjà à elle seule la façon dont la réforme des institutions d'État s'est véritablement imposée comme un domaine tout à fait légitime des politiques de développement. Comme l'explique Larry Garber, qui suit Brian Atwood de NDI à USAID, « alors que la démocratie est la gouvernance avaient été un sous-domaine », ce dernier souhaite l'élever parmi les quatre priorités de l'agence, en mettant en place un bureau spécial, « Démocratie et Gouvernance » (« DG ») qui couvre toutes les régions[374]. A partir de septembre 1993, Larry Garber participe alors à la mise en place de ce bureau, pour lequel il est chargé d'écrire un descriptif technique. L'objectif est de clarifier le lien entre la démocratie et le niveau de développement, et notamment d'établir les critères de conditionnalités selon lesquels un pays est susceptible de recevoir une aide. Il cherche alors à ce que ces projets soient « rassemblés sous l'égide d'une même stratégie », et de porter cette stratégie dans l'ensemble des régions du monde. Le volet « *Democracy and Gouvernance* » devient alors un élément opératoire de la nouvelle politique étrangère étasunienne, et ce sur tous les continents. Le cas des accords d'Oslo montre comment cette thématique accompagne la diplomatie

[374] Entretien avec Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

étasunienne. Parmi les différentes étapes du processus, un accord est signé entre Yasser Arafat et Yitzhak Rabin en septembre 1995 qui prévoit l'élection d'un Parlement palestinien. Les États-Unis soutiennent alors à la fois le processus électoral et la mise en place du Conseil Législatif Palestinien, qui fut l'un des plus grands projets d'appui à un Parlement.

Cette nouvelle stratégie suscite pourtant des oppositions, parmi les fonctionnaires de l'agence comme parmi les pays du Sud. Alors que l'Amérique latine et l'Europe de l'Est vivaient des transitions démocratiques, étendre cette stratégie à l'ensemble du monde n'a pas la même signification, comme l'explique Gerald Hyman, qui a lui-même rejoint le nouveau bureau : « Comment vous approchez le problème à l'extérieur de l'Europe où ils la veulent tous [la démocratie] alors que dans d'autres endroits dans le monde ils n'en veulent pas ? »[375]**.** Dans l'intégration de la nouvelle politique dont ils ont la charge, les fonctionnaires du bureau « Democracy and Governance » font en effet face à des résistances importantes au sein de certains gouvernements. La situation varie alors beaucoup, entre les pays dans lesquels le gouvernement est établi suite à une transition, ou au départ d'un leader autoritaire, où l'accueil est favorable, et les contextes autoritaires, dans lesquels l'intervention est bien plus problématique. C'est particulièrement le cas en Égypte, et comme l'explique Larry Garber cette sensibilité des gouvernements est intégrée par les personnels de USAID qui les côtoient directement sur le terrain, et veulent éviter de voir l'ensemble de leurs activités remises en cause. Cette sensibilité s'explique également par l'idée, toujours présente, que ce n'est pas le rôle de l'agence que d'intervenir sur les enjeux politiques d'un pays tiers. Comme le résume Gerald Hyman « d'abord il s'agissait de problèmes politiques internes, et deuxièmement cela allait empoisonner chacune des autres parties de leur programme » [376]. Mais néanmoins, au début des années 1990, la « gouvernance » était devenue un axe substantiel du travail de USAID.

[375] Entretien avec Gerald F. Hyman, réalisé le 16 novembre 2016 pour la « Foreign Affairs Oral History Collection », Association for Diplomatic Studies and Training, Arlington, VA, www.adst.org.

[376] Ibid.

4.2 Construction et mise à l'agenda du problème de la « gouvernance » des pays emprunteurs à la Banque mondiale

Dans les années 1980, les économistes de la Banque mondiale montrent initialement peu d'intérêt pour le fonctionnement des institutions d'État dans les pays où ils interviennent, mais le courant de l'économie du droit fait son entrée dans l'organisation pour travailler sur la gestion et la privatisation des entreprises publiques **(4.2.1)**. C'est la systématisation de prêts conditionnés à la mise en place de réformes, sous le nom de « programmes d'ajustement structurel », et la volonté de certains fonctionnaires de travailler sur les questions de corruption, amène à poser explicitement le problème juridique de l'intervention dans les « affaires internes » des États. Alors que cette question fait l'objet de conflits, le conseiller légale de l'organisation fait adopter en 1990 un *policy paper* qui autorise, mais dans un cadre restreint, de travail sur la « gouvernance » des États **(4.2.2)**. Cela ouvre alors une brèche pour la construction d'un double-agenda, à la fois opérationnel et de recherche, sur la réforme des institutions d'État **(4.2.3)**.

4.2.1 Du renforcement des institutions à l'économie du droit

La Banque mondiale est associée au « consensus de Washington »[377], et donc aux programmes d'ajustement structurel, aux coupes budgétaires, à la réduction du périmètre de l'intervention publique. Des travaux ont également montré sa capacité à imposer des savoirs, dans des domaines aussi vastes que l'éducation, et l'environnement, au point de parler d'*« hegemon »* des politiques de développement[378]. Mais comme le rappelle Sarah Babb, la Banque mondiale est « d'abord une banque »[379]. C'est à dire que son rôle est en premier lieu d'apporter les capitaux nécessaires à la mise en place de projets d'investissement, comme par exemple la construction d'un pont, ou d'une centrale électrique. La majorité de ses fonctionnaires sont initialement des *« loan officers »*, affectés, par exemple, au suivi d'un prêt dédié à la construction d'un barrage dans un

[377] Voir les travaux précurseurs d'Yves Dezalay et Bryant Garth sur le sujet : Dezalay, Yves, et Bryant Garth. 1998. « Le "Washington consensus": Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 121(1): 3-22.

[378] Voir notamment : Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto, et François Roubaud. 2011. « La Banque mondiale, entre transformations et résilience ». *Critique internationale* 53(4): 43, et Goldman, Michael. 2006. *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. 59806th edition. New Haven, Conn. ; London: Yale University Press.

[379] Babb, Sarah. 2009. *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. University of Chicago Press, p. 6.

pays donné, et surtout de son remboursement. Initialement, c'est seulement aux marges de ces activités que l'organisation s'est dotée au fil des décennies de bureaux dédiés à deux autres types d'activités : la formation des fonctionnaires des États membres, et des activités de recherche. Comme évoqué dans le chapitre 1 au sujet de l'écriture d'un ouvrage sur la planification qui s'inscrivait dans ce cadre, la formation des fonctionnaires s'est développé au sein de l'*Economic Development Institute* (EDI) en 1956, devenu le *World Bank Institute* (WBI), en 2000. Les activités recherches se sont pour leur part institutionnalisées au sein de la *« Development Economics Vice Presidency »* (DEC). Il s'agit là de deux pôles de la recherche au sein de la Banque mondiale. La DEC, qui ne recrute que des titulaires de doctorats en économie, fait entièrement partie de l'espace de la coopération économique internationale, où ces derniers côtoient régulièrement les économistes, par exemple du FMI et de l'OCDE (et circulent entre ces institutions). Comme l'a montré Jeffrey M. Chwieroth dans le cas du FMI, la discipline de l'économie à une autorité entièrement établie sur ces espaces, et les circulations des fonctionnaires avec le champ universitaires sont fréquents, comme c'est le cas d'Anne Krueger, professeur d'économie à Stanford recrutée comme cheffe économiste de la Banque mondiale en 1982[380]. Au contraire, l'EDI est un espace bien plus hétérogène, où des fonctionnaires issus de différentes disciplines (agronomie, santé publique, etc.) se côtoient pour produire les savoirs de gouvernements qu'ils estiment nécessaires aux fonctionnaires des États membres, qu'il diffusent par des missions sur le terrain et par des formations régulières à Washington D.C., souvent en marge des prêts accordés.

Dès lors, comment la Banque mondiale en est venue à s'intéresser aux institutions d'État ? C'est initialement au sein du département en charge des projets qu'une unité est créée en 1983 sous le nom de *Public Sector Management Unit,* suite à la publication du Rapport sur le Développement dans le monde de 1983, sur le thème « Management in Development » (voir chapitre 1). L'objectif est alors de s'assurer que les institutions des pays emprunteurs sont suffisamment solides pour mettre en place les projets que financent la Banque mondiale, pour des montants faramineux. Par exemple, le financement d'un barrage pour plusieurs centaines de millions de dollars dans un petit pays du Sud déstabilise systématiquement les autorités de la région où le barrage est mis en place, et se confronte de manière générale à des « infrastructures institutionnelles trop faibles »[381]. Nommé à

[380] Chwieroth, Jeffrey M. 2009. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton University Press.

[381] Entretien avec Ernest Stern, réalisé les 16 et 29 décembre 1994 et le 5 janvier 1995 par J. Kraske, L. Galambos et D. Milobsky pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

la tête de la nouvelle unité, Arturo Israel se définit lui-même comme un « Don Quichote » dans ce domaine. Il le quittera en 1989, avec le sentiment d'un manque d'intérêt considérable de la part de l'organisation pour le fonctionnement des institutions d'État. Jusqu'en 1989, il défend en effet l'idée que l'organisation doit prêter attention à la capacité institutionnelle des États à mettre en place les projets qu'elle finance, et à les renforcer. Mais il fait face à des logiques, au sein de l'organisation, qui rendent selon lui cet aspect particulièrement difficile à traiter, et qui incitent davantage les fonctionnaires de l'organisation, plutôt que de renforcer les institutions existantes, à créer des « enclaves institutionnelles » dédiées à leur projet, le temps de leur réalisation :

> One can begin by saying that the first visceral reaction of the Bank on institutional issues was to avoid them. When we were financing highways and dams and all of that, those had to be financed in the context of the institutional setup of the countries. And the solution that the Bank followed for quite a long time and way beyond when it was clear it was damaging to the countries was to create institutional enclaves where you would have typically a Bank's project unit in charge of implementing the Bank-financed project and that project unit was isolated from the vagaries of the problems in the country, of the institutional setup in the country.[382]

Dans l'entretien qu'il donne dans le cadre du programme d'histoire orale de l'organisation en 1994, la conviction d'Arturo Israel est que la Banque mondiale n'a pas « donné aux questions institutionnelles l'importance qu'elles méritent », en particulier parce que les *« loan officers »* chargés de suivre les prêts faits aux États se concentrent sur leur remboursement, dans une vision de court-terme. Celui-ci blâme tout particulièrement les économistes financiers et leur place au sein de l'organisation pour ce manque d'intérêt donné aux questions institutionnelles. Il est particulièrement frustré de n'avoir pu s'appuyer sur d'autres formes de savoirs qui lui semblent mieux à même de répondre à ces besoins : en particulier les sciences politiques, la *public administration*, l'économie institutionnelle ou le management :

> I am an economist—but the Bank is still too much an institution that is guided by things that can be clearly quantified. And it's in the hands of financial economists, financial analysts, and mostly people coming out of the fiscal sciences. And as an institution in the end it is not comfortable dealing with topics that you cannot quantify, you cannot define well, you cannot put in a model, that you don't have clear indices of success or

[382] Entretien avec Arturo Israel, réalisé en 1994 par J. Lewis et D. Kapur pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

> failure. So there's a lot of talk, there is some lip service paid, but in the end the emphasis given to that is bad. You know, the Bank still doesn't have people that are truly specialists in institutional issues, although we are increasing. It has been increasing. Twelve years ago it was zero, now it's probably sixty or seventy. […] Institution building is still an art. It is basically an artistic endeavor. So who are the artists? The artists can come from several origins. It could come from political scientists who have done institutional work in developing countries. It could come from economists that are doing institutional work. There are disciplines: there is management, there is public administration, development administration, several disciplines. And we don't have a good synthesis of all of that.[383]

Ce bureau a donc un pouvoir extrêmement faible au sein de l'organisation, et se confronte dans ses projets à la fois à l'opposition des économistes de l'organisation et au manque de savoirs de gouvernement directement mobilisables. Cependant, Mary Shirley, *senior public entreprise adviser*, prend une place croissante au sein de ce bureau, où elle se concentre sur la gestion et la privatisation des entreprises publiques. Elle présente l'intérêt de son travail en 1983 dans la revue *Finance & Development* éditée par le FMI, principale revue propre à l'espace de la coopération économique internationale :

> Administrative capacity of the governements involved in privatization requires special attention. There is a danger that the governement may undervalue assets and make a poor bargain. Managing a privatization program is a complex matter. Governments seldom have the needed skills or administrative setup to handle such programs. Further, the Bank's experience has shown that ministries are typically reluctant to pursue vigorously the privatization of their subordinate entreprises. Usually, some sort of central administrative unit is needed to promote or oversee the privatization process and keep decision-makers informed. It requires special skills, and often experts from law firms, consulting compagnies, and merchant banks are hired to assist in the detailed work of privatization. Thus, Bangladesh created a Divestment Board to decide on sales and a working group to value assets and recommend prices to the board ; Jamaica created a Joint National Investment Commission, assisted by a Divestment Secretariat.[384]

En réalité, elle réoriente entièrement le travail du bureau. Alors que celui-ci a d'abord peu de pouvoir, et qu'il cherche à s'appuyer sur des savoirs administratifs peu valorisés au sein de

[383] Entretien avec Arturo Israel, réalisé en 1994 par J. Lewis et D. Kapur pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

[384] Shirley, Mary. 1988. « The experience with privatization ». Finance & Development 23(3): 34-35.

l'organisation, Mary Shirley en fait un espace qui s'inscrit dans la discipline de l'économie. Arturo Israel décrit cette réorientation comme le fait de « dire qu'une grande partie des facteurs qui déterminent le succès de ces entreprises ne sont pas entre les mains des gestionnaires, mais bien entre les décideurs et les responsables des politiques »[385]. Il explique que c'est dans ce cadre que l'idée même à fait son entrée à la Banque mondiale de réformer les entreprises publiques en se focalisant sur les « règles du jeu » et plus particulièrement les « interactions entre les agences gouvernementales et les entreprises publiques ». En réalité, ce sont les savoirs issus de l'économie du droit, que fait entrer Mary Shirley au sein de l'organisation, et plus particulièrement les travaux de Ronald Coase, économiste de l'École de droit de Chicago, que Thierry Kirat décrit comme ayant dès la fin des années 1950 « l'intuition qu'un mécanisme de marché constitue un meilleur régulateur que la réglementation »[386]. Entrée par la « petite porte » d'un bureau relégué, ces savoirs issus de l'économie du droit rejoignent rapidement le pôle académique de l'organisation. En 1987, Mary Shirley prend la tête du bureau, qui est est déplacé au sein de la DEC et renommé *Public Sector Management and Private Secto*r Division. Mary Shirley en fait alors un espace visant à produire des savoirs de gouvernements visant à imaginer comment les entreprises publiques peuvent être « régulées ».

Notice biographique 5 : Mary Shirley, du renforcement des « capacités institutionnelles » à l'économie du droit

Mary Shirley (née en 1945, à Philadelphie, États-Unis) illustre la substitution des savoirs administratifs issus de la *public administration* par les savoirs économiques issus de la *law and economics*. Celle-ci obtient une licence puis un master à l'Occidental College de Los Angeles, puis un master en droit et en diplomatie et un doctorat d'économie à la Fletcher School de Tufts University, à Boston, en 1974. Elle travaille en parallèle pour un projet de recherche au M.I.T. qui consiste à créer un modèle entrée-sortie multi-régional, copublie un chapitre sur les questions des achats du gouvernement fédéral dans le calcul du PIB, puis enseigne l'économie à l'Université de Bogotá, en Colombie.

A partir de 1974, sa trajectoire se poursuit d'abord dans les organisations de développement, en premier lieu comme économiste au sein de l'Organisation des États Américains. Elle publie quelques rapports sur des questions générales relatives à l'économie des pays d'Amérique latine, ainsi qu'un rapport plus précis sur l'organisation du secteur public en Équateur. Elle rejoint ensuite

[385] Entretien avec Arturo Israel, réalisé en 1994 par J. Lewis et D. Kapur pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

[386] Kirat, Thierry. 2012. *Économie du droit*. Paris: La Découverte, p. 45.

le département Amérique latine et Caraïbes de la Banque mondiale, comme économiste chargée du suivi de prêts en 1980. En 1983, elle est mobilisée pour la rédaction du rapport sur le développement dans le monde, pour lequel elle écrit le chapitre sur les entreprises publiques, et rejoint en parallèle la division en charge de la gestion du secteur public, dirigé par Arturo Israel. Le bureau est alors ancré dans les réseaux de la *public administration*, et s'intéresse avant tout aux capacités institutionnelles des États. Elle se spécialise pour sa part sur la gestion de privatisations et le développement du secteur privé, thème sur lequel elle écrit de nombreux articles en interne de la Banque mondiale. Elle fait de cette thématique une priorité majeure du bureau, qui devient en 1987 la division « Public Sector Management and Private Sector Development », et dont elle prend la direction en 1990, et dont elle présente le travail dans le *journal of Public Administration and Development en 1991*.

Elle entame alors en 1997 un virage progressif vers le monde académique, d'abord en restant fonctionnaire à temps plein au sein de la Banque mondiale, jusqu'en 2001, puis en quittant l'organisation pour accéder à la présidence de l'Institut Ronald Coase, qu'elle assure en parallèle de contrats de consultants de court-terme pour des organisations de développement. Elle s'engage alors dans un véritable plaidoyer pour la new institutional economics, en fondant dès 1997 l'*International Society for New Institutional Economics*, puis comme éditrice du *Journal of New Institutional Economics*. Dès 1998, elle commence elle-même à publier de nombreux articles académiques sur la question du rôle des institutions dans le développement économique, dans des revues d'économie et dans des revues de droit.

4.2.2 Des luttes internes quant au problème juridique de l'intervention dans les affaires internes des États

Cette importance croissante donnée aux recherches sur la réforme des entreprises publiques est bien sûr liée aux programmes d'ajustement structurel, c'est à dire aux prêts attribués à des pays du Sud à conditions que ceux-ci entreprennent des réformes de leurs administrations et de leurs entreprises publiques. Jusqu'ici ces réformes sont uniquement préconisées par des macro-économistes, et il s'agit donc de faire émerger des savoirs de gouvernements propres à la mise en place de réformes. Les « prêts d'ajustement structurel » deviennent en effet un outil récurrent pour la Banque mondiale, alors que cela n'avait jamais été le cas auparavant[387]. Alors que l'organisation finançait la mise en place de projets de développement, elle attribue désormais des financements important afin de pousser les États membres à engager des réformes. La Banque mondiale commence donc, sur une base régulière, à intervenir aux frontières de son mandat, qui lui

[387] Babb, Sarah L. 2001. *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton University Press, p. 173.

interdisent de « mener des actions explicitement politiques »[388]. C'est cette entrée des programmes de réformes dans le travail régulier de l'organisation, associée à la volonté de certains fonctionnaires de traiter ouvertement les problèmes de corruption qui touchent leurs projets, qui pousse en 1990 le conseiller juridique de la Banque mondiale à devoir aborder la question de la « gouvernance » directement auprès du Conseil d'administration.

Ibrahim Shihata, dont le rôle est de veiller à la légalité des activités, estime en effet que le rôle de l'organisation « dans le soutien aux réformes des politiques publiques à travers les prêts d'ajustement, initié en 1980 » n'était pas initialement envisagé[389]. Autrement dit, le rôle de la Banque mondiale porte de plus en plus sur les politiques et les réformes des États, et il est donc nécessaire de faire le point sur l'encadrement légal de ces activités, puisque les articles qui forment l'accord d'établissement de la Banque mondiale « ont des clauses très explicites disant que la Banque ne doit pas intervenir dans les affaires politiques de ses membres »[390]. Mais cette clarification répond également à une tendance lourde, d'individus qui « à l'intérieur et à l'extérieur de la Banque, particulièrement aux États-Unis, veulent utiliser la Banque comme un instrument de politique étrangère ». Pour Barber Conable, président de la Banque mondiale, cette volonté est d'abord issue du changement de rapport de force lié à l'effondrement de l'Union soviétique. Il est désormais possible, pour les pays créanciers, de demander plus de conditions aux pays dits *« Part IIs »*, autrement dit les pays emprunteurs, car il n'existe plus de compétition Est-Ouest :

> As long as there was a confrontation between two great superpowers and people could choose sides and play both sides, the conditionality was pretty limited. Many of the Part IIs now see a pyramid of conditionality. "Now they want democracy as a condition, and they want to define democracy in their own ways. Now they want to start leaning on you. The sinners all of a sudden are the ones who buy military goods, not the ones who sell it, and all of a sudden the sinners are the ones who produce drugs, not the ones who buy it." And all of a sudden the Part IIs see the Part Is as irrationally putting pressure on them to conform, and they see that as one of the complications as a result of the demise of the Soviet Union as a force. And so there's a lot of sensitivity. They're looking,

---

388 Cartier-Bresson, Jean. 2000. « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance ». *Tiers-Monde* 41(161), p. 167.

389 World Bank, *Issues of « governance » in borrowing members – The extent of their relevance under the Bank's articles of agreement*, in Shihata, Ibrahim F. I. 2000. *The World Bank Legal Papers*. Martinus Nijhoff Publishers.

390 Entretien avec Ibrahim F.I. Shihata, réalisé le 11 mai 1994 par W. Becker et D. Milobsky pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

they're watching us to see what we're going to do next.[391]

Ibrahim Shihata est alors coutumier de discussions avec des membres du conseil d'administration qui souhaitent même ouvertement faire de la Banque mondiale un instrument de promotion de la démocratie, qui passerait, par exemple par la mise en place de prêts conditionnés à la réforme allant dans le sens d'une démocratisation. Alors que les États emprunteurs se méfient des « intrusions d'acteurs extérieurs sur des affaires internes comme la réforme de l'administration »[392], le conseiller juridique de la Banque mondiale, tient alors à freiner des activités qui ne seraient pas conforme à son mandat, comme il l'explique en entretien :

> I remember the Dutch and the Canadian EDs saying that we should be an instrument of democratization. They did not seem to realize that becoming an instrument of democratization places the Bank in the heart of domestic politics. It's a difficult issue. Where would you draw the line ?[393]

Selon lui, deux approches extrêmes peuvent être prises face à cette situation : accepter que l'organisation ne puisse en aucune façon s'impliquer dans les politiques publiques des États emprunteurs, ou bien transformer en profondeur le mandat de l'organisation pour s'adapter à ces nouvelles pratiques. L'option qu'il choisit consiste alors à proposer une alternative à ces deux extrêmes : explorer en profondeur ce que signifie intervenir dans la « gouvernance » des États pour définir avec précision ce qui peut relever, ou non, du mandat de l'organisation. Il le fait en proposant au conseil d'administration en avril 1991 l'adoption d'un texte intitulé *« Issues of « governance » in borrowing members – The extent of their relevance under the Bank's articles of agreement »*. Il propose dans ce texte de « distinguer entre différentes questions de « gouvernance » dans les pays membres emprunteurs », autrement dit ajoute-t-il, entre « politique et économie »[394]. Parmi les enjeux relatifs à la « gouvernance », il s'agit donc de distinguer les questions « économiques », qui relèvent bien du mandat de l'organisation, et les questions politiques, qui n'en

---

391 Entretien avec Barber Conable, réalisé le 8 mai et le 19 août 1991 par J. Lewis, R. Webb et D. Kapur pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

392 Entretien avec Ibrahim F.I. Shihata, réalisé le 11 mai 1994 par W. Becker et D. Milobsky pour le « Oral History Program », World Bank Group Archives, https://oralhistory.worldbank.org.

393 World Bank, *Issues of « governance » in borrowing members – The extent of their relevance under the Bank's articles of agreement*, in Shihata, Ibrahim F. I. 2000. *The World Bank Legal Papers*. Martinus Nijhoff Publishers, p.

394 Ibid.

relèvent pas :

> In pursuing its authorized purposes, the Bank may take economic considerations into account, even if they have political origins or are associated with political factors as long as the economic effects are clearly established. [...] The paper takes the view that « governance », in the sense of good order or discipline in the management of a country's resource, is a relevant matter for the Bank's activities. […] It attempts to further define rules and their appropriate application through well functioning institutions in borrowing countries in matters related to the management of resources. There is no legal system I know of which is not based on this requirement of rules and institutions. […] It is the strengthening of governance in this sense which the Bank seems to have been pursuing in some of its recent loans, which is consistent in my view with the Bank's mandate, and could be further pursued in future policy dialogue and lending programs.[395]

Cependant, il définit également avec précision les limites que l'organisation ne doit pas dépasser. Il précise ainsi dans le texte, finalement accepté par le conseil d'administration, six points excédant le mandat. Ces points établissent notamment que l'organisation ne doit pas intervenir dans la politique partisane, ne doit pas influencer un État emprunteur au nom d'un état prêteur, ne doit pas être influencée par des facteurs ou des évènements politiques, et enfin que ses fonctionnaires ne doivent pas construire leur jugement en anticipant les possibles réactions des pays membres. Mais surtout, le premier de ces points stipule que l'organisation ne doit pas tenir compte du « caractère politique » des pays membres :

> It should therefore be of no relevance to the Bank if the country concerned is a member of particular political bloc or it professes a particular political ideology. It should be immaterial to the Bank if the country is kingdom or a republic, if it follows a Western-style or another form of government, or it has a parliamentary system. There is no evidence that economic growth would be achieved only under a political system which is more familiar to the Bank staff or is ideologically preferred by certain of its members.[396]

L'acceptation de ce document par le conseil d'administration de la Banque mondiale permet à ses fonctionnaires d'initier plusieurs travaux, et tout particulièrement de mettre en place un groupe de travail sur la gouvernance, qui remet un rapport dès août 1991. Sous la responsabilité de Mary

[395] Ibid.

[396] Ibid.

Shirley, celui-ci établit que la Banque mondiale peut travailler sur trois aspects : l'*accountability* ; le cadre légal ; et enfin la transparence de l'information. Mais cela n'est pas suffisant pour certains fonctionnaires. Peter Eigen et Frak Volg quittent la Banque mondiale pour fonder trois ans plus tard *Transparency International*[397]. Lorsqu'il démissionne, le premier est chef du bureau régional pour l'Afrique de l'Est, et le second directeur de l'information et des affaires publiques. Il explique depuis en quoi son départ est lié au choix fait d'une politique « non-interventionniste »[398], alors que lui « a vu comment les prêts et les projets supposés aider les pauvres et les communautés vulnérables terminaient dans les poches de ceux qui sont au pouvoir ». Désormais, l'organisation a donc un mandat établi pour travailler à la réforme des institutions de ses États membres, mais sa définition a fait l'objet de conflits importants, et a beaucoup déçu parmi les fonctionnaires qui souhaitaient s'engager plus clairement dans la promotion de la démocratie et dans la lutte contre la corruption.

4.2.3 La double-construction de la « gouvernance » comme agenda académique et comme agenda opérationnel à la Banque mondiale

Dès lors, une fois ce mandat établi, les deux pôles visant à produire des savoirs au sein de la Banque vont établir la « gouvernance » à la fois comme un agenda académique et comme un agenda opérationnel. Au sein de l'EDI, puis sous forme d'une *task force* sur la corruption, des fonctionnaires imaginent de nouvelles activités visant à traiter en particulier le problème de la corruption **(4.2.3.1)**. En parallèle, un agenda académique est construit sur l'impact des modèles légaux et institutionnels sur la croissance, qui sera tout particulièrement incarné par Daniel Kaufmann, dont le travail de construction d'indicateurs va légitimer l'organisation en prouvant, par l'économétrie, l'impact de la « gouvernance » sur la croissance **(4.2.3.2)**.

[397] Sur la fondation de *Transparency International* voir : Cœurdray, Murielle. 2004. « Le double jeu de l'import-export symbolique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 80-90.

[398] Voir notamment https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/ENTREVISTA-PETER-EIGEN-ingl%C3%A9s.pdf

4.2.3.1 L'*Economic Development Institute* et la construction de la « gouvernance » comme activités de renforcement de l'*accountability* des institutions d'État

Les deux fondateurs de *Transparency International* quittent donc l'organisation sur l'idée que si un travail sur la corruption est poursuivi, cela ne peut être qu'à l'extérieur de l'organisation. Mais en réalité, des liens étroits sont maintenus avec des fonctionnaires l'EDI, qui disposent de plus d'autonomie et qui initient un travail sur la corruption. L'un d'eux décrit ainsi l'EDI comme « devenu graduellement, au fil des années, l'incubateur pour les activités non-traditionnelles de la Banque Mondiale »[399]. A la création de *Transparency International* en 1993, les deux équipes collaborent alors étroitement, tout en dissimulant l'engagement des fonctionnaires internationaux. Comme l'explique l'un des fonctionnaires, les désormais « militants » de l'organisation non-gouvernementale prennent la lumière sur les sujets de travail commun, et l'EDI finance les activités et joue un rôle secondaire, car c'est encore « trop controversé pour la Banque de s'impliquer là-dedans ». Il résume même cette expérience en expliquant que « Transparency International leur a donné la couverture pour faire ce travail ». Mais Le *general counsel* de l'organisation veille à ce que chaque publication de l'organisation respecte le cadre relatif aux activités de gouvernance accepté en 1991, et cela amène parfois à des conflits, comme l'explique un fonctionnaire de EDI au sujet d'un papier qu'il écrit à ce moment sur la corruption :

> I had a sentence in there that said "Indonesia is a country set with corruption, has lots of corruption problems," and that some historians attributed this to the colonial days of the Dutch East Indies. This working paper, this discussion paper worked its way up and had to get approvals before it was published, and I was told in no uncertain terms "You can't say that!", "What do you mean I can't say that?", "Well, you can't mention Indonesia, you can't say Indonesia has problems with corruption", "But it does!", "But you can't say it!". But the tides that were that time were beginning to change, and so nobody wanted to actually squash this discussion paper, but nobody wanted to allow it too... So I went right up to the General Counsel, which is most unusual, and I was told I could publish the paper, the World Bank would publish the paper, but it had to have… it had to not mention countries; so I was allowed to say "certain South-Asian countries have problems of corruption and historians attribute this to the colonial period of the Dutch East Indies"; well, if you know the history which were the East Indies, you know it's Indonesia. But I couldn't mention Indonesia[400].

[399] Entretien avec Frederick Stapenhurst, réalisé en mai 2016, à Montréal, par l'auteur.

[400] Ibid.

C’est seulement à l’arrivée de James Wolfhenson à la tête de la Banque mondiale que cet agenda sur la corruption est officiellement mis à l’agenda. En 1996, il lance une *task force* chargée de s'attaquer au « cancer de la corruption ». Celle-ci, formée à partir des fonctionnaires de EDI, publie un premier rapport intitulé *« Helping countries to tackel corruption : the role of the world bank »* dès 1997. Celui-ci propose un ensemble de pistes de travail sur ces questions pour la Banque mondiale. Trois de ces pistes concernent l’intégration aux activités traditionnelles de l’organisation. Il propose d’abord de continuer à « aider les pays à réformer les politiques économiques et sectorielles », c’est à dire de continuer les programmes d’ajustement structurel. Mais il s’agit également de « contrôler la corruption dans les projets financés par la Banque », basé sur l’idée à la fois que l’organisation a la responsabilité de s’assurer de la bonne utilisation de ses financements, et qu’elle a comme objectif l’effectivité de ses projets en termes de développement. Deux pistes de travail sont établies sur ces points quant à la réalisation des projets. Il s’agit d’une part du *« procurment »*, c’est à dire de mettre en place des procédures spécifiques d’achat de biens et de services nécessaires, et d’autre part de la façon dont les dépenses elles-mêmes sont effectuées. Il s’agit également, de manière plus générale, de faire de la corruption une préoccupation transversale, dans le travail de recherche et la construction des stratégies pour chaque pays, dans la politique de prêts, et ce notamment en développant des formations à destination des fonctionnaires de l’organisation. Enfin, un élément particulièrement nouveau consiste à « aider les pays à renforcer leurs institutions », autrement dit d’initier un agenda opérationnel sur les façons dont il est possible de renforcer certaines institutions d’État pour lutter contre la corruption, mis en place par les fonctionnaires de l’EDI :

> Building strong institutions is a central challenge of development and is key to controlling corruption. Well-functioning public management systems, accountable organizations, a strong legal framework, an independent judiciary, and a vigilant civil society protect a country against corruption. Institutional strengthening is thus expected to form a key part of country anticorruption strategies. In strengthening institutions to control corruption, countries have moved forward in three areas:
>
> • Building traditional systems of well-performing government: a professional civil service, sound financial management, disciplined policymaking, and a balance of responsibilities among central, state, and local governments.
>
> • Strengthening the legal framework, including the judicial system.

• Increasing transparency and introducing other measures that strengthen the role of civil society in demanding better government.[401]

Ce document est doublé d'un second, qui propose de s'appuyer sur des mesures et des savoirs visant à renforcer les institutions supposées capables d'assurer l'*accountability* des États. Celui-ci est publié en 1997 par Petter Langseth et Rick Stapenhurst, pour la Banque mondiale, avec Jemery Pope, directeur exécutif de *Transparency International*. Celui-ci établit une méthode pour combattre la corruption construite sur huit piliers qui composent selon eux le « système national d'intégrité » : *public awareness*, *public anti-corruption strategies*, *public participation*, *"watchdog" agencies*, *the judiciary*, *the media*, *the private sector*, and *international cooperation*. Le travail de l'EDI et la *task force* mise en place sur la corruption joue alors un rôle déterminant, en donnant une place centrale à l'idée d'*accountability* au sein de l'organisation. Gabriel Vommaro et Hélène Combes définissent ce terme comme la « responsabilité, l'obligation de rendre (des) comptes) », que le politiste Guillermo O'Donnel reprend à la fois comme l'« *accountability* verticale », qui consiste en le « contrôle citoyen des institutions » et l'« *accountability* horizontale », qui consiste en le « contrôle croisé entre les pouvoirs institutionnels »[402]. Les fonctionnaires de l'organisation construisent donc des savoirs et étendent leur autorité au « problème de la corruption », non pas en renforçant les États, mais en renforçant les institutions et organisations capables de les contrôler. On voit alors la frontière entre agir auprès des acteurs gouvernementaux et agir auprès des acteurs non-gouvernementaux s'estomper. Il est désormais question de s'intéresser à une gamme d'acteurs qui se situent entre les deux : agences « chiens de garde », justice, média, etc. Cependant, comme le mandat l'établit, les fonctionnaires restent bien dans le domaine de « l'économique ». La place croissante que prend l'économie du droit dans les travaux académiques en économie permet en effet de travailler sur des questions relatives aux systèmes judiciaires ou aux cadres légaux tout en construisant son travail comme ne relevant pas de la politique.

---

401 World Bank, *Helping countries to tackle corruption : the role of the World Bank*, 1997.

402 Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1), p. 7.

4.2.3.2 Le département de la recherche et la construction de la « gouvernance » comme le rôle des systèmes légaux et institutionnels dans la croissance économique

En parallèle, la Banque mondiale s'engage donc dans la construction d'un agenda académique de la « gouvernance »[403]. Au lendemain de la remise du rapport de la *task force*, en 1997, la division en charge du secteur public se voit confiée des objectifs plus précis, mieux établis au sein de l'agence, qui sont notamment « l'amélioration de l'expertise des fonctionnaires de la Banque quant à la réforme du secteur public » et le « renforcement de l'impact positif des interventions de la banque sur le fonctionnement du secteur public dans les pays emprunteurs », et un *« Public Sector Board »* est créé pour coordonner les activités dans ce domaine[404]. Surtout, c'est pour la première fois une économiste aux ressources académiques importantes qui est choisie pour diriger le bureau et le *board* à la place de Mary Shirley. Cela est en effet caractéristique des espaces transnationaux étudiés : lorsqu'un domaine d'activités prend de l'importance, les initiateurs de ces activités sont souvent remplacés par des professionnels disposant de plus de ressources. Cheryl W. Gray, qui la remplace, a obtenu un doctorat à Harvard en 1986, avant d'entrer à la Banque mondiale comme chercheuse pour la rédaction du rapport sur le développement dans le monde de 1988, sur le thème des finances publiques. Dans ce rapport, son travail s'intéressait aux « performances fiscales » afin d'identifier des pistes pour réduire les dépenses publiques.

Dans les années 1990, cela l'amène à mobiliser les travaux du courant de la *law and economics*, et surtout de la *new institutional economics*, avec comme intérêt premier la question de l'impact des cadres légaux sur les performances économiques des pays, en particulier leur impact sur l'investissement et sur le développement du secteur privé[405]. En 1989, Cheryl Gray publie un premier article *« Legal process and economic development : a case study of indonesia »*, dans lequel elle s'intéresse à « la nature des processus légaux dans les pays en développement » et cherche à expliquer en quoi ces processus sont différents des pays plus avancés. Elle publie ensuite à la fois des *« working papers »* de la Banque mondiale, mais également dans des revues académiques, en particulier de droit international. Surtout, elle réoriente ensuite entièrement ses

[403] Sur les débats internes à la discipline, voir Cartier-Bresson, Jean. 2011. « Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance ». *Mondes en développement* (4): 111–127.

[404] Voir l'histoire des activités liées au secteur public à la Banque mondiale : https://archivesholdings.worldbank.org/public-sector-management-and-governance-sector.

[405] Sur ce courant de recherche en économie, voir Kirat, Thierry. 2012. *Économie du droit*. Paris: La Découverte, p. 97-107.

travaux sur les pays en transition en Europe de l'Est à la suite de la chute de l'Union soviétique. C'est d'ailleurs dans les bureaux en charge du suivi de ces pays que les économistes vont se tourner le plus vers la question des réformes des institutions d'État, et vont pour cela mobiliser les travaux de la *new institutional economics*. Cheryl Gray s'intéresse tout particulièrement à l'évolution du cadre légal en Bulgarie, en Slovénie et en République Tchèque. Lorsqu'elle prend la responsabilité des activités relatives au secteur public de la Banque mondiale en 1997, elle affiche tout de suite ses priorités en publiant dans la revue professionnelle *Finance and Development*, éditée par le FMI, un article intitulé : *Reforming legal systems in developing and transition countr*ies[406]. L'agenda de recherche en économie du droit qu'elle souhaite construire doit répondre aux questions suivantes : « Quelle est la relation entre réforme juridique et réforme économique ? » et « Quelles étapes spécifiques les pays peuvent-il prendre pour encourager les réformes juridiques ? ». Elle explique alors ce qu'elle entend par « réforme légale », en montrant précisément à ses collègues économistes pourquoi le droit doit être mis au cœur des réformes économiques (voir encadré 4.1).

Encadré 4.1 : « *What is legal reform ?* » - Extrait de l'article de Cheryl Gray publié dans la revue *Finance and development* en 1997[407]

Legal reform is a confusing term. Because it can encompass so much, it can mean very little. There is a common tendency to divide public policy work into legal reform on the one hand and economic reform on the other. But this is a false dichotomy. From a substantive perspective, legal reform is often synonymous with economic reform. Most economic policies are implemented through laws and regulations. Although the drafting of laws to fit the local legal culture and constitutional requirements is a specialized legal skills, designing market-friendly legislation is more a task of economic policy analysis.

From a broader perspective, legal reform deals with process as well as substance, and in this sense it diverges from economic policy. The legal process has several key functions in any market economy: to set legal standards (primarily through laws and regulations, to implement and enforce these standards, to resolve disputes, and to limit the power of the state vis-à-vis the private sector. The best formal legal systems operate only at the margin, leaving most standards in a society to be internalized and "self-enforced" by society itself.

Different legal systems accomplish these core functions in various ways. Standards can be set, for example, through laws approved by a country's parliament or decrees adopted unilaterally

406 Gray, Cheryl W. 1997. « Reforming Legal Systems in Developing and Transitional Countries ». *Finance & Development* 34(3).

407 Ibid.

by its president. They can be enforced by the police and judiciary or by specialized agencies such as a regulatory body or an antimonopoly office. Disputes can be solved by courts or private arbitration, and each of these can be organized, staffed, and run in a myriad of ways. Legal systems in democratic societies attempt to limit state power by many means – including court review of the constitutionality of laws, complex notice and hearing proceedings prior to the adoption or regulations, and the ability of private parties to sue government. Although the economic impacts of alternative substantive legal provisions are commonly studied, we know far less about the economic impacts of alternative legal processes.

Pour porter cet agenda, Cheryl Gray fait en particulier appel à Daniel Kaufmann, qui deviendra rapidement connu pour ses *« Worldwide Governance Indicators »* (WGI), qui vont incarner le travail de la Banque mondiale sur la « gouvernance » et lui donner une place de premier plan. Pourtant, Daniel Kaufmann n'a autour de lui que deux assistants de recherche, dès lors, pourquoi prend-il une place aussi importante ? On montre que son travail, en démontrant l'impact de la « gouvernance » sur la croissance économique, lui permet tout à la fois d'imposer la question des institutions dans la discipline de l'économie, et de légitimer l'intervention de la Banque mondiale sur les institutions d'État. Puisque réformer les institutions favorise la croissance économie, alors la « gouvernance » rentre bien dans le mandat de l'organisation. Avec Cheryl Gray, Daniel Kaufmann fait partie des économistes qui ont travaillé sur le « secteur public » dans les années 1990 en Europe de l'Est. Mais c'est à partir de 1996, d'abord comme chercheur en résidence à l'Université de Harvard, puis à partir de 1998 comme chercheur au sein de la Banque mondiale, qu'il développe un nouveau projet de recherche qui restructure la façon de considérer la « gouvernance ». Initialement, il s'intéresse à la question de la corruption, et publie avec Cheryl W. Gray son premier article intitulé *« Corruption and Development »* dans le journal du FMI « Finance et Développement ». Les deux auteurs cherchent à montrer les « coûts de la corruption », et appellent à des réformes, mais surtout à la collecte et la diffusion d'informations relatives aux dépenses publiques. Ils citent ainsi l'exemple d'une ONG indienne qui déploie des méthodes d'évaluation des services publics, se félicitant que cela ait mené au licenciement de certains fonctionnaires considérés comme corrompus. Mais ce nouveau programme de recherche que mène Daniel Kaufmann est quelque peu différent. Comme expliqué dans le rapport de 1999 sur les programmes de recherches menés par la Banque mondiale, celui-ci s'inscrit dans dans le volet « macro-économie » de l'organisation et vise à « améliorer la gouvernance et combattre la corruption » :

> The traditions, norms, and institutions governing the interactions of people, markets, organizations, and state matter much for sustained economic growth as well as broader development outcomes. Civil liberties, participatory processes, and the political system can make the difference between a stagnant and a thriving society. Corruption, a particularly widespread aspect of misgovernance, is more than a matter of unfairness or immorality: it entails heavy social costs. Bad economic policies, weak legal frameworks and regulations, and a lack of professionalism all feed corruption. Active civil societies, strong public oversight, and swift correction of policy distortions are crucial.[408]

Le travail de Daniel Kaufmann, accompagné de deux jeunes économistes, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton rentrés à la Banque mondiale en 1995 et 1997, consiste alors à mesurer la « gouvernance » dans une logique propre à la façon de produire des connaissances en économie. Dans les années 1990, l'une des principales questions posées par les économistes quant aux pays en développement est celle des « moteurs de la croissance économique », et elle est traitée empiriquement, par l'économétrie. Il s'agit ainsi de savoir et surtout de montrer dans quelle mesure certaines variables, comme le niveau d'épargne ou la quantité de ressources naturelles disponibles jouent un rôle dans la croissances des économies nationales. Le principal paradigme dans ce domaine a été celui du « capital humain », qui consiste à mesurer en particulier le niveau d'éducation et de santé dans un pays pour montrer, à travers des modèles économétriques, en quoi celui-ci joue un rôle substantiel sur la croissance. La question posée par les économistes dans les années 1990, de façon similaire, concerne l'impact de la forme des institutions d'État sur la croissance économique. Cependant, pour respecter les canons de la science économiques, il faut être capable de proposer un modèle économétrique permettant de lier cette forme des institutions aux « performances » des pays en termes de croissance économique, et il faut donc être capable de mesurer quantitativement la « qualité des institutions » pour chaque pays, et de constituer des bases de données directement utilisables.

C'est précisément là que se situe le tour de force de Daniel Kaufmann. Avec les moyens de la Banque mondiale, il s'engage de 1999 à 2008 dans la construction d'indicateurs statistiques agrégés supposés mesurer la « gouvernance », en termes quantitatifs. Cette nécessité de se conformer aux canons de la science économique le conduisent en effet à plaider pour « passer d'anecdotes suggestives à une approche systématique pour mesurer la gouvernance »[409]. Les trois chercheurs stabilisent alors les trois critères suivants pour mesurer la « gouvernance » :

[408] World Bank Research Program, Abstracts of Current studies, 1999

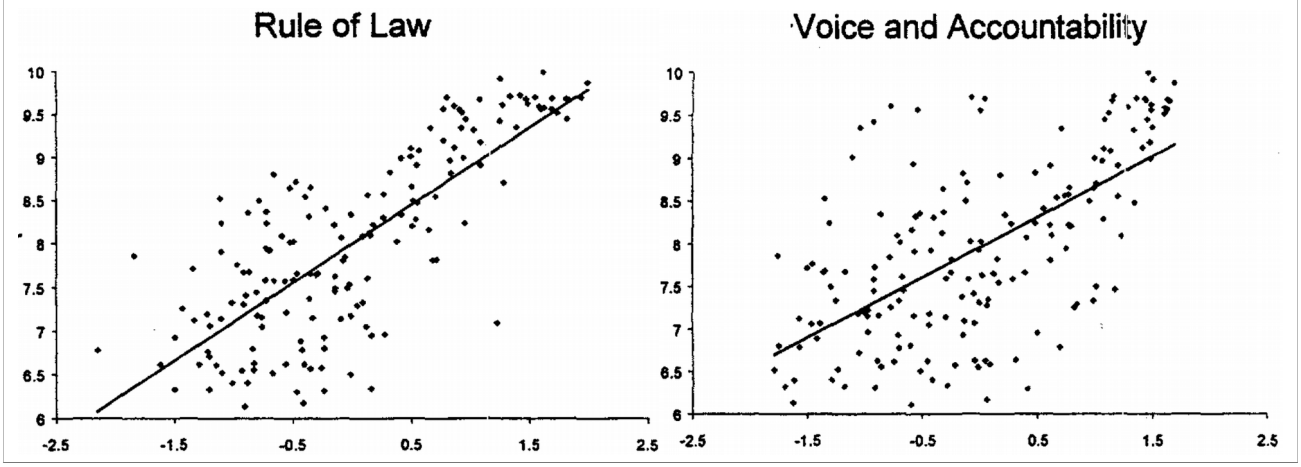
> We define governance as the traditions and institutions that determine how authority is exercised in a particular country. This includes (1) the process by which governments are selected, held accountable, monitored, and replaced; (2) the capacity of governments to manage resources efficiently and formulate, implement, and enforce sound policies and regulations; and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.[410]

Les chercheurs font alors un état des lieux des différents indicateurs disponibles, qu'ils répartissent en six groupes : *voice and accountability*, *political instability and violence*, *government effectiveness*, *regulatory burden, rule of law, and control of corruption*. Ces indicateurs sont à la fois issus de certains organismes spécialisés (comme le *« Country risk review »* de *Standard and Poor's*, ou l'indicateur *« Freedom in the world »* de *Freedom House*), et d'enquêtes menées auprès des populations vivant dans les différents pays (comme l'enquête du *World Economic Forum* intitulée *« Global Competitiveness Survey »*, ou celle de l'institut d'opinion Gallup). Par exemple, l'indicateur *« Rule of Law »* agrège lui-même les données issus par exemple de *Standard and Poor's* sur le critère *« enforceability of contracts »*, ou encore du *World Economic Forum* sur l'indépendance de la justice. Cette base de données, utilisée avec un modèle économétrique, permet alors de montrer une relation positive entre la qualité des institutions et la croissance économique, comme le montre l'encadré 6.1 pour ce qui est *« Rule of Law »* et *« Voice and Accountability »*.

[409] Finance and development, June 2000, Volume 37, Number 2, Governance Matters: From Measurement to Action, Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobatón

[410] Ibid.

Encadré 4.2 : Régressions économétriques effectuées par l'équipe de Daniel Kaufmann pour deux groupes d'indicateurs (« Rule of law », et « Voice and Accountability »), 1999.



La construction de ces indicateurs et de cette base de données est un véritable tour de force à la fois dans la discipline de l'économie et dans le champ de la gouvernance. Dans la discipline de l'économie, elle permet à Daniel Kaufmann de s'imposer en étant le premier à pouvoir démontrer empiriquement le rôle de la qualité des institutions sur la croissance économique. Ce résultat est possible car il est parvenu à transposer des hypothèses qualitatives sur les institutions en données quantitatives, lui permettant de s'inscrire dans les canons de la discipline. Dans le champ de la gouvernance, cela représente un tour de force car il s'agit d'élargir l'autorité de la discipline de l'économie sur la forme des institutions d'État, et d'une façon bien particulière, qui consiste à mesurer leur capacité à promouvoir la croissance économique. Ce tour de force amène un regard bien particulier sur la Banque mondiale vue comme « banque des savoirs »[411], puisqu'il ne s'agit pas simplement de produire des savoirs, mais il s'agit à la fois de participer à la construction d'un problème public international, et d'établir son autorité sur ce problème. Daniel Kaufmann, en agrégeant des indicateurs tout à fait différents, relatifs aussi bien aux libertés politiques qu'aux modalités légales d'investissement, construit bien un problème unique, celui de la « gouvernance » des États. Son travail d'agrégation d'indicateurs correspond ainsi précisément au décloisonnement des espaces et des savoirs qui s'est opéré quelques années plus tôt au sein de USAID. On ne traite plus séparément la question des réformes légales et de l'organisation des élections, mais on construit un problème public unique : la qualité des institutions d'État. Mais par ce travail, le

[411] Voir par exemple : Cling, Jean-Pierre, et François Roubaud. 2008. *La Banque mondiale*. Paris: La Découverte.

chercheur établit également définitivement l'autorité de la Banque mondiale sur la réforme des institutions d'État. Le conseiller juridique de l'organisation avait établi en 1991 que des activités de « gouvernance » pouvaient être menées tant qu'elles poursuivaient un objectif de croissance économique. Daniel Kaufmann a démontré que toutes les activités visant à améliorer la « qualité des institutions » répondent bien à un objectif de croissance économique.

4.3 De la « public administration » à la « gouvernance » à l'ONU. Réinventer des activités de réformes sans s'introduire dans les affaires internes des États.

Enfin, c'est au PNUD que la « gouvernance » des pays du Sud est officiellement construite comme problème public et mise à l'agenda. Cela consiste d'abord en la formalisation d'une offre onusienne d'expertise à destinations des États, pour laquelle le PNUD devient dès la fin des années 1980 le principal opérateur **(4.3.1)**. Cependant, il est nécessaire que la « gouvernance » soit officiellement à l'agenda de l'organisation que l'autorité du PNUD sur les institutions d'État soit reconnue, et que ses fonctionnaires disposent des ressources nécessaire. Cela passe par la mise à l'agenda du « développement humain durable », une conception du développement qui donne un rôle prépondérant aux institutions dans le développement et appelle donc à leur réforme **(4.3.2)**.

4.3.1 La formalisation d'une offre onusienne d'expertise et l'institutionnalisation du PNUD comme principale opérateur

De part son réseau de représentants-résidents dans la plupart des pays du Sud, le PNUD s'est imposé comme opérateur principale des activités onusiennes de développement, et commence dès 1989 à produire ses propres savoirs. S'engage alors une mutation, des savoirs en « public administration », aux « projets de gouvernance **(4.3.1.1)**. En parallèle, l'ONU formalise une offre aux États d'« assistance électorale », et le cadre légal qui la régit **(4.3.1.2)**.

4.3.1.1 Des savoirs en *« public administration »* aux « projets de gouvernance »

Au début des années 1990, le PNUD cesse de n'être que le support logistique d'appui à la mise en place des projets, et construit ses propres savoirs en « public administration », qui vont

alors devenir les « projets de gouvernance ». Au moment de sa création en 1964 PNUD était avant tout chargé de gérer les fonds onusiens dédiés au développement, en s'appuyant sur les « représentants-résidents », présents dans une majorité de pays pour coordonner la mise en place des projets. Ces représentants-résidents sont officiellement reconnus et acceptés par les États auxquels ils sont affectés, et ils s'entourent des personnels nécessaires à la mise en place des activités, formant ainsi une structure opérationnelle unique : le réseau des « bureaux-pays » du PNUD. Le PNUD intervient dans des domaines très variés, et s'appuie souvent pour cela sur l'expertise d'autres organisations, comme la CNUCED, l'OIT, ou encore la Banque mondiale. Cependant, alors que les fonds dédiés au développement diminuent au cours des années 1980, et que les bailleurs souhaitent davantage financer des activités non pas « globales » mais dans des pays particuliers, l'organisation profite de son rôle de canalisateur de ressources financières pour le développement et de sa capacité logistique d'intervention sur le pays pour se transformer en une organisation capable de mettre en place ses propres projets de développement. Cela l'amène à faire émerger ses propres savoirs, à visée opérationnelle.

Cette transformation a lieu notamment dans le domaine de la *public administration*. C'est le *Department for Economic and Social Affairs* (DESA) du Secrétariat général qui mène des activités dans ce domaine, dans le cadre du *Program on Public Administration* jusqu'en 1977, puis de la branche *Public Administration* du Département de coopération technique, de 1978 à 1991 (voir chapitre 2). Durant toute la décennie 1980, le PNUD joue un rôle croissant dans ces activités, en mobilisant les financements dont il dispose pour mettre en place les projets dans les pays concernés. Il s'appuie pour cela sur les compétences techniques du DESA, qui profite des financements du PNUD pour salarier des fonctionnaires à New York. Fort de ce rôle de principal opérateur des projets de développement, en 1989 est prise la décision de « rendre le PNUD plus thématique qu'un gestionnaire de fonds » et les dirigeants recrutent alors Dennis Rondinelli, comme « chasseur de tête » afin de mettre en place un bureau chargé de faire émerger des savoirs en administration publique propres aux PNUD, afin qu'il devienne autonome dans ce domaine. Comme on l'a vu dans le chapitre 2, Dennis Rondinnelli est le principal promoteur des activités relatives à la décentralisation et à la « gouvernance locale » dans les activités de *public administration*. C'est donc tout naturellement qu'il rassemble une équipe avant tout faite de spécialistes des questions relatives à la décentralisation, à la gestion urbaine, et de manière générale à la « gouvernance locale ». Parmi eux, Shabbir Cheema est donc d'abord recruté dans ce nouveau bureaux comme spécialiste des questions de *Urban management*, comme il l'explique lui-même *:*

> At that time, the concept of public administration is the one that was used. So I came as the Senior Advisor on Urban Management with my Political Science/Public Administration background. So I joined in April '89, and then UNDP created MDP-Management Development Program […]. [The idea] was to have a fund at a global level that could be used to prepare strategic public administration programs that could continue. That's how they did it. So while I dealt with the corporate policy, dealing with public administration, that unit essentially sent us in missions to strategic countries to improve the quality of the projects the UNDP was funding at a country level. And that continued for a few years.[412]

Le *Management Development Program* créé en 1989 s'inscrit alors dans le prolongement des activités de *public administration*, et dans le champ académique qui les structure. Trois universitaires qui ont beaucoup travaillé dans ce domaine initient ce programme, parmi lesquels Paul Collins, membre du comité éditorial puis éditeur du *Journal of Public Administration and Development*, créé par David Murray à partir de 1984. A la suite des activités plus anciennes, ces universitaires débattent et informent régulièrement leurs collègues de leurs avancées dans cette revue ainsi que dans le *Journal of Management Development.* Ces débats révèlent tout particulièrement la volonté, pour ces tenants de la *public administration*, de proposer des activités qui soient compatibles avec les programmes d'ajustement structurels et avec l'importance croissante donnée au marché. Dennis Rondinelli copublie ainsi en 1990 un article intitulé *« Managing economic reform : an alternative perspective on structural ajdustment policies »*[413]. Il défend l'idée que les politiques d'ajustement structurels ont été rendues inefficaces par les déficiences des États à mettre en place les politiques préconisées. Selon lui, les organisations financières internationales doivent par conséquent intégrer la question de la « capacité administrative » des États à mettre en place les réformes. Cela rend nécessaire selon lui de s'appuyer sur l'expérience des années 1970 et 1980 :

> Our argument is that the more successful developing countries created the capacity to adjust their economic policies and restructure their development priorities as economic and social conditions changed. Their ability to adapt to changing conditions and rechannel resources in a pragmatic and responsive manner was critical to their success during the 1970s and early 1980s. Development administration is the process that enables governments to identify and carry out the appropriate development policies for

[412] Entretien avec Shabbir Cheema (entretien n°2), réalisé en juin 2018, à New York, par l'auteur.

[413] Rondinelli, Dennis A., et John D. Montgomery. 1990. « Managing Economic Reform: An Alternative Perspective on Structural Adjustment Policies ». *Policy Sciences* 23(1): 73-93.

> stimulating economic growth, promoting social equity, strengthening public sector management, and improving international transactions. It allows them to assign priorities among these policies at different stages in the development process, and guide actions for achieving social and economic change. Development administration guides public and private institutions in pursuing their development goals effectively within the context of well-articulated and legitimate societal values and aspirations.[414]

Autrement dit, pour cet universitaire qui a construit sa carrière sur l'avatar académique de la *development administration*, il s'agit véritablement de reformuler ce projet pour le remettre à l'agenda international qui se construit autour de la « gouvernance » des États. Il s'agit même de chercher à faire de la *Development Administration* un complément nécessaire aux programmes d'ajustement structurel. Cela s'illustre tout particulièrement dans l'article publié un an plus tard, en 1991, par un autre universitaire en poste au PNUD. Celui-ci, vise à présenter les objectifs et l'intérêt du *Management Development Programme* tout juste mis en place au PNUD :

> The primary objective of the MDP is the enhancement of management capacity in the public sector. Its thrust is to support governments undertaking major reforms which require a development of the institutional capacity needed for their implementation. The role of the MDP in this context is to help with the assessment of needs and the development of programs for management improvement.[…] The MDP's aim, to help with the development of government programs for management improvement, incorporates a desire to strengthen the gov government's own co-ordination of assistance to central government functions.[415]

Le fonctionnaire décrit ensuite les principaux domaines dans lesquels le MDP apporte une expertise : *administrative reform, efficiency improvement and information management; civil service reform and human resource development and management, including training; policy formulation and macro-economic analysis; financial management; decentralisation and local government; management of public enterprises and promotion of the private sector.* Il explique cependant en quoi le PNUD ne cherche pas à travailler dans le domaine des politiques économiques elles-mêmes, mais uniquement dans la construction et le renforcement d'institutions capables de soutenir la mise en place de ces politiques, y compris lorsque celles-ci visent à renforcer le rôle des marchés dans l'économie, dessinant la forme de la division du travail établie avec les institutions financières internationales :

---

[414] Rondinelli, Dennis A., et John D. Montgomery. 1990. « Managing Economic Reform: An Alternative Perspective on Structural Adjustment Policies ». *Policy Sciences* 23(1): 73-93.

[415] Palmlund, Thord. 1991. « UNDP′s Management Development Programme ». *Journal of Management Development* 10(6): 48-51.

> It is not the business of the MDP to offer advice in the field of economic policy. Instead, the MDP's role is limited to the building of institutional capacity necessary for the implementation of the policies decided on by governments. The fact that present organizational trends in the public domain are inclined in the direction of reduced central government control of the economy and greater scope for market forces offers the MDP a wide variety of challenging and worthwhile opportunities. Of the interventions approved or under development, several can be seen in this perspective. Examples include projects in countries like Mongolia, Vietnam, Laos, Myanmar, Angola and Madagascar. In all of these cases, attempts are being made to develop institutions which can serve their countries effectively and efficiently as they move towards a greater reliance on market forces. The countries of Eastern Europe have also requested high-level advice on institutional development in support of the liberalization process taking place in those countries.[416]

On voit donc ici se réaffirmer la frontière entre le rôle des économistes dans le domaine de la coopération économique internationale, et celui que ces spécialistes de l'administration cherchent à occuper. Avec la création de ce programme au sein du PNUD, il s'agit donc de faire émerger une expertise en *public administration* qui soit renouvelée.

4.3.1.2 Une offre onusienne d'« assistance électorale »

En parallèle, l'ONU formalise une offre aux États d'« assistance électorale », tout particulièrement à travers l'établissement d'un cadre de droit international, et en s'appuyant parfois également sur les bureaux du PNUD dans les différents pays. Le travail de Michael Schroeder, montre en quoi ces « services électoraux » se sont stabilisés à partir de 1989, sans pour autant les placer dans la continuité de l'expertise née avec l'indépendance de la Namibie (voir chapitre 3)[417]. Depuis l'assistance apportée à l'organisation des élections de 1989 dans le pays l'ONU a été sollicitée dans de nombreux pays pour apporter une assistance électorale. En 1991, ces sollicitations donnent lieu au vote d'une résolution par l'Assemblée générale, qui charge le Secrétaire général de l'organisation d'attribuer à un fonctionnaire du département des affaires politiques le rôle de « point focal » dans ce domaine. Cela signifie à la fois de centraliser les demandes d'assistance électorale des États, mais également de commencer à constituer une expertise dans ce domaine, comme le précise la résolution :

---

[416] Ibid.

[417] Schroeder, Michael. 2013. « The Politics of Change: The Evolution of UN Electoral Services, 1989–2006 ». *Global Governance* 19(2): 207-26.

> Un haut fonctionnaire qui, en plus de ses fonctions actuelles, aurait un rôle centralisateur, afin que les demandes des États Membres qui organisent des élections soient traitées uniformément, et qui aiderait le Secrétaire général à coordonner les demandes de vérification électorale et à en assurer l'examen ainsi qu'à transmettre les demandes d'assistance électorale au service ou programme compétent, à veiller à ce que les demandes de vérification électorale soient examinées à fond, à mettre à profit, pour la répertorier, l'expérience acquise, à établir et tenir à jour une liste d'experts internationaux susceptibles de fournir une assistance technique et de participer à la vérification du processus électoraux et à maintenir des contacts avec des organisations intergouvernementales, régionales ou autres, pour assurer une organisation appropriée des travaux et éviter les doubles emplois, et prie le Secrétaire général de désigner un fonctionnaire à ces fins. [418]

Après la réception de trente-et-une demandes d'assistance électorale entre le 1er octobre 1991 et le 30 septembre 1992, la volonté de confier de telles missions à l'ONU est réitérée en 1992 par l'adoption d'une nouvelle résolution par les États membres[419]. Celle-ci demande la mise en place d'une unité d'assistance électorale au sein du Secrétariat général, et d'un fonds d'assistance électorale qui permette aux États qui le souhaitent de contribuer financièrement à la construction et au déploiement d'une expertise dans ce domaine. Fort de son expérience de canalisateur de fonds et de son réseau de bureaux, le PNUD est chargé de mettre en place un fonds d'assistance électorale. Comme l'explique le rapport du Secrétaire général écrit en vue de l'adoption de cette résolution, l'objectif est alors d'engager l'ONU sur un nouveau secteur, ce qui n'était pas possible sous la guerre froide :

> Since its creation, the United Nations has contributed significantly to processes of modernization throughout the world, most notably in the field of decolonization. With the onset of the Cold War, however, the assistance of the United Nations in the development of viable and independent political systems was effectively truncated. Its efforts were therefore largely channeled into areas of social and economic development. The burgeoning interest of the international community in the process and holding of

[418] Résolution 46/137, Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, votée en décembre 1991.

[419] Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections - Report of the Secretary-General, A./47/668 18 November 1992. Selon ce même rapport, les demandes venaient des pays suivants : Albania, Angola, Argentina, Azerbaijan, Burundi, Cambodia, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Djibouti, El Salvador, Eritrea, Estonia, Ethiopia, Ghana, Guinea, Guyana, Haiti, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Philippines, Romania, Rwanda, Seychelles, Togo, and Uganda.

> democratic elections signals its readiness to use the United Nations in a new and positive aspect of State-building.[420]

L'unité d'assistance électorale, dont le travail est étroitement encadré par l'Assemblée générale, se met alors en place de manière à déployer son expertise par exemple dans le cadre de missions officielles de l'ONU, au Salvador ou encore en Haïti. Mais lorsqu'une opération de grande ampleur n'est pas mise en place, elle s'appuie sur les bureaux du PNUD pour intervenir. L'assistance à l'organisation des élections s'institue ainsi comme une première forme d'expertise particulièrement stabilisée et particulièrement encadrée. Construite comme relevant de l'« administration » et non de la « politique » celle-ci s'appuie alors toujours, comme nous l'avons montré dans le chapitre 3, sur des savoirs administratifs visant à éviter tout suspicion d'ingérence dans les affaires internes des États.

4.3.2 La mise à l'agenda du « développement humain durable » ou l'établissement de l'autorité du PNUD sur les institutions d'État

Comme l'explique Laëtitia Atlani-Duault, c'est en 1994 que la notion de gouvernance devient incontournable au PNUD[421]. On montre que c'est James Gustave Speth, tout juste nommé administrateur de l'organisation, qui décide de rassembler ces différentes activités pour leur donner une place à part entière dans la stratégie de l'agence. Il s'agit ainsi, en construisant la notion de « développement humain durable », d'établir l'autorité du PNUD sur les institutions d'État au nom d'une conception élargie du développement. A sa nomination en 1994, James Gustave Speth réforme l'organisation autour d'un programme intitulé *« Initiative for change »*, qui établit alors la « gouvernance » comme un domaine transversal dans lequel l'organisation doit intervenir. Il fait apparaître la première fois le terme dans un document adopté par le conseil d'administration en établissant que la « gouvernance » fait partie du développement. Plus précisément, elle fait partie du « *sustainable human development* », concept qu'il propose pour élargir le périmètre des politiques de développement et par conséquent le mandat de l'organisation dont il est désormais à la tête. D'une certaine façon il introduit le terme de gouvernance au sein de l'organisation et l'ancre à un

[420] Ibid.

[421] Atlani-Duault, Laëtitia. 2009. Au bonheur des autres: Anthropologie de l'aide humanitaire. Armand Colin, p. 47-57.

nouveau domaine de travail tout en l'inscrivant dans la continuité d'activités antérieures issues de la *public administration* :

> The UNDP Executive Board approved a document entitled "Initiative for Change" led by the Administrator Gus Speth. For the first time, "governance" was identified as the "necessary condition" for development. Before this Executive Board Decision, the "g" word could not be used in the Board documents. Eventually in mid-1994, the decision was made to establish a new division in the Bureau for Development Policy. It was called "Management Development and Governance Division (MDGD)".[422]

Pour conduire ce travail, l'administrateur du PNUD crée alors la *Management Development and Governance Division* (MDGD), qui doit incarner cette stratégie en des projets concrets, en tâchant tout particulièrement d'*« étendre les concepts de la* public administration *traditionnelle »*[423]. Shabbir Cheema, dont la carrière s'est construite dans le domaine de la p*ublic administration*, et plus particulièrement de la gestion urbaine, est alors nommé à la tête de la nouvelle division (voir notice biographique). Il fait même nommer autour de lui les professionnels de la *Public administration* par lesquels il a lui-même été recruté, comme Dennis Rondinneli, Peter Blunt, et John Montgomery. Cependant, dès la présentation par James Gustav Speth de l'établissement d'une division chargée de la « gouvernance », les pays du Sud représentés au conseil d'administration du PNUD expriment leur opposition à un agenda qu'ils voient comme une menace contre leur souveraineté. Cette opposition se fait encore davantage ressentir lorsqu'à partir de 1995, Shabbir Cheema cherche à faire approuver par ce conseil un premier *policy paper* qui définisse la gouvernance et les activités que l'organisation peut mettre en place dans ce domaine. Comme il l'explique, une majorité de pays associe alors l'idée de « gouvernance » à la politique de conditionnalité de la Banque mondiale et du Fonds Monétaire International, et donc aux pressions extérieures pour la réforme des institutions d'État :

> The G77 will not allow even the use of the word G. […] They were fighting. Their rational was that the donors are trying to use governance as conditionality and to intervene in internal development processes and political processes of the developing countries. There was a 6-7-member committee of the executive board to discuss whether UNDP should informally do a policy paper and I went and talked with them 4-5

[422] Entretien avec Shabbir Cheema (entretien n°1), réalisé en février 2016, à distance, par l'auteur.

[423] Entretien avec Shabbir Cheema (entretien n°2), réalisé en juin 2018, à New York, par l'auteur.

> times. And the people who were very critical were India, because they felt that it was conditionality and they didn't want to do it on their own; Cuba for obvious reasons; Egypt, which wasn't of Mubarak at that time; Indonesia [...]. So I think I will say that more people were against.[424]

Ces résistances s'expliquent par le fait que jusqu'ici, les activités menées par l'ONU restaient dans le domaine de la « public administration », qu'elles étaient menées au compte-gouttes, et qu'elles ne faisaient pas l'objet d'une stratégie visant explicitement à réformer les institutions d'État. Dans la préparation de son *policy paper*, Shabbir Cheema fait donc face à la frontière floue entre « administration » et « politique », et doit convaincre les pays représentés au conseil d'administration que son équipe va strictement respecter l'obligation de ne pas intervenir dans leurs affaires internes. Pour cela, il choisit avec précision les domaines d'intervention qui vont officiellement être ceux de son équipe, et évite scrupuleusement d'évoquer un travail « politique » :

> The idea was not to be engaged in programs that are "political" i.e. elections, parliaments, human rights etc. There were, however, a few programs that focused on civil society, community engagement, administrative support to Electoral Commission etc.[425]

Comme le montre cet extrait d'entretien pourtant réalisé environ quinze ans après les faits, Shabbir Cheema distingue encore explicitement un travail « politique » relevant des élections, à un « support administratif » apporté à une commission électorale. Ces résistances portent donc sur l'étendue de la nouvelle juridiction « internationale » sur les institutions d'État que Shabbir Cheema veut se voir attribuer. Contre la volonté de certains pays, il fait alors adopter son *policy paper* intitulé *« Governance for sustainable human development – A UNDP policy document »* en 1996. Pour parvenir à ce résultat, l'argument utilisé par Shabbir Cheema est double. D'une part, refuser d'accepter ce document empêche les gouvernements qui le souhaite de recevoir l'aide du PNUD dans ce domaine, et d'autre part chaque intervention du PNUD est soumise à l'accord d'un État, donc même une fois le document accepté, aucun État ne sera contraint à accepter une intervention dans ce domaine :

---

[424] Ibid.

[425] Entretien avec Shabbir Cheema (entretien n°2), réalisé en juin 2018, à New York, par l'auteur.

> I made the argument that was "let's look at UNDP's modalities of allocating funds". In UNDP at that time, even now, nobody can use UNDP money, core money, without government support, I am sure. So I said to them, "Look, if there's a country," - and there were a lot of countries in Eastern Europe, there were a lot in Latin America, there was some countries in Asia that didn't mind - I said, "If those countries want to use the money, why do you object?" And I think that did the trick and they agreed, so the Policy paper was published with some areas that would emphasize that it would not be done without a formal approval, which is redundant, but that's the system.[426]

Autrement dit, il s'appuie sur l'argument qu'établir une juridiction sur ces problèmes au niveau international ne signifie pas établir une juridiction systématique sur ces problèmes au sein de chaque pays. Si des activités existent bien dans ce domaine, cela n'oblige pas pour autant chaque état à les accepter.

Encadré 4.3 : Extrait du premier *policy paper* sur la gouvernance, adopté par le conseil d'administration du PNUD en 1996

Governance can be seen as the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations and mediate their differences.

Good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law. Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision-making over the allocation of development resources.

Governance has three legs: economic, political and administrative. Economic governance includes decision-making processes that affect a country's economic activities and its relationships with other economies. It clearly has major implications for equity, poverty and quality of life. Political governance is the process of decision-making to formulate policy. Administrative governance is the system of policy implementation. Encompassing all three, good governance defines the processes and structures that guide political and socio-economic relationships.

Governance encompasses the state, but it transcends the state by including the private sector and

[426] Ibid.

civil society organisations. What constitutes the state is widely debated. Here, the state is defined to include political and public sector institutions. UNDP's primary interest lies in how effectively the state serves the needs of its people. The private sector covers private enterprises (manufacturing, trade, banking, cooperatives and so on) and the informal sector in the marketplace. Some say that the private sector is part of civil society. But the private sector is separate to the extent that private sector players influence social, economic and political policies in ways that create a more conducive environment for the marketplace and enterprises.

Civil society, lying between the individual and the state, comprises individuals and groups (organised or unorganised) interacting socially, politically and economically - regulated by formal and informal rules and laws. Civil society organisations are the host of associations around which society voluntarily organises. They include trade unions; non-governmental organisations; gender, language, cultural and religious groups; charities; business associations; social and sports clubs; cooperatives and community development organisations; environmental groups; professional associations; academic and policy institutions; and media outlets. Political parties are also included, although they straddle civil society and the state if they are represented in parliament.

The institutions of governance in the three domains (state, civil society and the private sector) must be designed to contribute to sustainable human development by establishing the political, legal, economic and social circumstances for poverty reduction, job creation, environmental protection and the advancement of women.

Pour parvenir à officialiser leur nouveau mandat et à canaliser les résistances auxquelles celui-ci fait face, dans les pays du Sud comme parmi des fonctionnaires du PNUD qui ne souhaitent eux-même pas « faire de politique », Shabbir Cheema et son équipe organisent à la fin juillet 1997 une grande conférence à New York intitulée *« Governance for sustainable growth and equity »*. Celle-ci rassemble pendant deux jours les différents types d'acteurs qui pourraient être des interlocuteurs du PNUD dans le cadre de cette nouvelle politique, et ainsi à légitimer de nouveaux domaines d'intervention. La conférence est découpée en quatre évènements : *« Building a capable State »*, avec la participation de ministres ; *« Urban Governance in the 21st Century »* avec la participation de maires ; *« Creating enabling environments »* avec la participation de parlementaires, et enfin « *Every voice counts »* avec la participation d'organisations de la société civile. Par la présence de ces personnalités politiques, la conférence fait office d'exercice de légitimation du nouvel agenda. Le premier évènement voit ainsi la participation, notamment, d'un ancien Premier ministre de Nouvelle-Zélande, du ministre de la justice et avocat général de l'Ouganda, du ministre de la réforme administrative du Liban, et du Premier ministre adjoint et ministre des finances de Pologne. Les discussions portent sur le périmètre du secteur public, la façon de conduire des réformes, et l'égalité des genres dans la gouvernance.

Cet exercice de légitimation est plus particulièrement construit autour de « panels spéciaux » mis en place en parallèle, et qui abordent les éléments précis sur lesquels le PNUD pourrait intervenir. Ceux-ci sont constitués par l'équipe de Shabbir Cheema précisément de façon à aborder et mettre sur le papier les problèmes rencontrés, les besoins des États, et les pistes à travers lesquelles le PNUD pourrait tâcher de combler ces manques. Les intervenants sont en majorité des universitaires et des fonctionnaires d'organisations internationales. Le premier de ces panels porte, par exemple, sur le « cadre régulateur pour la croissance économique », et identifie précisément les aspects les plus importants des politiques publiques dans ce domaine. Ces panels touchent aussi des domaines nouveaux pour le PNUD, comme le rôle des femmes en politique. L'un d'eux porte sur l'assistance électorale, et cherche à établir les « liens également identifiés entre le développement économique et la démocratie ». Les participants à ce dernier identifient quatre domaines sur lesquels devrait se concentrer l'assistance électorale : des règles et des lignes directrices pour les élections ; les questions de genre ; le renforcement des capacités ; et le rôle des parti politiques et le financement de leurs activités.

Comme l'explique Randi Davis, qui est recrutée comme jeune chargée de programme par Shabbir Cheema, à travers ce processus celui-ci est parvenu à reformuler des activités relativement anciennes dans le domaine de la Public administration en un ensemble bien plus vaste d'activités désormais reconnues sous le label « gouvernance ». Jusqu'ici restreinte à une appréhension administrative, les activités du PNUD sont ainsi devenues de plus en plus « politiques » :

> Development was very technical. It was about urban plans or agricultural extension or economic planning or trade; it was not in the political realm at all. The political realm was something people dealt with over there and development was very technical-economic, that it didn't have this dimension of rights and democracy and people's needs; it was a technical thing. […] It went from being about good governance, efficient governance, better public administration, to be more about democracy and enlarging freedoms, choices, so there was a real change at the end of the '90s where the development discourse got more comfortable with integrating issues of human rights and democracy into development. Because until then it was much more technical and we weren't that comfortable as an international development organization working at issues that had, at the root of them, politics.[427]

A partir de 1997, Shabbir Cheema dispose alors d'une division, d'un *policy paper*, et d'une légitimité issue de la conférence, qui lui permettent de prolonger des activités antérieures comme

[427] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

d'en initier de nouvelles. Surtout, il a réuni lors de la conférence de 1997 la majorité des organisations qui travaillent sur la réforme des institutions d'État. Pour la première fois, par cette conférence, il a matérialisé un décloisonnement des activités propre au champ réformateur de la « gouvernance ».

Notice biographique 6 : Shabbir Cheema, entre *public administration* et promotion de la démocratie

Shabbir Cheema (né à la fin des années 1940, au Pakistan)[428] a grandi dans un petit village avec deux sœurs et cinq frères, avant d'obtenir une bourse du gouvernement pour réaliser un bachelor puis un master en science politique au *Government College University* de Lahore. Il obtient ensuite en 1969 une bourse du *East-West Center*, créé sur le campus de l'université de Hawaï en 1960 par le Congrès des États-Unis pour *« favoriser les échanges culturels et techniques entre l'Est et l'Ouest »*. Au département de science politique de l'université, il suit des enseignements de politique comparée et de relations internationales, avant de se tourner vers quelque chose de plus « concret », qui puisse lui servir une fois de retour au Pakistan : la public administration. Des grands noms de ce champ enseignent dans cette université, comme Fred Riggs. Cet intérêt l'amène, dans le cadre d'une thèse de doctorat, à étudier l'impact des leaders locaux sur les performances de développement en Inde et au Pakistan. Il participe alors activement à des débats sur la démocratie en Asie, notamment à l'occasion de la venue du premier ministre de Singapour, dont il est particulièrement critique sur le fait de promouvoir le développement sans la démocratie. Shabbir Cheema enseigne ensuite au Community College d'Honolulu, avant de passer quatre ans comme professeur assistant de science politique à l'université Sains in Penang, en Malaysie.

Shabbir Cheema est recruté en 1979 comme spécialiste de *Development Administration* au Centre de développement régional de l'ONU basé à Nagoya au Japon, où il travaille pendant neuf ans sur les réformes institutionnelles et la planification régionale en Asie. Ce travail l'amène à mener des activités de recherche, et à publier plusieurs ouvrages, tels que *Urban Shelter and Services: Public Policies and Management Approaches*, en 1987[429]. Il revient s'installer à Honolulu en 1988 pour enseigner, mais est appelé quelques mois plus tard pour rejoindre le PNUD à New York, en 1989. Il est d'abord conseiller, avant de devenir directeur de la Management Development and Governance Division (MDGD) en 1995, jusqu'en 2005. Il revient en 2008 au *East-West Center* comme chercheur confirmé, où il lance le projet *Asia-Pacific Governance Democracy Initiative*. Il est ensuite devenu directeur du programme *« Global Forum on Reinventing Governement and the Convener »* au sein de l'équipe sur la décentralisation de la Kennedy School de Harvard, où il est

[428] Une partie des informations rassemblées ici sont issues d'une interview donné par Schabbir Cheema pour le East-West Center en 2009 : https://www.eastwestcenter.org/fileadmin/resources/ris/Oral_History/Cheema/CHEEMA_Shabbir_narrative--FinalProtectCombo.pdf

[429] Cheema, G. Shabbir. 1987. *Urban Shelter and Services: Public Policies and Management Approaches*. New York: Praeger Publishers Inc.

aujourd'hui chercheur, au *Center for Democratic Governance and Innovation*. Au cours de ces années, il a publié notamment *The Evolution of Development Thinking: Governance, Economics, Assistance and Security* (Palgrave Macmillan 2016), *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries* (Kumarian Press, 2005).

***

Ce chapitre à montré en quoi la construction du « problème » de la « gouvernance » des pays du Sud a consisté en un décloisonnement des espaces et des savoirs pré-existants, et en un processus de mise à l'agenda, au PNUD et à la Banque mondiale, visant à la fois à établir la légitimité de ces activités et à définir leurs limites. Au sein de USAID, au nom de la réforme des institutions d'État, on rassemble en effet des fonctionnaires qui jusque-là ne travaillaient pas ensemble, et qui pensaient mener des activités profondément opposées. Être entré par les savoirs de gouvernement permet alors de voir très précisément les points de retournement à partir desquels les activités de réforme des institutions d'État acquièrent leur autonomie sous le nom de « gouvernance ». La séquence de l'année 1989 au sein de USAID est en effet frappante : le responsable du bureau Amérique latine et Caraïbes décide de mettre à plat une stratégie dans ce domaine, suivi quelques mois plus tard par le bureau pour l'Asie et le Proche-Orient, dont l'autorité s'étend seulement ensuite aux anciennes provinces de l'Union soviétique. Autrement dit, si comme on l'a vu, le « basculement au sud »[430], des anciennes provinces de l'Union soviétique a débouché sur un accroissement important des activités étudiées, c'est bien la séquence de l'année 1989 dans son ensemble qui est ici le moment charnière. Revenir en détail sur cette séquence permet de voir que si la mise à l'agenda de la « gouvernance » est directement liée aux nouvelles activités menées en Europe de l'Est, leur explication se trouve elle bien dans la rupture des concurrences diplomatiques Est-Ouest sur les pays du Sud.

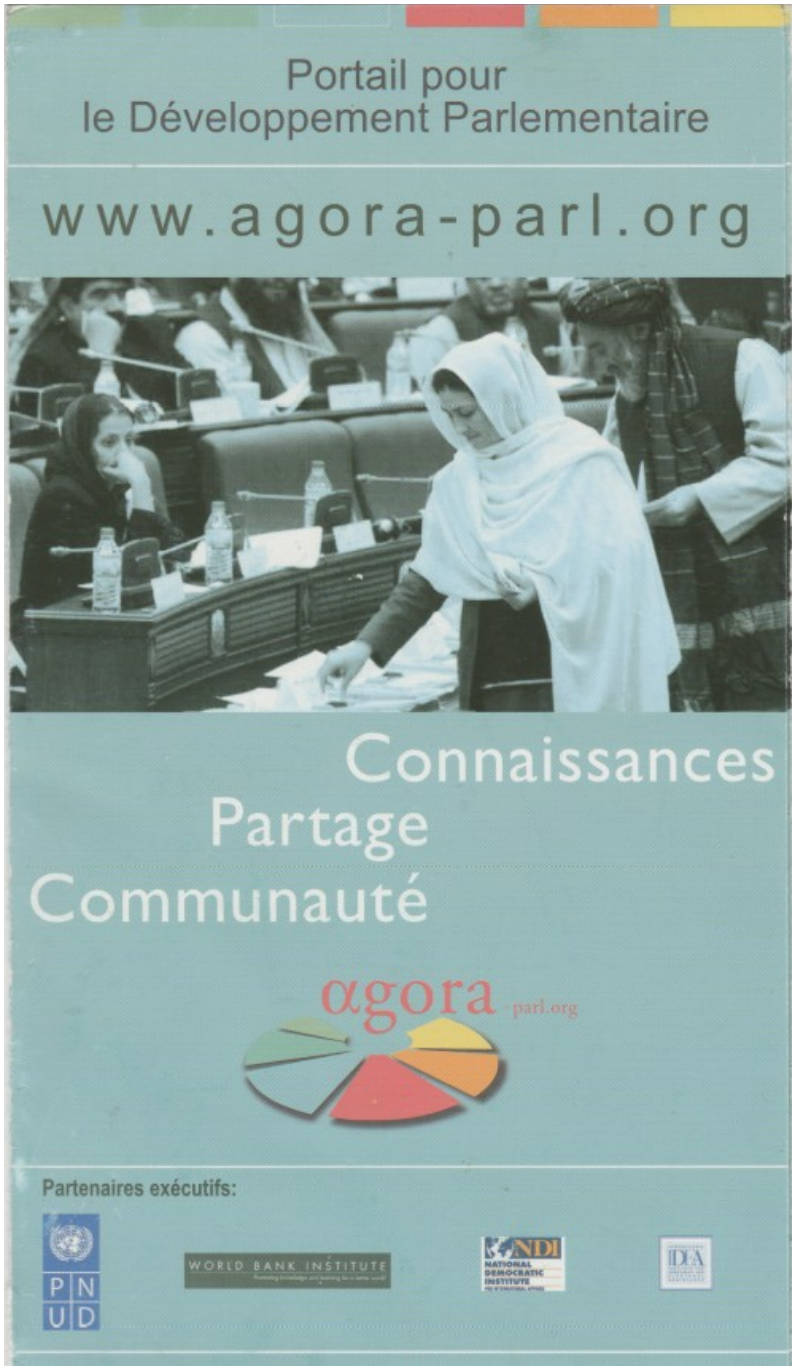
On voit ainsi, très précisément, comment cette rupture amène des fonctionnaires internationaux, au PNUD et à la Banque mondiale, à revendiquer un nouveau rôle dans les espaces politiques nationaux des pays du Sud. En l'espace de quelques mois, intervenir ouvertement sur des sujets considérés comme relevant jusqu'ici des « affaires internes » des États, est devenu de l'ordre du possible. Cependant, les résistances qu'expriment certains États et certains fonctionnaires dans

[430] Atlani-Duault, Laëtitia, et Bruno Lautier. 2008. « Quand le second monde bascule au sud. Introduction ». *Revue Tiers Monde* 193(1): 5.

ce processus de mise à l'agenda montrent en quoi ce sont bien les frontières de ce qui relève ou non de la souveraineté des pays du Sud qui se jouent. La construction de ce problème de la « gouvernance », finalement, peut se résumer au fait de faire accepter le principes de réformes, indépendamment de leurs contenus. Sur ce point, ce chapitre a d'ailleurs posé un certain nombre d'éléments qui permettront plus tard de comprendre le « flou » propre au terme de « gouvernance » et au champ réformateur qui se constitue. Le cas de USAID est frappant, puisqu'on voit que les bureaux Amérique latine et Caraïbes d'une part, et Asie et Proche-Orient de l'autre, ont des visions très opposées des réformes à mener. Le premier incarne un pôle juridique au sein de l'agence, proche des droits de l'homme, alors que le second incarne un pôle néoconservateur dans lequel l'idée centrale est de de mêler « libéralisation économique » et « libéralisation politique ». On comprend donc dès les toutes premières étapes de construction du problème de la « gouvernance », pourquoi différents chercheurs et professionnels verront dans ce terme des projets de réformes bien différents. On voit également comment les savoirs économiques, qui ont fait leur entrée à USAID, voient leur autorité étendue au « problème » des institutions, par les courants de recherche s'inscrivant dans l'économie du droit. Ceux-ci s'imposent très rapidement à la Banque mondiale, et montrent ainsi comme l'organisation utilise ses ressources académiques pour s'imposer. On a donc vu en quoi ce processus de construction du problème de la « gouvernance » des pays du Sud est complexe, en quoi il mobilise des savoirs très différents. Mais néanmoins, sous un même terme, dans les trois organisations, les professionnels disposent désormais de larges ressources qui leurs sont officiellement affectées pour mener à bien des réformes.

Chapitre 5 : L’autonomisation d’un espace transnational

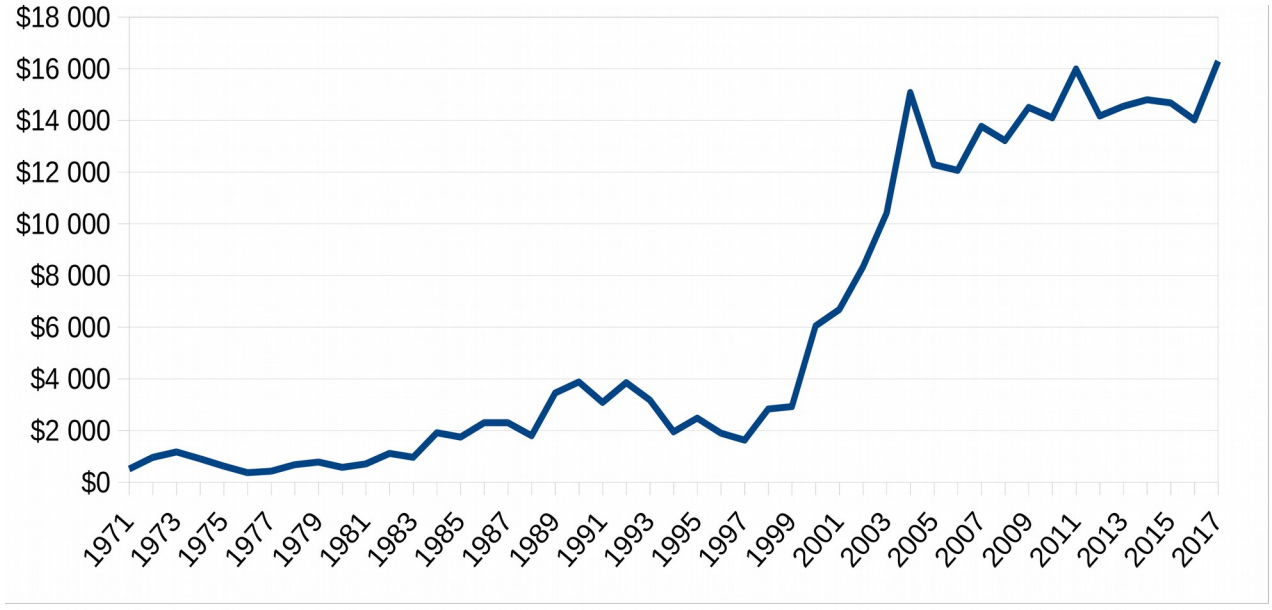
Concurrence entre les organisations et professionnalisation des activités de « gouvernance » en des différents secteurs



Dépliant édité pour le lancement du site « Agora-parl.org » en 2010. L'initiative vise à rassembler les savoirs propres au secteur du « renforcement parlementaire ». Les principales organisations à l'initiative du projet sont le PNUD, la Banque mondiale, et le NDI.

Comme l'a montré le chapitre 4, la fin des concurrences Est-Ouest sur les pays du Sud permet à partir du début des années 1990 la construction du problème de la « gouvernance » des pays du Sud, par le décloisonnement d'espaces et de savoirs jusque-là distincts. Désormais, à USAID, à la Banque mondiale et au PNUD, un ensemble de ressources sont officiellement dédiées à la réforme des institutions d'État. Comme on l'a montré, ces activités sont établies à l'interstice d'espaces sociaux plus stabilisés, par rapport auxquels elles ont pris leur autonomie : le développement, la coopération économique internationale, les droits de l'homme et la promotion de la démocratie, et enfin la gestion des crises internationales. L'évolution des financements internationaux dédiés aux réformes des institutions d'État (voir encadré 5.1) montre en quoi cela se matérialise par une croissance rapide et importante des projets. Ces fonds passent en effet d'environ 2 milliards de dollars en 1994 pour se stabiliser au-dessus de 14 milliards de dollars à partir de 2004. Cette augmentation traduit en réalité l'émergence d'une « forme sociale globale »[431] que nous analysons comme le « champ réformateur »[432] de la « gouvernance ».

Encadré 5.1 : Financements dédiés aux réformes des institutions d'État (1971-2017)[433]



[431] Go, Julian. 2017. *Global Historical Sociology*. Cambridge, United Kingdom ; New York, NY: Cambridge University Press.

[432] Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Ecole des hautes études en sciences sociales, p. 466.

[433] Lecture : voir introduction. Données : Base de données « Development Finance Data », OCDE, accessible sur le site : https://www.oecd.org/dac/

Celui-ci fonctionne selon deux logiques différentes. D'abord, il réunit au sein d'un même espace des différentes organisations qui sont désormais en concurrence vis-à-vis des États pour l'obtention de financements. L'autonomisation du champ réformateur se traduit en effet par le fait que ces acteurs ne répondent plus à des commandes précises, mais mènent leurs propres activités, et cherchent pour cela les financements nécessaires. Par exemple, alors qu'on a vu dans le chapitre 3 en quoi la mise en place d'IFES relevait d'une commande de USAID, ce sont désormais les dirigeants d'IFES qui sollicitent USAID, le NED, le Département d'État, et même certains autres États pour obtenir les fonds nécessaires à la mise en place de projets. IFES est désormais en concurrence, par exemple, avec le PNUD, ou même avec d'autres organisations qui se constituent spécifiquement, comme l'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*. Dès lors, qu'est-ce qui différencie ces organisations et les projets pour lesquels elles mobilisent des financements ? Comme le montre Monika Krause dans le cas de l'humanitaire, ces organisations sont en concurrence pour présenter aux États le « bon projet »[434] de « gouvernance ». Dans la continuité des chapitres précédents, on montre que c'est, d'une part, la frontière entre « administration » et « politique », et d'autre part, le fait de s'adresser aux acteurs gouvernementaux ou aux acteurs non-gouvernementaux (militants, associations, partis politiques, etc.), qui positionnent structuralement les différentes organisations étudiées les unes par rapport aux autres.

La seconde logique structurant le champ réformateur de la « gouvernance » est la collaboration des professionnels des différentes organisations au sein de secteurs relativement autonomes de l'action publique transnationale, comme l'« assistance électorale », et le « renforcement parlementaire », auxquels s'intéresse tout particulièrement notre recherche. L'accroissement des financements a en effet amené le champ réformateur à se différencier dès la fin des années 1990. Les professionnels impliqués ont alors commencé à se réunir et à mener des initiatives communes portant spécifiquement sur les parlements, les élections, la gestion des finances publiques ou encore par exemple la « gouvernance locale ». On montre que c'est au sein de ces secteurs que les professionnels cherchent à produire des ressources comme « internationales » pour réaffirmer en permanence leur autorité sur de nouveaux « problèmes » dans les espaces politiques nationaux. Par exemple, à partir de 1997, les professionnels travaillant sur les élections à IDEA, au PNUD, ou encore à IFES ont commencé à se réunir régulièrement et à mettre des ressources en commun pour fonder le projet *« Administration and Cost of Elections »*, qui vise à

[434] Krause, Monika. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. Chicago ; London: University of Chicago Press, 2014.

accumuler les connaissances pour rationaliser l'organisation des élections dans les pays du Sud. On montre que ce sont désormais ces secteurs qui structurent la « division du travail expert »[435] et chaque professionnel est ainsi attaché à un secteur donné, souvent même plus qu'à une organisation. La différenciation du champ est en effet tellement structurante que celui-ci est composé de groupes professionnels transnationaux propres à chaque secteur, comme les « experts parlementaires », ou les « experts électoraux », et aucun n'appartient à ces deux groupes distincts. On montre alors que les polarités propres au champ réformateur se reconstituent au sein de ces secteurs, opposant par exemple un ancien fonctionnaire parlementaire qui travaille pour le PNUD avec une vision « administrative », à un ancien député qui forme des parlementaires pour NDI dans une vision « politique » de son travail. Comme l'écrit Christian Toplov « la réforme produit des réformateurs, le champ recrute de nouveaux acteurs »[436], et la constitution du champ amène donc à la genèse de nouvelles ressources qui lui sont propres. On montre ainsi, à la manière, par exemple, du « capital juridique européen »[437], comment de nouveaux types de ressources apparaissent et s'institutionnalisent comme une forme de capital spécifique.

La première section de ce chapitre montre comment le champ réformateur de la « gouvernance » se structure sur une concurrence pour le « bon projet » de gouvernance **(5.1)**. La seconde section s'intéresse plus particulièrement au secteur du « renforcement parlementaire », pour montrer comment les professionnels de ce secteur cherchent en permanence à réaffirmer leur autorité sur ces institutions dans les champs politiques nationaux **(5.2)**. La troisième section s'intéresse au secteur de l'« assistance électorale », en montrant en quoi il est l'un des secteurs dont l'autorité des « experts internationaux » est la mieux établie sur les champs politiques nationaux **(5.3)**.

---

435 Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

436 Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Ecole des hautes études en sciences sociales, p. 466.

437 Vauchez, Antoine. 2007. « Une élite d'intermédiaires: Genèse d'un capital juridique européen (1950 - 1970) ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167(1): 54.

5.1 Une concurrence pour le « bon projet » de « gouvernance »

L'autonomisation du champ réformateur de la « gouvernance » se traduit par une mise en concurrence de l'ensemble des organisations qui portent des activités de réforme des institutions d'État dans les pays du Sud, et cherchent désormais toutes à capter les financements des États pour mettre en place leurs propres projets **(5.1.1)**. On montre alors que dans cette concurrence le champ réformateur se structure selon deux oppositions : entre un travail construit comme relevant de la « politique » ou de l'« administration », et selon que ces organisations s'adressent aux acteurs gouvernementaux ou non-gouvernementaux **(5.1.2)**.

5.1.1 La nécessité de capter les financements des États

La constitution du champ réformateur de la « gouvernance » se traduit par la réunion dans un même espace d'organisations qui portaient jusque-là des projets distincts de réformes des institutions d'État dans les pays du Sud. Ces organisations sont désormais en concurrence pour l'obtention des fonds nécessaires à la mise en place de leurs projets. Car cette autonomisation signifie que celles-ci ne répondent plus à des commandes précises, mais travaillent en permanence à la fois à la mise en place de nouveaux projets et à la captation des fonds qui leurs sont nécessaires. Aux États-Unis, cela se manifeste par le fait que des organisations comme NDI ou IFES ne sont plus réductibles seulement à des leviers de la politique étrangère qui seraient déployés sur demande de l'exécutif. Elles sont autonomes légalement et financièrement, mais ne disposent d'aucunes ressources financières qui leurs soient propres. Elles trouvent alors leurs financements majoritairement auprès du Département d'État, de USAID et du *National Endowement for Democracy*, mais les montants qui leurs sont attribués sont négociés en fonction des projets proposés. Leurs responsables doivent donc maintenir des liens étroits et réguliers avec les agences gouvernementales et doivent leur démontrer l'intérêt de leurs activités. Ils négocient ainsi le montant total des financements qui leurs sont attribués, comme la mise en place de projets spécifiques dans certains pays, et doivent pour cela en permanence renouveler leur offre de projets et démontrer l'efficacité de leur travail. La grande majorité du budget de ces organisations vient de fonds publics étasuniens, mais celles-ci démarchent également d'autres États, de la part desquels elles obtiennent parfois quelques financements.

A partir des années 1990, USAID devient donc avant tout une agence qui finance des projets, et non plus qui les met en place. Par exemple, le rôle du bureau Amérique latine est

désormais avant tout d'attribuer des financements à des organisations tierces pour la mise en place de projets. Les fonctionnaires en charge, par exemple, de la Bolivie, allouent ainsi plusieurs millions de dollars chaque année entre différents projets, qu'ils sélectionnent suivant les priorités établies pour le pays. Ils arbitrent donc, par exemple, entre l'attribution d'un financement à NDI pour une mission d'observation électorale, et un financement à SUNY pour un projet de renforcement du parlement. Car à côté des acteurs majeurs comme NDI et IFES, des acteurs de moindre envergure, comme le *Center for Legislative Development* de l'Université d'État de New York (SUNY), créé dans les années 1960 et spécialisé en projets parlementaires, ou l'*Asian Foundation*, spécialisée sur l'Asie, sollicitent également des financements, mais moins régulièrement, et pour des montants moins importants.

Ces organisations sont également en concurrence au sein même des espaces politiques nationaux, en particulier lors d'évènements politiques majeurs. Par exemple, dans ses travaux sur la séquence électorale de 1999 en Indonésie, Romain Bertrand a mis au jour la présence et le rôle dans l'organisation des élections à la fois de NDI, de IFES, de IDEA et du PNUD[438]. Ces organisations étaient en effet en concurrence pour la captation des financements internationaux dédiés à l'Indonésie, et donc indissociablement pour la répartition des tâches sur place. Il est ainsi, comme il le notait, quelque peu simplificateur que de parler de la création par le PNUD « d'une antenne d'assistance électorale »[439] à Jakarta. Au contraire, la mise en place d'un tel projet donne lieu à de multiples négociations, souvent directement dans le pays mais également à New York dans le cas du PNUD, pour déterminer le contenu du projet. Celui-ci, de fait, évolue dans une série de négociations avec le gouvernement mais également sous l'influence des diplomates des ambassades occidentales, qui accordent leurs financements en fonction de leurs propres priorités. Souvent, ceux-ci disposent de leurs propres budgets, au sein même des ambassades, ou peuvent convaincre leurs « capitales » de débloquer des fonds. En 1999, le projet d'assistance électorale du PNUD en Indonésie est ainsi financé par plus d'une vingtaine de pays différents (voir encadré 5.1 ci-dessous).

[438] Bertrand, Romain. 2008. « Les organisations de « promotion de la démocratie » et la construction des bureaucraties électorales indonésiennes ». *Critique internationale* 40(3): 51.

[439] Ibid.

Tableau 5.1 : Contributions financières au projet du PNUD d'assistance électorale lors des élections indonésiennes de 1999[440]

Donateur	Montant (en dollars US)	Donateur	Montant (en dollars US)
Japon	34 444 934,00 €	Allemagne	812 434,00 €
Australie	6 662 100,00 €	Pays-Bas	487 000,00 €
Union européenne	6 307 691,00 €	Suisse	200 000,00 €
Royaume-Uni	3 040 168,00 €	Nouvelle-Zélande	159 616,00 €
Canada	1 280 252,00 €	Danemark	137 980,00 €
Norvège	976 122,00 €	Espagne	100 000,00 €
Suède	969 697,00 €	France	96 000,00 €
Finlande	874 237,00 €	République de Corée	30 000,00 €
Total :			**52 670 440,00 €**

Même le budget des projets PNUD, organisation onusienne, est en effet financé par des « contributions volontaires ». C'est à dire que ce n'est pas le budget régulier de l'ONU qui finance ces activités, mais les financements que les États veulent bien attribuer pour un projet particulier. Les États qui disposent d'un budget dédié à l'aide étrangère – avant tout les pays du Nord - déterminent ainsi à quelles organisations ils affectent ces fonds, et s'ils versent les financements aux fonds réguliers des organisations choisies, ou bien s'ils les flèchent sur la mise en place de projets précis. La part des « contributions volontaires » des États tient même une place croissante depuis les années 1990 dans le financement des activités de développement. Avec la mise à l'agenda de la « gouvernance », c'est donc d'une certaine façon une nouvelle gamme de projets qui leurs sont proposés. Shabbir Cheema explique même plus précisément que l'enjeu à cette époque était de convaincre ces États qu'il ne s'agissait pas simplement de « réinventer la *public administration* sous un autre nom »[441]. Il estime en effet que « les donateurs bilatéraux, particulièrement les pays nordiques et la Grande-Bretagne, étaient très enthousiastes à l'idée de passer de la *public administration* traditionnelle à la gouvernance »[442].

[440] Données issues de UNDP, *Transition to Democracy. Financial Report on the UNDP Technical Assistance Programme for the 1999 Indonesian General Elections*, 1999.

[441] Entretien avec Shabbir Cheema (entretien n°2), réalisé en juin 2018, à New York, par l'auteur.

[442] Ibid.

Selon lui, si « les fonds ont commencé à arriver »[443], cela s'explique par la chute de l'Union soviétique, qui aurait rendu selon lui « la communauté internationale plus inclusive », mais également par le fait que dans les pays du Sud, « les gens ont commencé à accepter à ce que les partenaires extérieurs jouent un rôle dans le processus de gouvernance »[444]. Autrement dit, au lendemain de la guerre froide, un grand nombre de pays du Nord désirent mettre en place une politique étrangère d'appui aux transitions démocratiques et à la sortie de conflits, mais préfèrent le faire à travers les agences onusiennes, à la fois pour privilégier l'action multilatérale, pour éviter de mettre en place eux-mêmes des projets politiquement sensibles, ou tout simplement parce que cela nécessiterait des compétences et des ressources dont ils ne disposent pas eux-mêmes. Randi Davis, jeune fonctionnaire du PNUD dans l'équipe de Shabbir Cheema dans les années 1990, revient alors sur l'effervescence de ces années, durant lesquelles il était par exemple selon elle « facile de vendre le besoin d'investir dans les parlements » :

> At the end of the '90s or in the middle of the '90s you had a lot of post-conflict. You had your crisis, your political solution and then you had an election and then you started state building. […] So it was easy to sell the need to invest in parliaments and I remember the Belgians, for example, being very interested in, you know—at that time we were in the Oslo Accords with the Palestinians, we were working with the Palestinian Legislative Council or we were invested in the Great Lakes region, in Rwanda, in Burundi, in countries that the path was very post-conflict. The world has changed now because the conflicts have protracted and they're not ending, right? So the notion that we would stabilize Afghanistan, have election, invest in the parliament and then walk away is different now, right? This is a longer term experiment. So it's a different world but I think that's where we were in the '90s and that's why, suddenly, there was an investment in elections and an investment in parliaments and an investment in—we were calling it crisis recovery at the time.[445]

Comme le montre cet extrait d'entretien, chaque crise politique, ou chaque dénouement d'une crise politique, représente une opportunité de mettre en place des projets, que les pays du Nord sont particulièrement enclins à financer. Shabbir Cheema cite alors tout particulièrement le cas des pays nordiques, comme la Norvège, le Danemark, ou encore la Suède, qui attribue dès les premières années un financement de 10 millions de dollars au PNUD pour développer un vaste programme sur la « gouvernance » en Afrique. Une partie de ces nouveaux financements sont

[443] Ibid.

[444] Ibid.

[445] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

négociés directement au siège du PNUD, avec les diplomates qui représentent les pays à New York, parfois pour des programmes « globaux ». Par exemple, en 1999, les fonctionnaires du PNUD réussissent ainsi à obtenir un financement de 6 millions de dollars de la Belgique pour mettre en place le *Global Program for Parliamentary Strengthening* (GPPS). L'objectif du projet, qui est renouvelé en 2003 par un second financement équivalent de la Belgique, est d'abord d'organiser des activités de renforcement des parlements au niveau global, puis d'intervenir dans quelques pays particuliers. Les fonctionnaires du PNUD qui se chargent des élections obtiennent un financement similaire de la part de l'Espagne.

Pour des pays secondaires de la diplomatie internationale, le financement de ce type de projets représente une ressource alternative, qui permet souvent à moindre frais de financer des activités hautement symboliques, et de pouvoir valoriser leur participation à des processus de sortie de conflits pour lesquels leurs ressources diplomatiques sont limitées. Par ailleurs les liens entre les fonctionnaires du PNUD qui mettent en place ces projets et les États qui les financent restent étroits. Ces derniers se voient remettre des rapports d'étape réguliers, sont consultés lorsque certains éléments des projets sont réorientés, et ont même parfois leur place dans les « comités de pilotages » mis en place pour des projets importants. Par exemple, dans le cas du projet d'appui au Parlement tunisien mis en place par le PNUD à la suite du changement de régime de 2011, un comité de pilotage réunit au moins une fois par an les représentants des États qui financent le projet (le Japon, la Belgique, la Suisse, l'Union européenne, etc.), les représentants du Parlement, et les fonctionnaires du PNUD, pour faire un bilan de l'avancée du projet, et donc indirectement des réformes. L'intérêt de financer un projet de « gouvernance » pour un État comme la Belgique, l'Espagne ou la Norvège, a donc peu en commun avec ce que cela représente dans la politique étrangère étasunienne. Tout en fonctionnant dans une certaine autonomie, les organisations étasuniennes sont en effet toujours étroitement liées à la diplomatie étasunienne. Par exemple, la base de données *US Public Diplomacy* de *Wikileaks* montre des centaines de câbles diplomatiques échangés entre le siège du Département d'État et des ambassades dans lesquels sont évoquées les informations fournies par ces organisations. Par exemple, le 26 janvier 2006, un diplomate étasunien en poste au Nigeria rapporte au Département d'État une réunion de l'ambassadeur avec les représentants de NDI et de IFES dans le pays au sujet de la préparation des élections à venir. Au cours de cette réunion, les organisations ont fait part de leur préoccupation quant au caractère « très secret et fermé » de la commission électorale nigériane, objet de « rivalités internes » ; surtout, elles

y expriment leurs doutes la qualité du processus d'enregistrement des électeurs[446]. Enfin, le cas de l'Union européenne est également particulier, puisque contrairement aux pays secondaires de la diplomatie internationale, celle-ci attribue des fonds aux différentes organisations (en particulier au PNUD), dans le cadre d'une stratégie de « voisinage » précise. Comme l'ont montré de nombreux travaux, cette politique vise à « construire le voisin »[447], et c'est dans ce cadre, par exemple, que durant la période de cette enquête (2014-2019) l'Union européenne finançait par exemple les projets de « renforcement parlementaire » du PNUD auprès des parlements de Serbie, d'Ukraine ou encore de Tunisie.

5.1.2 Positions et oppositions des organisations dans le champ réformateur

Dans la mise en place des projets, on montre que le champ réformateur est structuré sur une opposition entre « administration » et « politique », et sur le fait de s'adresser aux acteurs gouvernementaux ou non-gouvernementaux. En s'intéressant à un projet de « gouvernance » du PNUD dans les pays arabes à partir de 1999, on montre en quoi le positionnement des organisations est cependant contraint par les modalités légales et institutionnelles de leur interventions, et que le PNUD doit jouer sur le flou de la frontière entre « administration » et « politique » **(5.1.2.1)**. Le cas de la création de IDEA, en 1995, permet au contraire de voir en quoi cette organisation est construite sur une autre position, avec d'autres ressources **(5.1.2.2)**.

5.1.2.1 Une double opposition entre une construction comme « administration » ou « politique » et selon les interlocuteurs, gouvernementaux ou non-gouvernementaux

Dans son travail Monika Krause montre en quoi le champ humanitaire est structuré sur des oppositions comme l'« engagement avec les autorités politiques », la « neutralité », l'« impartialité », et le « consentement »[448]. On montre que le champ réformateur de la « gouvernance » est pour sa part structuré selon deux oppositions, qui sont le produit de la genèse

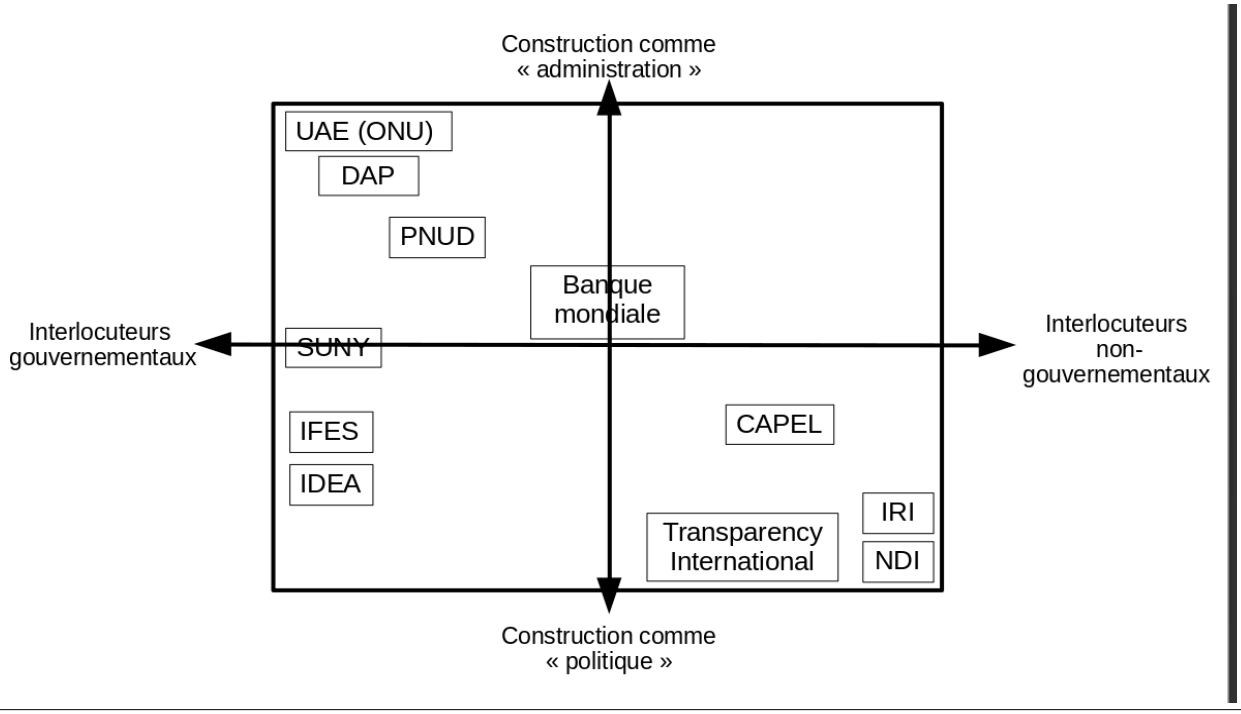
[446] Câble diplomatique intitulé « Elections partners. Keeping preparations on track », 2007. Soutce : http://wikileaks.org/plusd/cables/07ABUJA182_a.html

[447] Voir en particulier : Balzacq, Thierry. 2007. « Editorial. Construire le voisin. Pratiques européennes ». *Cultures & Conflits* (66): 7-9, ainsi que les travaux d'Elsa Tulmets, notamment : Tulmets, Elsa. 2007. « Policy Adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy : A Way to Improve the EU's External Capabilities ? » *Politique europeenne* n° 22(2): 55-80.

[448] Krause, Monika. 2014. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. Chicago ; London: University of Chicago Press, p. 111.

des différentes organisations et de leurs activités, comme montré dans la première partie de la thèse. D'abord, comme le « laboratoire du nouveau siècle », le champ réformateur de la « gouvernance » est construit sur la « porosité des frontières entre réforme et politique »[449], et c'est de fait la position d'une organisation sur la frontière entre « administration » et « politique » qui forme la première opposition. Par exemple, comme on le voit sur la représentation des positions des organisations déjà évoquées jusqu'ici (voir encadré 5.2), l'unité d'assistance électorale de l'ONU (UAE) construit son travail comme relevant seulement de l'« administration » et non de la « politique », alors que IFES construit initialement son travail comme relevant de la « politique ». La seconde opposition concerne le fait qu'une organisation prenne comme interlocuteur des acteurs gouvernementaux (comme un ministère, ou le Président du Parlement), ou bien des acteurs non-gouvernementaux (des partis politiques, une organisation non-gouvernementale).

Encadré 5.2 : Positions des principales organisations étudiées dans le champ réformateur de la « gouvernance »



Ainsi, un projet visant à réformer le parlement peut s'appuyer sur un travail avec l'équipe du président du parlement, avec les partis politiques qui y sont représentés, ou encore avec une

[449] Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Ecole des hautes études en sciences sociales, p. 463.

organisation non-gouvernementale de *« monitoring »* de l'institution. Ces deux oppositions sont les principales qui structurent le champ réformateur, et donc les projets pour lesquels des financements sont demandés. Par exemple, en Indonésie, le PNUD peut solliciter des financements auprès de l'Union européenne pour un projet visant à équiper la commission électorale de matériel informatique, tandis que NDI peut la solliciter pour financer un projet visant à former les militants à l'organisation d'une campagne électorale. Mais les positions de ces organisations sont contraintes par les ressources dont elles disposent, par les habitus professionnels propres à leurs salariés, par les savoirs de gouvernements qu'elles mobilisent, et enfin par les modalités légales et institutionnelles qui encadrent leurs interventions. Le cas du PNUD permet de bien comprendre comment fonctionnent ces contraintes. Comme on l'a vu, le travail de Shabbir Cheema dans la mise à l'agenda de la « gouvernance » consiste à renouveler et à étendre des activités de *public administration*, pour être en mesure de solliciter les financements de pays du Nord qui souhaitent intervenir plus ouvertement sur les institutions d'État dans les pays du Sud. En réalité, il s'agit autant que possible de se défaire d'une position légale et institutionnelle qui contraint l'organisation à ne se limiter qu'à des activités construites comme relevant de l'« administration », et en travaillant exclusivement auprès des acteurs gouvernementaux. Mais opérer ce déplacement est sensible. Comme on l'a vu dans le chapitre 1, les activités en *public administration* s'inscrivent en effet dans un mandat qui implique de ne réaliser des activités qu'avec l'accord explicite des États, et les savoirs propres à cette discipline sont produits pour être diffusés au sein des administrations. Des entretiens avec les fonctionnaires du PNUD présents à cette période montrent précisément en quoi l'objectif était de sortir des contraintes propres cette position initiale :

> [Shabbir Cheema] was able to carefully transition from a very dry portfolio that was about this administrative stuff; he introduced human rights work that was mostly about working with human rights institutions, not on human rights, but working with institutions, supporting the institutions so they could fulfill their functions. So he took a very institutional strengthening approach, parliaments as institutions, electoral bodies as institutions and he kept it from an institutional angle rather than a political angle. But then, as we started to work, we realized, well, you know, they're not really—you can't separate strengthening the institution from the politics that it involves, and I think as a result UNDP has transitioned very nicely to be an actor in the political realm.[450]

[450] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

Autrement dit, si on réinscrit cet extrait dans la représentation graphique du champ réformateur, il s'agit de faire sortir le PNUD du cadre en haut à gauche auquel il a jusqu'ici été restreint, pour être capable de mener des projets qui s'inscrivent dans les trois autres cadres du schéma. Mais il ne s'agit pas pour autant de choix binaires. Par exemple, travailler auprès de groupes parlementaires, ou d'organisations professionnelles dans le domaine de la justice s'inscrit dans un flou entre « acteurs gouvernementaux » et « non-gouvernementaux ». Et de la même façon un projet d'appui à une commission en charge de l'organisation d'élections s'inscrit dans un flou entre « administration » et « politique ». Si cette frontière entre « administration » et « politique » est relativement commune dans les travaux sur les savoirs de gouvernement[451], elle a ici un sens particulier, puisqu'elle marque la frontière entre les activités qui s'inscrivent dans les politiques établies par le gouvernement, et celles qui s'immiscent dans ses « affaires internes ». Construire une activité comme « politique » dans un pays donné peut donc être vue comme allant à l'encontre de la souveraineté des États.

Le *Project on Governance in the Arab World* (POGAR), projet de « gouvernance » de grande ampleur mis en place à partir de 1999, permet de voir en quoi le travail des fonctionnaires du PNUD vise à profiter de l'autorité déjà établie dans l'appui aux administrations d'État, pour opérer ce déplacement tout en s'assurant de ne pas entrer en conflit avec le gouvernement. L'objet même du projet et les pays sur lesquels il porte montrent en quoi le PNUD se situe ici dans un flou entre « administration » et « politique ». Celui-ci concerne en effet l'Algérie, l'Égypte, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Maroc, le Soudan, la Syrie, la Tunisie, les Émirats Arabes Unis et le Yémen, tous considérés, à des degrés divers, comme des régimes autoritaires. Le projet poursuit pourtant les cinq objectifs suivants : améliorer les processus législatifs ; rendre les systèmes électoraux plus efficaces ; étendre l'accès à la justice ; rendre les institutions publiques plus responsables[452] ; élargir l'accès à l'information[453]. Comme le montre un extrait du rapport réalisé à la fin de ce projet, les fonctionnaires du PNUD s'appuient alors précisément sur la forme du champ réformateur de la « gouvernance », qui permet de mettre des réformes à l'agenda tout en tâchant de les construire comme relevant de l'« administration » :

---

451 Voir en particulier : Bongrand, Philippe, Julie Gervais, et Renaud Payre. 2012. « Introduction - Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » ». *Gouvernement et action publique* n° 4(4): 7-20, et Payre, Renaud, et Rachel Vanneuville. 2003. « « Les habits savants du politique » Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement ». *Revue française de science politique* 53(2): 195.

452 Nous traduisons le terme « accountable ».

453 UNDP, *Promoting good governance in the arab states*, source : www.pogar.org, consulté en 2016.

> In Arab countries, the language and practice of democratic governance has taken on wider acceptance and is now endorsed as a standard against which processes and institutions are measured. Nevertheless, governance in these countries tends to be characterized by a dominant executive branch, few institutional checks and balances, inefficient legislatures and limited public participation. The goal of this regional programme is to strengthen and develop governance institutions in the Arab region, rendering them more effective, accountable and responsive.[454]

De plus, la mise en place d'un projet à l'échelle régionale est ici un outil de contournement des obligations auxquelles doivent répondre les agences onusiennes quand elles travaillent dans un pays donné. Au lieu de devoir nécessiter l'accord de l'ensemble des gouvernements, cela permet d'inviter les participants à des activités qui se tiennent à l'extérieur de leurs propres pays. Cela permet de ne pas risquer de se voir opposé un principe de souveraineté des États, et notamment de ne pas faire porter un risque sur les autres activités du PNUD dans le pays. Un conflit entre le PNUD et un gouvernement peut en effet amener à une remise en question des projets dans d'autres domaines, comme l'agriculture ou le traitement des eaux. Autrement dit, au lieu de chercher à organiser un atelier de formation aux droits de l'homme dans des pays comme le Yémen ou l'Égypte, et de devoir pour cela demander l'accord des deux États, il est plus simple d'organiser la formation dans un pays tiers et d'y convier les fonctionnaires et les élus yéménites et égyptiens susceptibles de vouloir initier des réformes. Les fonctionnaires du PNUD font cependant face à des obstacles importants, et les activités du projet soulèvent fréquemment des enjeux sensibles, par exemple dans le domaine de la réforme de la justice, comme le décrit également le rapport :

> Activities in this area represented an adventurous enterprise, especially in some traditional societies. Reform of the legal process, from legislation to enforcement, was a taboo subject in a number of countries; penetration in this area, at the country's request, was a response to an awakening from the status quo. The assistance provided by POGAR to collect, codify and record the laws, though partially in some cases (Yemen and Iraq), was considered an upheaval in certain quarters. In one country, using the word "law" or "civil law" was tantamount to heresy. Modernization of courts and case management had been unthinkable in such societies. Several regional workshops were organised and in-country coaching was provided to persuade the legal authorities of the value of reform and the benefits that would ensue. The countries that welcome the assistance for reform had a long legal history with thousands of accumulated laws; they

[454] Ibid.

> wanted to modernize the system and weed out outdated laws and update others, particularly in the area of economic management and civil law. Morocco, Egypt, Jordan and Lebanon benefited most from this assistance.[455]

Mais même en tâchant d'opérer ce déplacement, la position du PNUD reste étroitement contrainte à un travail auprès des acteurs gouvernementaux. Cela est lié aux modalités légales d'intervention propres à l'ONU, mais également à la socialisation professionnelle de ses fonctionnaires, et à des habitus professionnels propres à la *public administration*, que nous avons explicité dans le chapitre 1. Ainsi, quand on demande au premier responsable du projet POGAR en quoi son travail se différencie de celui de NDI, il formule la réponse suivante :

> I cannot say that we agree or disagree with them, but they have a different way of doing things. Because they put more emphasis or put all the emphasis in working with civil society; our approach is, we have to work with the government. I'm not saying that the governments are the best that we have but we believe in a sovereign state you have to work with the government, even if the government—we know that they are not democratic or you can blame them for many things. But I personally didn't believe that putting a lot of the emphasis on civil society and ignoring government is leading — sometimes it leads you at a confrontation. And in many cases, actually, it went to get the opposite result that we were looking for. We thought that having a healthy relationship between the government and civil society is extremely important. Is not by trying to impose things on the government or—we don't have any way, any means of coercion. We are not a donor, we just help. But we help in a way, and many times, when we sit with the governments, we explain to them that you can even choose sometimes some civil society that you may feel comfortable, but to get to the idea that you are not the only actor, but there are other actors.[456]

A l'inverse, quand on pose la même question à des représentants de NDI, ceux-ci se différencient par le fait de se considérer comme « une organisation politique », c'est à dire selon eux qui « n'est pas partisane » mais qui « pense et agit politiquement » avec ses interlocuteurs dans les pays d'intervention[457]. Les fonctionnaires du PNUD cherchent à se défaire de leur propre position plus « administrative », mais celle-ci reste néanmoins contrainte. Comme l'ont montré

---

[455] UNDP, *Regional programme on governance in the arab region (POGAR), Evaluation report*, 2004,. Source : www.pogar.org, consulté en 2016.

[456] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

[457] Entretien avec Rebecca Shoot, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

Raphaëlle Parizet et Lucile Maertens, le travail le plus traditionnel de ces fonctionnaires se caractérise en effet par le fait de vouloir ne pas « faire de politique »[458].

5.1.2.2 Se positionner dans le champ de la « gouvernance » : le cas de la création de International IDEA

Contrepoint intéressant au cas du PNUD, revenir sur la mise en place en 1995 de l'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) permet de voir en quoi d'autres organisations sont créées spécifiquement pour s'insérer dans le champ réformateur de la « gouvernance », et plus particulièrement pour occuper une position différente par rapport aux acteurs déjà établis. IDEA est d'abord née dans un cadre tout à fait « national ». Pendant la guerre froide, le parti social-démocrate suédois a eu une politique étrangère tournée vers l'appui aux opposants aux régimes autoritaires. Bengt Säve-Söderbergh, ancien Secrétaire d'État aux affaires étrangères et cadre du parti socialiste de Suède, avait alors tissé un réseau important, par exemple au Chili, en Afrique du sud, ou encore parmi les militants pour l'indépendance de la Namibie. Mais l'appui à ces opposants, et plus largement aux processus de démocratisation, est alors contraint par un contexte de guerre froide dans lequel la priorité est donnée à la lutte contre le communisme. Il se décrit alors comme « attendant une ouverture pour discuter de la gouvernance démocratique », ce qui était « plus ou moins interdit sous la Guerre froide »[459].

Alors qu'il suit et participe au début des années 1990, comme Secrétaire d'État, à la mise à l'agenda de la « gouvernance », il est particulièrement critique d'un « agenda économique », et aimerait voir s'établir un « agenda politique » de la « gouvernance »[460]. Bengt Säve-Söderbergh fait alors partie de ces représentants de pays du Nord mentionnés dans le chapitre 4, qui mènent notamment une bataille au conseil d'administration de la Banque mondiale pour tenter d'en faire une organisation qui promeuve la démocratie. Il entretient même à partir de ce moment des liens étroits avec Peter Eigen, qui quitte l'organisation pour fonder *Transparency International*. En 1993, alors que son parti est écarté du pouvoir, Bengt Säve-Söderbergh entreprend donc de créer une organisation inter-gouvernementale qui soit entièrement dédiée à la « gouvernance », mais qui se positionne clairement comme produisant un travail « politique », de promotion de la démocratie.

---

[458] Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

[459] Entretien avec Bengt Säve-Söderbergh, réalisé en juillet 2019, à distance, par l'auteur.

[460] Ibid.

Car le diplomate suédois a parfaitement identifié les contraintes pour lesquelles l'ONU ne peut pas faire ce travail. Tout en étant un ferme défenseur de l'organisation, il estime en effet que le fait d'avoir parmi ses membres des États qui ne sont pas des démocraties empêche structurellement l'organisation de s'engager en profondeur dans un agenda politique de réformes :

> I knew that if you would go too deeply into democracy, you will have countries saying no. China, all kinds of countries that would not give the UN the opportunity. So that's why they started talking about governance. And I was joking sometimes and said, "You know, when Mussolini took power in Italy in 1923, he achieved very quickly that all the trains were on time. They would have not been on time before", so I said, "Is he conducting good governance or what is he doing?" You see what I mean? Because they couldn't define what governance was. And they never understood—but they have to. So in order to promote the practice of democracy and the values of democracy, you must have an organization consisting of democracies.[461]

Comme le montre cet extrait, Bengt Säve-Söderbergh est particulièrement critique de la façon dont est construite la « gouvernance » qu'il estime être un mot utilisé précisément car il n'est pas possible d'utiliser celui de « démocratie ». Il entreprend alors de créer une organisation intergouvernementale qui puisse occuper cet espace laissé vacant. IDEA, bâtie sur une décision du parlement suédois, consiste initialement en une « commission d'étude sur une institution internationale des élections », dont les membres ne seraient que des démocraties afin de pouvoir contourner les contraintes propres à l'ONU. L'ancien Secrétaire d'État s'appuie alors sur ses contacts établis durant les décennies précédentes pour mettre en place une organisation qui compte quinze membres fondateurs lors de sa conférence de lancement en 1995 : l'Australie, les Barbades, la Belgique, le Chili, le Costa Rica, le Danemark, la Finlande, l'Inde, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Afrique du Sud, l'Espagne, et la Suède. Il est particulièrement fier d'avoir comme membres des pays comme l'Inde ou l'Afrique du Sud, car son objectif est de mettre en place une organisation qui ne soit pas uniquement composée de pays européens. L'une des caractéristiques centrales du positionnement de IDEA dans le champ de la « gouvernance » est effet de proposer une alternative face aux organisations étasuniennes. Cette alternative consiste à ne pas répliquer un modèle, tout particulièrement le modèle étasunien, mais à considérer que d'autres modèles démocratiques doivent être proposés dans les pays d'intervention :

[461] Ibid.

> I had confronted them [les organisations étasuniennes], and they even asked for money from Sweden to do that. And I knew the United States very well and I saw that the main people, they had thought that US democracy was the only one that was the case to be pushed forward. And I thought US democracy may be OK for the US, but it's not OK for the rest of the world. And I also, of course, knew that different countries had different histories and I didn't want the US organizations to monopolize and just to promote their system of democracy. And, of course, my task was not to eliminate them, but to give other perspectives.[462]

Mais en réalité, il ne s'agit pas seulement de construire une organisation qui ne soit pas étasunienne, il s'agit de mettre en place une organisation qui, en étant construite comme « indépendante » d'une politique étrangère particulière, permet de travailler au plus près des gouvernements. Autrement dit, l'objectif poursuivi est de se positionner en bas à gauche du graphique, c'est à dire comme faisant un travail « politique », tout en travaillant non pas avec les acteurs non-gouvernementaux, mais au plus près des acteurs gouvernementaux. Entre 1994 et 1995, alors que le diplomate suédois met en place l'organisation, il cherche à comprendre précisément comment se positionnent les différents acteurs existants, et quels peut être le « créneau » d'activités pour lesquels des financements pourraient être captés. Plusieurs conférences sont organisées visant à définir précisément quelle peut être cette mission, en s'appuyant sur les professionnels et les organisations qui forment déjà le champ réformateur, parmi lesquels Ibrahim Shihata, conseiller juridique de la Banque mondiale, Horacio Boneo, directeur de l'unité électorale du Secrétariat général de l'ONU, Larry Garber, de USAID, Jeff Fischer, de IFES, ou encore Thord Palmund, du *Management Development Program* du PNUD. En 2019, alors que l'organisation s'est institutionnalisée comme un acteur de premier plan du champ réformateur, l'une de ses salariées décrit son positionnement de la façon suivante :

> We can be more proactive and push further because we don't have the burden of the full member states that the UN does, so the UN is held back by member states who don't believe in democracy. So they have a hard time putting the word democracy in, so that's —because we had like-minded states, we were able to be more bold. And so we could do normative work where they couldn't. Compared to the regional organizations, we could be global. So the regional organizations are fantastic, and I really, really admire their work. OAS, OSCE, excellent. But they can't do global standards. […] So we could be global where regionals couldn't be, but we could push forward with the democracy

[462] Ibid.

> the way that other global intergovernmental couldn't. IFES is hindered by being American. It just is what it is. The fact that they're American will really help them in some places and will be a problem for them in others.[463]

Le champ réformateur de la « gouvernance » voit donc interagir des organisations aux positions différentes et parfois tout à fait opposées. Si des États, en premier lieu les États-Unis, ou l'Union européenne, financent ces organisations dans le cadre de leurs politiques étrangères, celles-ci agissent dans un espace autonome, et sont contraintes par leurs propres positions.

5.2 Le « renforcement parlementaire » : l'autonomisation d'un secteur de l'action publique transnationale

On s'intéresse dans cette section plus particulièrement aux activités mises en place auprès des parlements, d'abord pour montrer comment la nécessité d'inventer des projets de « gouvernance » a abouti à une différenciation du champ réformateur en secteurs relativement autonomes, au sein desquels les salariés des organisations s'attellent à la professionnalisation de leurs activités **(5.2.1)**. On montre que ce processus mène également à la genèse de ressources propres au champ réformateur, et même propres aux différents secteurs, pour être par exemple reconnu comme « expert parlementaire » **(5.2.2)**. On prend enfin le cas d'un projet de standards parlementaires internationaux pour montrer comment ces nouveaux « experts parlementaires » tentent d'établir une forme de juridiction internationale sur les parlements dans les espaces politiques nationaux **(5.2.3)**.

5.2.1 Professionnalisation des activités et différenciation en secteurs autonomes

Une fois le champ réformateur établi, comment mettre en place des activités ? On montre que les professionnels des différentes organisations cherchent à « incarner » la « gouvernance » en imaginant l'ensemble des nouvelles activités possibles. Des collaborations s'initient alors entre les professionnels des différentes organisations qui se spécialisent, par exemple, sur les élections, ou les parlements, menant à une différenciation du champ en secteurs autonomes de l'action publique transnationale **(5.2.1.1)**. Dès lors, c'est au sein de ces secteurs que les professionnels des différentes

[463] Entretien avec Therese Pearce Laanela, réalisé en juillet 2019, Stockholm, par l'auteur.

organisations produisent des savoirs de gouvernement visant à affirmer leur autorité sur le nouvel objet de l'action publique transnationale qu'est « le parlement » **(5.2.1.2)**.

5.2.1.1 Collaborations entre les organisation et différenciation du champ en secteurs de l'action publique transnationale

La formation du champ réformateur de la « gouvernance » dans les années 1990 ne signifie pas l'établissement immédiat, pour chaque organisation, d'une politique claire et précise, mais bien davantage l'ouverture d'un nouvel espace des possibles. Comme le montre Laëtitia Atlani-Duault, on demande aux fonctionnaires du PNUD d'« incarner la gouvernance en des projets concrets »[464]. Shabbir Cheema établit ainsi au sein de la division en charge de la gouvernance cinq unités différentes, dans lesquelles les fonctionnaires sont chargés d'inventer de nouveaux projets : appui électoral et parlementaire, société civile et réforme des fonctionnaires, gestion financière, décentralisation, et gestion des crises[465]. Pour cela, ces fonctionnaires du PNUD, par exemple, s'appuient sur l'expérience qu'avait l'organisation des projets qu'elle ne faisait jusqu'ici que financer.

En ce qui concerne les parlements, l'unique expérience des agences onusiennes consistait en le financement d'activités d'assistance technique mises en place par l'Union Interparlementaire (IPU). Dotée d'un siège à Genève, l'IPU a été créée en 1899, lors d'une conférence rassemblant des parlementaires de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, de Belgique, du Danemark, de Hongrie, du Liberia, d'Espagne et des États-Unis. L'organisation établit des liens diplomatiques entre les parlementaires, et a longtemps porté, en vain, le projet de devenir l'organe parlementaire de l'ONU. Avec les décolonisations, elle a vu le nombre de ses membres augmenter considérablement, regroupant aujourd'hui 179 parlements, et a initié en 1973 un programme d'assistance technique dédié à ces jeunes parlements. Par exemple, la *United Nations Transition Authority on Cambodia* (UNTAC), a fait appel à l'IPU en 1993 pour mettre en place la nouvelle Assemblée constituante du Cambodge, tout juste élue. Comme l'explique une note de 1991 présente dans les archives de cette mission de l'ONU, cette assistance technique consistait aussi bien en l'évaluation des besoins des parlements en termes de formations des fonctionnaires, de ressources matérielles et d'équipements

[464] Laëtitia Atlani-Duault, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Armand Colin, 2009.

[465] Entretien avec Shabbir Cheema (entretien n°2), réalisé en juin 2018, à New York, par l'auteur.

techniques, qu'en l'élaboration de conseils quant à leur « rôle, leur structure, et leurs méthodes de travail » :

> Expertise can be made available on the role of Parliaments as well as rationalization of methods and organizational improvements in areas such as administrative and legislative services, committee secretariats, library, archives, documentation and research services and reporting and information services.[466]

En ce qui concerne le Cambodge, pour un budget d'environ 200,000 dollars, les représentants de l'IPU conseillent et forment les fonctionnaires et les parlementaires de la nouvelle Assemblée, et organisent pour eux des visites d'études dans d'autres parlements à l'étranger. L'IPU s'appuie également sur l'expertise de ses membres quant à l'enregistrement et la retranscription des sessions parlementaires pour choisir le matériel adapté à la nouvelle Assemblée[467]. Parmi les quelques autres activités de ce type le PNUD finance deux missions d'évaluation de l'IPU en Gambie, qui débouchent entre 1996 et 1999 sur un projet d'un montant de 360,000 dollars[468]. Alors que le pays sort tout juste d'un coup d'État, il s'agit de lancer une *task force* faite d'anciens parlementaires et de fonctionnaires pour installer une nouvelle assemblée, puis former les nouveaux parlementaires. Un consultant est également déployé sur place pendant six mois pour mettre en place une bibliothèque et fournir les équipements nécessaires à son fonctionnement. Randi Davis, qui prend en charge les activités parlementaires dans l'équipe du PNUD, explique en entretien que c'est avant tout sur cette expérience que s'appuie l'organisation, et qu'elle utilise d'abord l'IPU comme une « grande source d'expertise »[469].

A la Banque mondiale, et tout particulièrement au sein de l'*Economic Development Institute*, la situation est très similaire, puisque les fonctionnaires sont également invités à proposer des pistes de travail pour incarner le nouvel agenda. C'est l'un des fonctionnaires membres de la *task force* sur la corruption de 1997 qui identifie les parlements comme un enjeu. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 4, les résultats de cette *task force* et les travaux initiés en parallèle établissent en effet que l'organisation doit participer au renforcement des « systèmes nationaux d'intégrité »,

[466] Inter-Parliamentary Union, *Technical assistance to parliaments*, 1991. Référence archives ONU : S-1853-0006-0003.

[467] Inter-Parliamentary Union, *Technical Cooperation Programme. Project profile : Cambodia*, 2009. Source : http://archive.ipu.org, consulté en 2019.

[468] Inter-Parliamentary Union, *Technical Cooperation Programme. Project profile : Gambia, 2006*. Source : http://archive.ipu.org, consulté en 2019.

[469] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

notamment par des activités visant à soutenir les *« watchtogs »* définis comme de « nouvelles institutions pour porter des fonctions anti-corruption ». Frederick Stapenhurst choisit alors d'investir la question des parlements, qui lui paraît essentielle dans la lutte contre la corruption, par exemple à travers leur mission de contrôle des comptes publics, et de manière plus générale de contrôle du travail de l'exécutif. Il cherche également à faire sa place alors que s'établit un nouvel agenda de réforme. Comme il l'explique lui-même, il investit en effet un « espace vide », c'est à dire une thématique à laquelle aucun de ses collègues ne s'intéresse, et donc sur laquelle il pourrait se positionner :

> We realized that Parliament was not only part of the solution to curb corruption and promote good governance, it was also part of the problem. And so we began to work on two levels in how do you promote, how do you strengthen the institution of Parliament, which is both improving social trust in Parliament, reducing the incidence of corruption within Parliament and improving its ability to oversee Government, and Government expenditures, and also to better represent and work with the electorate. So working on multiple levels. So then, if you want to fight corruption, sort of, you have to work with parliaments, basically, and nobody in the Bank was doing that, so that was an open space and it was how I got involved.[470]

Mais les connaissances des fonctionnaires internationaux sur le fonctionnement des parlements sont très limitées. C'est pour cette raison que ceux-ci initient rapidement des collaborations :

> We didn't have much depth of knowledge of parliaments, and we had funding and an appropriate strategy for us would be to work with others in partnership. So we worked with... We worked with most parliamentary strengthening institutions and organizations, we worked with UNDP, we worked with IPU, we worked especially with Commonwealth Parliamentary Association in London, we worked with NDI, Parliamentary Centre, it was the first one we worked with, and others, SUNY and all of them. And because the Bank wasn't putting a lot of money into parliamentary work, and because our team was pretty small, we had a dual strategy; one was to work with others who knew parliaments far better than we did, so we worked with NGO's like National Democratic Institute, like the Parliamentary Centre here in Canada[471].

---

[470] Entretien avec Frederick Stapenhurst, réalisé en mai 2016, à Montréal, par l'auteur.

[471] Ibid.

La situation est similaire au PNUD. Pour chacun des domaines dans lesquels les fonctionnaires mettent en place de nouveaux projets, des collaborations sont mises en place avec les acteurs déjà existants. Il s'agit également, comme l'explique Shabbir Cheema, « d'utiliser leur expertise et leur expérience pour soutenir le PNUD dans la mise en place de projets au niveau des pays, au niveau régional et au niveau global »[472]. Il signe ainsi des partenariats avec NDI, IFES, la Banque mondiale, l'Union Interparlementaire, l'Association des gouvernements locaux, *Transparency international*, IDEA et d'autres organisations disposant également d'une expertise sur certains secteurs émergents. Comme l'explique Randi Davis, c'est de cette façon qu'un secteur des parlements commence à s'autonomiser :

> The World Bank was working to do documentation on parliamentary issues, they had a very specific niche, so we did outreach to them, we agreed on areas where we would work together and at that time everyone was just motivated by the same objective of advancing. There wasn't a lot of turf fighting, everyone just wanted to advance the issues and help the countries. So we would just look at what each other could bring to the debate and we would pull our resources and we would agree, "OK, you're doing this great document while I have all these parliaments that I'm working with; why don't we convene jointly an event and you'll bring the work you're doing and I'll bring the work." So that's basically how it went. And then it became a very small community.[473]

Dès la fin des années 1990, c'est de cette façon que se structurent des secteurs relativement autonomes. Le champ réformateur est donc structuré par deux types de relations. D'une part les organisations sont en concurrence les unes avec les autres pour l'obtention des financements nécessaires à la mise en place de projets, mais, d'autre part, leurs professionnels collaborent ensemble pour produire des connaissances sur les nouveaux objets qu'ils investissent. Le tableau 5.2 montre comment dès 2002, le Comité d'aide au développement de l'OCDE établit une nomenclature pour classer les activités internationales relatives à la réforme des institutions d'État. Si la construction de catégories statistiques ne reflète que des rapports de force à un moment donné, et que ces secteurs ont été quelque peu redessinés, cette nomenclature montre néanmoins en quoi ce sont bien des activités et des secteurs autonomes qui se stabilisent.

---

[472] Entretien réalisé sous forme des questions/réponses par email, au printemps 2016, avec un ancien fonctionnaire du PNUD désormais chercheur pour une institution de recherche basée à Hawaï.

[473] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

Tableau 5.2 : Nomenclature des activités « Government & Civil Society » établie par le DAC en 2002
Public sector policy and administrative management
Public finance management (PFM)
Decentralization and support to subnational government
Anti-corruption organizations and institutions
Legal and judicial development
Democratic participation and civil society
Elections
Legislatures and political parties

5.2.1.2 Produire des savoirs de gouvernement pour établir une juridiction internationale sur parlements nationaux

Dès lors, c'est au sein de ces différents secteurs que l'« expertise » internationale est désormais produite. Les fonctionnaires des différentes organisations ont en effet besoin d'établir une forme internationale de juridiction, au sens d'Andrew Abbott, sur les parlements nationaux[474]. C'est à dire que pour pouvoir prétendre obtenir les financements nécessaires à des projets, et pour pouvoir convaincre des pays du Sud d'accepter la mise en place de tels projets au sein de leurs parlements, il est nécessaire de créer des savoirs de gouvernements, et même d'identifier des réformes, et donc des tâches précises que les fonctionnaires internationaux pourraient mener. Car ces projets doivent s'inscrire, à la suite des premiers projets de *« public administration »*, dans des « documents de projet » faits de « cadres logiques » et d'objectifs stratégiques eux-mêmes déclinés en « résultats escomptés », dont on peut mesurer, par une série d'indicateurs, la réalisation[475]. C'est souvent une longue négociation qui s'engage entre le gouvernement et les États qui financent les projets pour déterminer les tâches précises à effectuer.

Par exemple, dans le cas du projet parlementaire du PNUD en Tunisie, c'est au terme de plusieurs mois de négociations qu'un premier accord a été signé avec le président de l'Assemblée Nationale Constituante, en 2012. En résulte un cadre logique fixant les objectifs et indices de réalisation de ce projet entre l'Assemblée et le PNUD. Caractérisé par une épistémologie positiviste[476], ce document a ainsi mis à plat, en amont, les objectifs poursuivis au sein de

[474] Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

[475] Giovalucchi, François, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2009. « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs ». *Revue Tiers Monde* 198(2): 383.

[476] Ibid.

l'Assemblée pour les années à venir. Il s'agit ainsi de planifier par le haut et dans une perspective technique les activités mises en place, afin de donner un plan de route aux fonctionnaires internationaux sur le terrain. Autrement dit, ces projets sont l'objet de processus de rationalisation de l'action publique conduisant par exemple à fixer comme résultat le fait que sous l'action du PNUD, à l'issue de la législature 2014-2019 l'Assemblée tunisienne doit être dotée de moyens pour mettre en œuvre le cadre législatif et institutionnel inscrit dans la nouvelle Constitution. Mais initialement, les fonctionnaires internationaux ne disposent que de très faibles connaissances. Comme l'explique Randi Davis, il est nécessaire d'« éduquer leurs propres personnels de façon à ce que celui-ci puisse interagir avec les parlements » :

> When we started working, because there was not a lot of documentation, and there was a lot of misunderstanding about what a parliament did in development, in the governance process, we started to do a lot of basic documentation; what the functions of parliaments are, what, you know, how parliaments differ in different contexts, in different historical contexts, what their functions are, how they differ. […] I think there was not a good—and maybe not a misunderstanding but not a clear understanding of the separation of powers and the role of parliaments. And it was very important that people who were working, development actors who were working with parliaments, understood what parliament's functions are; they're not the same as the executive branch, so you had to understand that. [...] But if you're not, you know, if you're a development practitioner, who maybe was working on agricultural extension projects or economic development projects and suddenly are interfacing in a more democratic space, it's not a technical—it's a new line of business and people needed to understand that. So we needed to really do a lot of the documentation.[477]

Prendre une perspective de sociologie historique sur le champ réformateur de la « gouvernance » prend alors tout son sens, puisque le PNUD va en premier lieu chercher à s'appuyer sur l'organisation qui a été précurseure dans le travail auprès des parlements : le *Center for Legislative Development* de SUNY, à Albany. Randi Davis commande ainsi tout d'abord plusieurs notes en 1999 à Robert Nakamura et John Johnson, qui travaillent à Albany, dont la première s'intitule *« A concept paper on Legislatures and Good governance »*[478]. Elle vise à « détailler les enjeux conceptuels larges relatifs au rôle des parlements dans la bonne

[477] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

[478] UNDP, *A Concept Paper on Legislatures and Good Governance*, 1999. Source : www.pogar.org, consulté en 2016.

gouvernance »[479], autrement dit à démontrer le rôle et l'importance des parlements dans le fonctionnement et la réforme des États. Mais surtout, cette première note vise à établir des tâches précises sur lesquelles le PNUD pourrait travailler au sein des parlements. Pour cela, les deux hommes identifient sept points qui leur semblent être les principaux problèmes communs aux parlements : le « manque de volonté politique et de conscience institutionnelle », la « mauvaise perception des parlements de la part de la société civile et les mauvaises relations avec elle », le « manque d'autorité formelle dans le travail législatif et de contrôle », l'« accès inadapté à l'information », des « parlementaires mal préparés », un « manque de fonctionnaires formés », et des « installations et une organisation inefficaces »[480]. C'est à partir de ce document, et de tous ceux qui seront produits par la suite, que les fonctionnaires du PNUD vont pouvoir négocier des documents de projets sur des tâches précises, allant de la mise en place de systèmes vidéos pour retransmettre les sessions parlementaires, à la formation des députés et des fonctionnaires dans un domaine précis, comme le fonctionnement du budget de l'État.

Toutes les organisations qui s'investissent sur ce secteur cherchent de la même façon à établir leur autorité sur des tâches précises au sein des parlements. On voit alors les oppositions propres au champ réformateur se reconstituer au sein des différents secteurs. Par exemple, comme NDI travaille surtout avec les candidats et les élus, davantage qu'avec les gouvernements, il s'agit pour ses salariés d'enrichir cet accompagnement en proposant des savoirs de gouvernement plus élaborés. Entre 1996 et 1999, l'organisation a ainsi produit une série de sept notes sur les parlements, qui est présentée comme « en réponse aux demandes des parlementaires des démocraties en développement partout dans le monde »[481]. Il s'agit d'informations « comparatives » sur les pratiques législatives, dans le but de fournir des « informations illustrant les nombreux systèmes à travers le monde »[482]. L'objectif est donc ici de fournir des connaissances que les parlementaires soutenus par NDI peuvent utiliser dans le cadre de leur mandat, en particulier pour promouvoir des réformes.

479 Ibid.

480 Ibid.

481 NDI, *Presiding officers : speakers and Presidents of Legislatures*, Legislative research series N°1, 1996.

482 Ibid.

Tableau 5.3 : Listes des publications *« Legislative research series »* de NDI (1996-2003)

Legislative research series	Publication
N°1 : Presiding officers : speakers and Presidents of Legislatures	1996
N°2 : Committees in Legislatures : A division of Labor	1996
N°3 : One Chamber or Two ? Devicing Between a Unicamercal and Bicameral Legislature	1996
N°4 : Legislative ethics : a comparative analysis	1999
N°5 : Legislative Scheduling	1999
N°6 : Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations	2000
N°7 : Legislatures and the budget process	2003

La Banque mondiale, pour sa part, se situe à la frontière entre un travail auprès des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, puisqu'elle est tenue de travailler avec les administrations d'État, mais qu'elle souhaite autant que possible non pas renforcer ces institutions, mais mieux les contrôler à travers le principe d'*accountability.* En ce qui concerne les parlements, ses fonctionnaires entendent incarner ce concept de deux façons : s'assurer que le Parlement contrôle le travail de l'exécutif, et améliorer la « transparence » de l'institution parlementaire, c'est à dire les informations accessibles au public. Pour établir son autorité sur ces « problèmes » auxquels font selon elle face les parlements, l'organisation est ainsi à l'initiative d'une séries de notes techniques intitulées *« Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development »* présentées comme relevant de « la recherche appliquée sur la construction des capacités parlementaires »[483]. L'organisation dit s'appuyer en particulier sur le fait que « pendant les années 1990, plus d'un quart des pays dans le monde ont modifié leurs constitutions pour inclure et étendre le rôle de leurs parlements », et ces notes, décrites comme des *« working papers »*, sont « typiquement écrits comme matériaux pour les séminaires, les ateliers et les groupes d'études pour les parlementaires du *World Bank Institute*, ou reflètent les délibérations et les résultats de ces activités ». La liste des publications de cette série illustre l'intérêt de l'organisation pour les questions de lutte contre la corruption, le contrôle parlementaire, notamment du budget de l'État.

[483] World Bank Institute, *E*Parliament: The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes*, Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development, 2003.

Tableau 5.4 : Liste des publications « Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development » de la Banque mondiale (2003-2005)

Titre	Année
E*Parliament: The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes	2003
Parliament and the Media: Building an Informed Society	2003
Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption	2004
Back from the Sidelines: Redefining the Contribution of the Legislatures to the Budget Cycle	2004
Legislative Ethics and Codes of Conduct	2004
Parliamentary Libraries, Institutes and Offices: Sources of Parliamentary Information	2004
Parliaments and the PRSP Process	2004
Trends in Parliamentary Oversight	2004
Legislatures and oversight	2004
Parliament and Access to Information: Working for Transparent Governance	2005
Parliaments as Peacebuilders: The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries	2005
Budget Institutions and Fiscal Responsibility Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America	2005
The role of parliaments in Governement	2005
The role of parliaments in the budget process	2005

C’est sur l’ensemble de ces premières notes, de ces premières réflexions, que les organisations établissent leur autorité sur certains « problèmes » qu’ils identifient au sein des parlements. Ces ressources symboliques leur permettent de négocier leur entrée au sein des parlements nationaux en se prévalant d’une « expertise internationale » dans le domaine. Ce sont donc des savoirs de gouvernement « transnationaux », propres au secteur du « renforcement parlementaire » qui émergent et qui établissent l’autorité de ce secteur sur les parlements nationaux. Chacune de ces notes s’appuie ainsi sur des expériences, dans différents pays, recensant parfois de « bonnes pratiques », qui représentent autant de façons de se légitimer auprès de gouvernements ou de parlementaires pour mettre en place des activités. C’est à partir de ce processus de professionnalisation, qu’il est possible par exemple pour les fonctionnaires du PNUD en Tunisie en 2015, de négocier avec le Président du Parlement la définition de tâches comme l’organisation d’une conférence pour discuter des progrès dans la mise en œuvre de la constitution, la mise en place d’un groupe de travail visant à aider une commission parlementaire, ou l’invitation d’une experte d’un Parlement extérieur pour dispenser ses conseils en communication (voir prologue). C’est là que la juridiction des différents groupes professionnels dans les espaces nationaux est indissociable de leur juridiction dans le champ de la

gouvernance, parmi leurs collègues. Chaque ressource produite par les professionnels des différents secteurs (rédaction de notes, de normes, de modèles d'action publique) vise en effet à réaffirmer en permanence leur autorité sur certains « problèmes »dans les espaces nationaux.

5.2.2 La genèse d'un capital propre au champ réformateur et aux différents secteurs

La vague de recrutements liée à la formation du champ réformateur amène à la genèse d'un capital qui lui est propre, associant en particulier la reconnaissance des « experts parlementaires » à la détention de ressources institutionnelles et politiques spécifiques **(5.2.2.1)**. S'intéresser à ces ressources permet alors de voir la division du travail qui s'opère entre les « experts » en « gouvernance », surtout issus de pays du Nord s'appuyant sur des ressources supposées « universelles », et les professionnels issus de pays du Sud, mobilisés pour leurs ressources linguistiques, politiques et juridiques propres à un pays ou une région **(5.2.2.2)**.

5.2.2.1 Les « experts » en « gouvernance » : genèse de ressources « universelles » sur le politique

L'accroissement important des financements et des projets amène à une vague de recrutements. Les positions qui peuvent être occupées sont de natures diverses, allant d'une mission de quelques jours comme consultant pour un projet dans un pays donné, à un poste à plein-temps, par exemple comme responsable des activités de gouvernance de NDI, à Washington D.C. A l'opposé des professionnels des droits de l'homme, du développement politique ou de l'administration publique, ces nouveaux professionnels ne s'inscrivent plus dans un cadre disciplinaire et professionnel précis. A la manière, par exemple, du « capital juridique européen »[484], ce sont alors de nouveaux types de ressources qui apparaissent et s'institutionnalisent comme une forme de capital propre à ce champ réformateur. Nombre de ces nouveaux postes tiennent à la gestion de projets, et ne font pas appel à des compétences précises, mais font néanmoins entrer des nouveaux profils à la Banque mondiale et au PNUD, avec des formations en droit ou en science politique, qui n'avaient pas leur place jusqu'ici dans les activités de développement. Mais on s'intéresse surtout ici à la genèse d'« experts parlementaires », montrant alors comment des professionnels issus de pays du Nord mobilisent des ressources politiques et institutionnelles

[484] Vauchez, Antoine. 2007. « Une élite d'intermédiaires: Genèse d'un capital juridique européen (1950 - 1970) ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167(1): 54.

propres à leur pays pour s'imposer comme les détenteurs de ressources construites comme « universelles » sur les institutions et les processus politiques des pays du Sud. Ces ressources vont par ailleurs être utilisées par les organisations pour faire évoluer, à la marge, leur position dans le champ réformateur.

A partir des années 1990, les différentes organisations ont rapidement besoin de pouvoir envoyer des professionnels reconnus comme « experts » sur le terrain ou pour des formations. Dans un premier temps, en raison de l'investissement précoce de ce secteur aux États-Unis, ce sont uniquement des professionnels de nationalité étasunienne qui répondent à ces besoins. Au début des années 2000, un certain nombre d'individus aux États-Unis commencent en effet à être reconnus comme spécialistes des différents secteurs, comme celui des parlements. Cette « expertise » consiste en la détention de connaissances et de savoir-faire considérés comme nécessaires à la mise en place d'un projet d'appui à un parlement. Ils partagent alors pour la plupart une ressource commune : avoir travaillé dans le parlement de l'un des cinquante états. Tout en s'enrichissant d'expériences étrangères, ceux-ci fondent ainsi leur expertise sur leur propre expérience, principalement étasunienne. La trajectoire de John Johnson, qui fut l'un des rédacteurs de la note commandée par le PNUD présentée plus haut, illustre tout particulièrement ce cas, puisque celui-ci était, pour le compte de SUNY, en charge du projet parlementaire mis en place au Chili après le départ du Général Pinochet :

> I went into the New York State Senate as a fellow, and I spent about 5 years in the State Legislature and after that I went into the Foreign Service and was a US Diplomat in Mexico, and I got to speak Spanish. So I did that for one tour, my wife decided we didn't like the Foreign Service so we came back to the United States and that's when I started, these different things came together. I've worked in a Legislature as a Committee Director, as a Staff Committee Director, I had Spanish from my time in the Foreign Service and I had this African experience so... The State University of New York back then was just getting started in this field and so in 1990 I was hired to be the Home Office Director of a project in Chile, working with the Congress of Chile.[485]

La ressource qui fait initialement de lui un « expert » est donc son expérience de cinq années au Sénat de l'État de New York, à Albany, et il va ensuite accumuler des expériences internationales, qui vont faire de lui un véritable « expert international » des parlements. En 2006, il

[485] Entretien avec John Johnson, réalisé en mai 2016, Washington D.C, par l'auteur.

devient directeur des programmes de gouvernance à NDI, puis en 2009 il rejoint finalement Chemonics, une entreprise privée qui vit des contrats avec USAID, où il gère les projets parlementaires. De la même façon, jusqu'à la fin des années 2000, les professionnels qui encadrent le secteur du « renforcement parlementaire » sont pour la plupart de nationalité étasunienne, et ont en commun d'avoir travaillé au sein d'un parlement comme le montre l'encadré ci-dessous.

Tableau 5.5 : Principaux « experts parlementaires internationaux » dans les années 2000.

Prénom Nom	Nationalité(s)	Principales positions occupées
Scott Hubli	États-Unis	Fonctionnaire au Parlement du Wisconsin ; Projet parlementaire de la Asia Foundation ; Conseiller parlementaire du PNUD ; Directeur des projets de gouvernance à NDI.
John Johnson	États-Unis	Fonctionnaire au Sénat de l'État de New York ; Projet parlementaire de SUNY au Chili ; Directeur des projets de gouvernance à NDI ; Directeur des projets parlementaires de Chemonics.
Kevin Deveaux	Canada	Parlementaire de Nova Scotia ; Projet parlementaire du PNUD au Vietnam ; Conseiller parlementaire du PNUD.
Keith Shultz	États-Unis	Fonctionnaire à la Législature de Californie ; Projet parlementaire de la Asia Foundation au Cambodge ; Projet USAID de mise en place du Conseil Législatif Palestinien ; Chef des projets parlementaires de USAID.
Robert Nakamura	États-Unis	Thèse de doctorat sur la Législature de Californie ; Professeur et directeur du Center for Legislative Development de l'Université SUNY.
Robert Miller	Canada	Directeur du Centre Parlementaire du Canada.

Pour ces professionnels, liés pour la plupart au pôle étasunien de politique étrangère, qui ont acquis leurs premières expériences lors des projets mis en place à la fin des années 1980 et au début des années 1990, la formation du champ réformateur, et plus particulièrement du secteur du « renforcement parlementaire » représente une extension considérable de leurs opportunités professionnelles. Ils sont en effet désormais convoités pour mener des missions au nom de NDI, de la Banque mondiale, ou du PNUD. Car au-delà des connaissances relativement générales produites sur les parlements, l'organisation a également besoin d'individus avec des compétences parfois très spécifiques. Les projets sont pour la plupart mis en place par des fonctionnaires recrutés sur place, de la nationalité du pays, mais il est souvent nécessaire de faire appel à des compétences extérieures pour des activités précises. Ces activités, qui durent quelques jours ou quelques semaines, peuvent porter, par exemple, sur le fonctionnement des commissions, l'élaboration des projets de lois, ou

même sur des éléments plus concrets comme la transcription des séances parlementaires ou le protocole. Comme l'explique Randi Davis, son travail consiste donc bien souvent à devoir trouver ces individus disposant à la fois de ressources institutionnelles propres aux parlements, et disposés à mener ce type de missions :

> Every time someone asked you for a reference, you had to go searching for, like, "Who's an expert in oversight of X, Y and Z?" You had to find who's an expert in transcription, I mean, we were doing a lot on transcription, I remember, at the beginning. So some of it was very technical and specific. So we were always calling the Belgian parliament, "Can you find me someone in transcription services? Can you find me someone on this and that?". […] Little by little you build up a roster of people that you can start to rely on to continue to do the work. In terms of the staff function of our team, we were all pretty much new to the subject so it was learning as you went along. And we just acquired expertise as we went. And we were doing a lot of activities, so we learned, and we learned because we were always accompanied by someone who had a strong expertise, who was a parliamentarian or chair of a committee, or what have you. So you just, you make it happen.[486]

Comme le montre cet extrait, le PNUD s'appuie initialement sur certains parlements, principalement européens, pour recruter les « experts parlementaires » nécessaires au bon déroulement de ses missions. L'organisation s'appuie notamment sur le parlement belge car le pays finance, comme nous l'avons montré, le premier projet « global » d'appui aux parlements. Elle s'appuie également toujours sur l'IPU, qui dispose d'un vaste réseau de parlementaires, et est donc en mesure de fournir les ressources institutionnelles nécessaires, comme l'expérience d'un parlementaire ou d'un administrateur parlementaire. Mais pour se défaire, comme nous l'avons montré, d'une position qui consiste à construire son travail comme relevant de l'« administration », le PNUD va se détourner de plus en plus de cette collaboration avec l'IPU, pour se tourner vers d'autres acteurs. Comme nous l'avons vu, cette organisation rassemble désormais la majorité des parlements dans le Monde, de la Grande-Bretagne à l'Algérie, autrement dit aussi bien des parlements de régimes politiques considérés comme démocratiques que comme autoritaires. L'IPU est donc contrainte à une position dans le champ formateur strictement de l'ordre de l'« administration », au sein de laquelle les réformes parlementaires sont abordées comme ne relevant que du fonctionnement interne du parlement. Cela créée par exemple des conflits lorsque le

[486] Entretien avec Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

PNUD demande à l'IPU de mettre à sa disposition des parlementaires capables de dispenser des formations sur un sujet précis, et que l'IPU fait appel à des parlementaires issus de régimes autoritaires. Pour cette dernière, il n'y a en effet pas de problème, par exemple, à envoyer un parlementaire égyptien ou marocain former des parlementaires tunisiens.

Pour se défaire de sa position dans le champ réformateur, le PNUD va alors faire de plus en plus appel à des professionnels disposant de ressources politiques. Les fonctionnaires internationaux font en effet le constat que leur travail ne se limite pas du tout à des aspects institutionnels et technocratiques, mais qu'il nécessite de véritables compétences politiques, qui comprennent aussi bien une capacité à négocier avec des élus qu'à comprendre les logiques propres à un champ politique ou à un parlement particulier. La trajectoire de Kevin Deveaux, initialement parlementaire dans la région de « Nova Scotia » au Canada, illustre la façon dont ces ressources politiques sont mobilisées :

> I was a lawyer, I got into politics and I think the combination is that when I began seating in the parliament I was very interested in the procedures and the rules. And, you know, not every MP, every deputy is very interested in these things, but I took an interest at them. And after my second election – so I was elected first in 1998 – and then we had another election then quickly, 10 months later, in 1999, and I won only by 100 votes, so I started thinking about alternatives, obviously. I realized politics might be a very…precarious profession. So I was thinking of jobs, and NDI offered me an opportunity to go train candidates in Kosovo in 2001 and so I went there for two weeks to train candidates...[487]

Quelques mois plus tard, il est de nouveau envoyé au Kosovo, mais pour une mission de trois mois visant à appuyer la rédaction par le parlement de son règlement intérieur, ainsi que d'une loi sur l'accès à l'information. Au cours des années suivantes, il est envoyé pour des missions de court-terme en Irak, en Égypte et en Palestine. Il refuse initialement des missions de plus long terme pour NDI, mais propose finalement sa candidature pour diriger le projet parlementaire du PNUD au Vietnam, où il est recruté et s'installe avec sa famille en 2007. Il occupe ce poste pendant 18 mois, avant d'être nommé *parliamentary development policy adviser* au siège à New York, c'est à dire pour coordonner l'ensemble des projets parlementaires de l'organisation.[488] Il quitte ce poste en 2012 pour créer *« Deveaux International Consultants Inc »*, une société qui lui permet de facturer

[487] Kevin Deveaux, réalisé en juillet 2015, à distance, par l'auteur.

[488] Ibid.

de nombreuses missions de court-terme comme « expert parlementaire international » pour les différentes organisations qui travaillent sur ce secteur. La trajectoire de Kevin Deveaux illustre ainsi tout à la fois l'insertion de nouveaux professionnels dans le champ réformateur comme « experts », leur circulation entre les organisations, et la mobilisation par le PNUD d'experts disposant de ressources politiques. Mais la circulation des experts au sein des différentes organisations permet de montrer comment la polarisation propre au champ réformateur est toujours bien présente, comme le montre cet extrait d'entretien avec Kevin Deveaux :

> International development is populated with people who have no knowledge of, or interest in politics. They are predominantly thinking not through a political lens. So it is very… they feel more comfortable with, and they feel that they are able to deal more with bureaucrats, technocrats, functionaries and they're nervous about dealing with politicians, they don't trust them, they don't see the benefit that they could bring. […] They just do not understand what motivates politicians or that somehow, that they might say, "Ah, they're only worried about getting re-elected." Maybe they are, but you can connect that to technical reforms. That, then, will make it more likely that the parliament will have an institutional shift, a paradigm shift in its focus, in its way of working, while at the same time the politician's able to get re-elected.[489]

Cet extrait montre en effet en quoi, tout en étant mobilisé pour ses ressources politiques, cet « expert parlementaire » considère que le secteur du « renforcement parlementaire » ne va pas assez loin quant à une appréhension « politique » des parlements, des problèmes auxquels ils font face, et des moyens d'engager des réformes. Son propos porte ici plus particulièrement sur ce qui sépare selon lui le PNUD de NDI. Autrement dit, il estime avoir été contraint à une approche insuffisamment « politique » dans son travail avec le PNUD, et avoir plus de liberté dans son travail avec NDI.

5.2.2.2 Des « courtiers de l'international » aux ressources juridiques, linguistiques et politiques propres à un pays ou une région

Dès lors, quelle est dans ces activités la place des professionnels eux-mêmes issus de pays du Sud ? Les « experts » en « gouvernance » que l'on vient de présenter, qui sont à quelques exceptions près issus de pays du Nord, sont situés dans les bureaux chargés de produire une expertise à vocation « universelle », comme le bureau *Inclusive Political Processes* (IPP) du PNUD,

[489] Ibid.

à New York, ou bien sont envoyés dans certains pays avec un statut (et donc un salaire) d'« expert international ». La situation est même renforcée dans les organisations étasuniennes par un cadre légal qui rend difficile de recruter dans leurs sièges des professionnels non-étasuniens. A l'inverse, les professionnels issus de pays du Sud, à la Banque mondiale ou au PNUD, sont avant tout dans les bureaux régionaux, et sont le plus souvent chargés de mettre en place des projets dans leurs propres pays, sur le terrain. Même ceux disposant de ressources politiques et institutionnelles équivalentes à leurs homologues du Nord ne sont pas reconnus comme des « experts » aux savoirs « universels ». Une expérience d'assistant parlementaire en Tunisie, par exemple, n'est pas considérée comme une ressource au même titre qu'une expérience d'assistant parlementaire au Parlement européen.

Ainsi, ces professionnels de la « gouvernance » issus de pays du Sud occupent avant tout dans le champ réformateur le rôle de « courtiers de l'international »[490]. C'est à dire qu'ils sont mobilisés pour leurs ressources, juridiques, linguistiques et politiques, relatives à leur propre pays, ou au mieux à une région, quand leurs sont confiées des responsabilités régionales. Les ressources juridiques dont il est question relèvent tout aussi bien de la connaissance du droit national que de la philosophie juridique commune par exemple aux pays arabes, alors que les ressources politiques relèvent à la fois d'une bonne compréhension d'un champ politique national, et de ressources politiques et militantes détenues à titre personnel, ou même d'un capital politique propre à des réseaux familiaux. Enfin, les ressources linguistiques concernent bien sûr les langues rares, comme l'arabe et ses dialectes. Même si nombre d'interlocuteurs nationaux dans les pays d'intervention parlent les langues coloniales, comme le français ou l'anglais, il reste en effet plus facile de s'insérer dans un espace politique national en s'exprimant dans la langue utilisée au quotidien, et surtout, les textes légaux et institutionnels sont le plus souvent dans cette langue.

Dans le cadre du projet POGAR, déjà évoqué, le cas d'Adel Abdellatif, responsable de sa mise en place pour le bureau régional pour les pays arabes du PNUD permet de comprendre ce rôle de « courtier de l'international ». Il permet ainsi de voir en quoi ce rôle consiste à s'appuyer sur ces ressources « locales » pour mieux gérer la frontière entre « administration » et « politique » et ainsi s'insérer dans des espaces nationaux où les acteurs internationaux ne sont initialement pas les bienvenus. Celui-ci est initialement un diplomate égyptien, qui a été en poste dans différentes ambassades de 1979 à 1998. Il a obtenu un bachelor en science politique et en gouvernement de l'Université du Caire, puis a passé au cours de sa carrière un doctorat en économie politique à

[490] Dezalay, Yves. 2004. « Les courtiers de l'international ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 4-35.

l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève. Il est recruté en 1998 au sein du bureau régional pour les états arabes du PNUD (RBAS) pour travailler sur les questions de gouvernance dans les pays arabes.

Son travail le plus important fut de mettre en place le projet POGAR, pour lequel il a utilisé ses ressources comme diplomate égyptien, mais également ses ressources linguistiques et sa profonde maîtrise des champs politiques et de l'histoire des pays de la région pour faire en sorte que des gouvernements autoritaires acceptent le travail du PNUD. Pour cela, Adel Abdellatif et ses collègues utilisent différents arguments auprès des gouvernements. Ils essaient notamment de les convaincre que « la bonne gouvernance est un élément important dans le développement, que vous ne pouvez pas attirer des investissements étrangers, vous ne pouvez pas vous attaquer à la question du chômage seulement en injectant de l'argent dans votre économie »[491]. Autrement dit, tout en ayant en tête un agenda de promotion de la démocratie, ce n'est pas l'aspect autour duquel l'intervention est négociée. Comme l'explique le fonctionnaire du PNUD, l'idée est même de trouver un point d'entrée qui puisse intéresser le gouvernement sans être trop sensible :

> There is an important component, which is how you improve your governance, not only in the issue of democracy, but in the issue of efficiency of the public administration, effectiveness, how you can anticipate the issues that may emerge, challenging the development of a certain country, and how also you can find solutions and how you make sure that people will have access to the solution that you provide. So we didn't say that we put the question of democracy on the side, but we put emphasis on the issue that governments will engage on it. […] We have also been very careful not to be seen taking position against religion or with religion, so we have been working all the time on considering it, you know, that all the cultures have their own entry points to the question of democracy and human rights. It's how you engage, how—you will find in any culture dark sides and bright sides; so how you put an emphasis on the bright sides of each culture[492].

Ce sont ainsi les ressources « régionales » que détient l'ancien diplomate qui lui permettent d'être relativement à l'aise sur la frontière entre « administration » et « politique ». Il connaît précisément les interlocuteurs auxquels il a à faire dans les pays arabes, et connaît même sur le bout des doigts l'histoire des partis et des institutions des différents pays. En entretien, il explique même en quoi la mise en place de telles activités amène parfois à faire directement face aux critiques de la

[491] Entretien avec Adel Abdellatif, réalisé en juin 2018, à New York, par l'auteur.

[492] Ibid.

part de ministres, qu'il prend alors le temps de convaincre de l'intérêt de ces activités, comme il le relate par exemple au sujet d'un déplacement au Yémen :

> Sometimes we had also confrontations, not necessarily from governments, sometimes NGOs criticizing us or sometimes you find people that we invite say, "You are part of this big Western conspiracy." I had once a meeting with the Minister of Justice in Yemen, and the minute that I entered his office he told me, "You are part of a big conspiracy, this is why," then I just left and I told him, "So why are you receiving me?" And then it went well and we had a very good engagement with him. It needs some patience.[493]

Il est alors évident que le fait d'entendre un tel discours de la part d'un égyptien, ancien diplomate, alors que Hosni Moubarak est encore au pouvoir, ne donne pas l'impression de s'engager dans une « conspiration occidentale ». Mais en entretien, Adel Abdellatif accorde une importance toute particulière à la façon dont il a mobilisé ses ressources linguistiques pour « traduire » la « gouvernance » dans la langue arabe, en imposant un vocabulaire qui permet précisément de rendre ces activités acceptables. Les fonctionnaires du projet POGAR fournissent en effet un travail important de production écrite, qu'il s'agisse de notes et de rapports, afin que ceux-ci puissent être mis en circulation auprès de leurs interlocuteurs dans les pays ciblés par le projet. Pour cela, ils s'appuient alors aussi bien sur des productions spécifiquement dédiées au projet, qu'ils coordonnent directement, que sur la traduction de la vaste littérature grise produite sur la « gouvernance » pour les autres régions du monde, le plus souvent en français et en anglais, parfois en espagnol. Adel Abdellatif explique ainsi comment il a entrepris un vaste travail qui a consisté à établir des traductions de termes comme « démocratie » qui ne soient pas considérés comme extérieures aux cultures et aux traditions des pays d'intervention :

> In the issue of democracy here, we prefer to use political participation in order that, during the translation into Arabic, that we get, you know, the term that will be closer; and political participation is much bigger than the issue of elections, you know, it's about also how women will participate, how we encourage the different segments in society, which includes also how we empower parliaments.[…] The biggest challenge sometimes, like when you start throwing a new idea, where a new terminology it is not well-received, like democracy—you find people, you know, they consider it is coming from the West, so I was paying attention to use words that will not be considered that they don't belong to our country. […] I can say my main achievement was to introduce

[493] UNDP, *Regional programme on governance in the arab region (POGAR), Evaluation report*, 2004, Source : www.pogar.org, consulté en 2016.

> even the translation of the word "governance" into Arabic. […] It's not the translation, you know, the literal translation. It's just how we get it smoothly in the Arabic political language.

La genèse de ressources propres au champ réformateur fait donc appel à deux types de professionnels dans une division du travail clairement établie. Alors que les professionnels issus de pays du Nord s'appuient sur leurs propres ressources politiques et institutionnelles pour s'imposer comment les détenteurs d'une « expertise » à vocation universelle, propre à chaque secteur, les professionnels des pays du Sud sont mobilisés pour leurs ressources nationales, ou « régionales ». Alors que les premiers s'inscrivent dans des secteurs bien établis, les seconds s'appuient sur des ressources moins spécialisées, propres à un pays ou à une région.

5.2.3 Le projet de « standards parlementaires » : l'échec de la reconnaissance d'une juridiction des « experts parlementaires » internationaux sur les parlements nationaux

Entre 2004 et 2010, les professionnels du « renforcement parlementaire » s'engagent dans un projet d'élaboration de standards parlementaires internationaux, tâchant de faire reconnaître une forme de juridiction internationale sur les parlements nationaux. Le document est en effet initialement conçu comme un cadre de référence pour évaluer les activités mais NDI réoriente ce projet en vue d'évaluer le caractère « démocratique » des parlements **(5.2.3.1)**. Celui-ci est alors mis en échec au nom de la souveraineté des parlements, tout particulièrement par leurs représentants au sein de l'Union Interparlementaire, qui ne souhaitent pas reconnaître un rôle aux « experts » internationaux **(5.2.3.2)**.

5.2.3.1 D'une évaluation des projets à une évolution du caractère « démocratique » des parlements

En 2004, c'est Frederick Stapenhurst, de la Banque mondiale, qui initie l'idée d'établir des standards parlementaires internationaux. Il s'agit dans un premier temps d'évaluer les projets d'appui aux parlements et donc de répondre aux injonctions à l'évaluation dans les politiques de développement. Le champ réformateur marque d'ailleurs sur ce point sa relative autonomie vis-à-vis de l'espace du développement, dont il applique les méthodes d'évaluation. L'idée sous-jacente

est que pour pouvoir mesurer quantitativement l'effet d'un projet de renforcement parlementaire sur un parlement donné, il est nécessaire de mesurer les « performances » de ce parlement avant et après le projet, et de mesurer ainsi le progrès éventuellement effectué. Autrement dit, il est nécessaire de comprendre ce qu'est un parlement, et de pouvoir le quantifier pour être en mesure d'évaluer pleinement les effets des projets du secteur. La particularité de ce projet de standards internationaux est alors de ne pas se limiter à un document interne ou restreint aux professionnels du secteur, mais de le construire comme un document légitime, reconnu et accepté au niveau international, et c'est en cela qu'il s'agit de faire reconnaître une juridiction internationale des professionnels du secteur sur les parlements nationaux. Un tel document deviendrait ainsi un cadre de référence sur lequel pourraient s'appuyer les experts pour la mise en place des projets.

Frederick Stapenhurst met alors en place un groupe de travail sur cette question avec le soutien de la *Commonwealth Parliamentary Association* (CPA). L'association a été fondée en 1911 par l'Empire britannique, initialement sous le nom de *« Empire Parliamentary Association »*, et rassemblait alors les branches de l'organisation représentant l'Australie, le Canada, le Newfoundland, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud, toutes administrées par la branche britannique de l'association. La CPA est composée aujourd'hui de soixante-six pays membres, la grande majorité étant également membre du *Commonwleath of Nations*, représentés par des parlementaires de parlements nationaux. Ceux-ci ont des trajectoires politiques nationales, et conçoivent leur engagement au CPA comme une activité de diplomatie parlementaire internationale. Ces activités sont cependant d'une envergure limitée, ce qui s'explique notamment par le fait qu'une partie importante de ses membres sont des parlementaires issus de petits pays, comme les Barbades, le Bélize, les Bermudes ou encore les Îles britanniques. Constituée de parlementaires au capital politique limité en termes de diplomatie internationale, l'organisation s'est, au fil des années, rapprochée des organisations internationales, définissant désormais ses objectifs comme étant de « développer, promouvoir et soutenir les parlementaires et leur personnel pour identifier des benchmarks de bonne gouvernance et mettre en place les valeurs historiques du Commonwealth »[494]. Après un premier atelier en septembre 2004 lors de la conférence annuelle du CPA, un premier évènement est organisé en décembre de la même année au siège de la Banque mondiale, avec, en particulier, des représentants de USAID, du PNUD, de l'IPU, de NDI, afin d'initier un groupe de travail pour rédiger des standards parlementaire. Comme l'explique Robert Miller du Centre Parlementaire, une organisation qui organise le rôle du Parlement du Canada dans le champ de la

[494] Site internet de la CPA : http://www.cpahq.org/cpahq/

« gouvernance », cette réflexion amène rapidement à élargir l'étendue de la question de l'évaluation :

> It was a two-fold-one, are we having results ? but two, do we know what the hell we are doing? When we say something like governance or democracy, what the hell do we mean? Are we just making these words up? What do they mean, what do they include? […] We realised we didn't mean the same things by these words at all. We were just... yeah, yeah... democracy... oversight... yeah. You know those bobble headed dolls in cars? […] I would say the World Bank Institute... I didn't always agree with what they were doing; the specific indicators and all that. But they started a conversation that forced us to think, "Do we know what our goals are? When we say these things, do we know what we mean by them? And do we have practical ways of measuring whether we're making any difference or not?" »[495].

Mais le projet est rapidement réorienté par NDI, qui souhaite en faire un moyen d'évaluer le caractère « démocratique » des parlements. Ses salariés produisent alors leur propre document, intitulé « *Toward the development of international standards for democratic legislatures* » (des extraits sont insérés en annexes), qui sur la base de leur expérience importante du travail auprès de parlementaires, vise à imposer leur vision au groupe de travail. Le représentant de NDI, expert parlementaire en charge du suivi du groupe de travail successivement au nom du PNUD et de NDI, définit ce travail de la façon suivante :

> The idea was, you know, simply having a parliament doesn't mean you have a democratic system. Um, so what are, some of the minimum characteristics of a democratic parliament, so minimum rights for, uh, you know, opposition, minimum transparency, minimum engagement of, uh, citizens, and civil society, uh, so there was a little bit of an effort to kind of look at parliaments that are considered broadly, as democratic and what characteristics do they share that are different from parliaments that are more rubber stamp institutions, so there was an effort to kind of, put those on paper, uh, I think.[496]

Cet extrait montre en effet en quoi la façon dont le professionnel, revenu à NDI comme directeur de la gouvernance au moment de l'entretien, construit son rôle comme relevant de la politique[497]. A partir d'études de cas et de textes existants au niveau international, leur objectif est de constituer un ensemble de standards minimums qui doivent être satisfaits pour qualifier un

[495] Entretien avec Robert Miller, réalisé en juin 2016, Ottawa, par l'auteur.

[496] Entretien avec Scott Hubli, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

parlement de « démocratique ». L'objectif sous-jacent, pour NDI, est de s'assurer qu'un Parlement d'un pays considéré comme « non-démocratique », autrement dit un régime autoritaire, ne puisse pas utiliser des standards trop vagues comme une ressource de légitimation au niveau international. Un document trop flexible pourrait servir de « couverture pour des pratiques non-démocratiques »[498]. L'un des éléments les plus significatifs réside dans le lien noué entre l'évaluation du caractère démocratique d'un parlement et le processus par lequel ses membres sont élus. NDI cherche ainsi à verrouiller la possibilité pour un parlement de prétendre à un caractère démocratique sans répondre au préalable à ce que l'organisation reconnaît comme des normes internationales en ce qui concerne l'organisation des élections. Cet élément est en effet le tout premier point du document, et se décline en trois standards, stipulant à la manière des lignes directrices pour l'observation électorale de 1984 (voir chapitre 3), que les parlementaires doivent être « élus directement au suffrage universel et égal », que les élections législatives doivent « répondre aux normes internationales pour des élections authentiques et transparentes »[499], et que la durée des mandats doit « refléter le besoin d'*accountability* par des élections législatives régulières et périodiques ».

Trois autres grandes parties forment le document, se découpant chacune en un ensemble de sujets supposés couvrir le fonctionnement et le rôle des parlements. La seconde, intitulée « Organisation de l'Assemblée » s'intéresse aux « procédures », aux « commissions », aux « partis politiques, aux groupes parlementaires, et aux caucus sur des sujets particuliers », et aux « fonctionnaires parlementaires ». La troisième partie, sur les « fonctions du Parlement », comprend les fonctions « législative », de « contrôle», et de « représentation ». Enfin, la quatrième partie, « valeurs de la législature » comprend « accessibilité », « transparence et intégrité » et « consultations publiques et participation ». Chacune de ces parties est découpée en un ensemble de thématiques et de points qui font l'objet d'autant de « standards ». Par exemple, le point dédié aux commissions parlementaires est décliné en neuf standards différents, correspondant respectivement à leur organisation et à leur pouvoir. Le premier de ces standards stipule ainsi : « La législature a le droit de former des commissions permanentes et temporaires », avant de décrire ce que sont les commissions parlementaires, et leur utilité, en quoi elles sont un élément constitutif d'un système

---

497 Ce professionnel ne passera qu'un an au sein du PNUD, précisément car l'approche de de l'organisation n'est pas assez « politique ».

498 NDI, *Toward the development of international minimum standards for the functioning of democratic legislatures*, 2006.

499 Ibid.

démocratique. Chaque standard mobilise ensuite des exemples, issus de différents pays et de différentes périodes (voir annexes).

Le groupe de travail mené par le CPA et la Banque mondiale, après avoir organisé un certain nombre d'ateliers avec des parlementaires à partir de 2004, organise ensuite plusieurs jours de réunion au parlement des Bermudes, en Octobre 2006, dans le but de parvenir à un premier projet écrit de standards parlementaires internationaux. Parmi les 16 participants réunis pour ce travail, 10 sont parlementaires (5 sont des Bermudes, les autres sont du Canada, du Ghana, du Pakistan et de L'Écosse), et les 6 autres sont les professionnels du secteur des parlements qui encadrent ce travail, issus de NDI, du PNUD, de la Banque Mondiale ou encore du bureau de promotion de la démocratie du Parlement Européen. L'Union interparlementaire n'est pas représentée. Le projet reprend alors largement le document et la logique de NDI, et même le découpage en quatre parties. Surtout, la première partie du document reprend la logique selon laquelle les parlementaires doivent être élus pour qu'un parlement puisse être reconnu comme « démocratique ». Quelques modifications sont cependant notables, montrant un assouplissement des standards finalement choisis. Par exemple, l'indicateur proposé dans le document de NDI concernant les « secondes chambres non-élues » disparaît. Celui-ci indiquait que les chambres dans lesquelles une majorité de membres ne sont pas directement élus ne doivent avoir aucun pouvoir, ou moyen, de renverser le gouvernement ou de rejeter un projet de loi relatif au budget. NDI est donc parvenu à réorienter entièrement le projet vers sa position dans le champ réformateur de la « gouvernance ».

5.2.3.2 Résistance à l'établissement d'une juridiction internationale au nom de la souveraineté nationale

Mais les parlementaires actifs au sein de l'IPU vont s'opposer à la reconnaissance d'une telle juridiction des « experts parlementaires » internationaux au sein de leurs propres parlements. L'IPU s'oppose même officiellement à cette initiative en construisant son propre document, visant celui-ci à l'auto-évaluation des parlements par les parlementaires eux-mêmes. Cette opposition est particulièrement vive le 22 Octobre 2009 au cours d'un atelier intitulé *« Evaluating parliament: objectives, methods, results and impact »*. Organisé par l'IPU, et par l'*Association of Secretaries General of Parliaments* (ASGP), l'évènement est ouvert par les représentants élus des deux organisations, qui donnent ensuite la parole à Scott Hubli, du *National Democratic Institute* (NDI). Comme le relève le compte-rendu de la séance, celui-ci présente les travaux entrepris depuis 2004,

auquel il a très largement participé, visant à rédiger et à faire reconnaître des standards parlementaires internationaux. Son intervention suscite alors immédiatement les prises de paroles de la part des délégations présentes, parmi lesquelles des parlementaires d'Inde, des Émirats Arabes Unis, du Bahreïn, de l'Algérie ou encore du Soudan. Comme le montre l'intervention du parlementaire soudanais, c'est tout particulièrement l'évaluation du caractère démocratique des parlements qui pose problème :

> M. A. D. Manoah (Sudan) said that Mr. Hubli had referred to "democratic parliaments", thereby suggesting that some parliaments were not democratic. The Sudanese Parliament had been established as a result of the comprehensive peace agreement concluded in 2005, rather than being publically elected. He therefore wondered whether it constituted a democratic parliament. Over the past four years the Parliament of Sudan had undergone an assessment at the end of each session, encompassing evaluations of levels of attendance, the number of laws passed, the number of provisional orders accepted from the executive, and the number of those rejected, the number of workshops held to improve members' performance, and the number of visitors received by parliament. That assessment was considered at the beginning of the next parliamentary session in order to establish areas where improvements were required.[500]

Mais de manière plus générale, c'est bien la reconnaissance d'une juridiction internationale sur les parlements qui est contestée, au nom de leur souveraineté. Comme l'explique un responsable du Centre Parlementaire, le processus a en effet été largement encadré par des organisations internationales, et plus particulièrement par des « hommes blancs riches », alors que ceux-ci sont *in fine* destinés aux parlements des pays du Sud. Comme l'explique un fonctionnaire du PNUD, qui décrit l'IPU comme un « syndicat de parlements »[501,] l'organisation est en effet faite de parlementaires élus, et se voit comme incarnant la représentation des parlements au niveau international. C'est précisément pour cette raison que celle-ci s'oppose au principe d'évaluer les parlements avec des critères extérieurs. L'IPU rédige alors son propre document d'auto-évaluation des parlements par les parlementaires eux-mêmes. Comme l'explique l'introduction de ce document il ne s'agit pas de construire « un catalogue de prescriptions générées de l'extérieur »[502], mais « des

[500] Inter-Parliamentary Union, *Evaluating parliament : objectives, methods, results and impact, Geneva Switzerland, Summary Record,* 2009.

[501] Entretien avec Olivier-Pierre Louveaux, réalisé en novembre 2015, à distance, par l'auteur.

[502] Inter-Parliamentary Union, *Evaluating parliament : objectives, methods, results and impact, Geneva Switzerland, Summary Record,* 2009.

exemples de bonnes pratiques rapportées par les parlements de chaque région du monde, pour illustrer les différents aspects de leur activité » et de « montrer la diversité des façons à travers lesquels les éléments clés d'un parlement démocratique peuvent être mis en pratiques ». Autrement dit, il s'agit de laisser aux parlementaires le soin d'évaluer leurs propres parlements, comme l'explique une salariée de l'IPU lors d'une intervention publique :

> Since parliamentary evaluation would mean that parliamentarians were required to change the way they worked, it stood to reason that parliamentarians themselves should conduct the assessment. The basic assumption of the IPU framework was that evaluation would be conducted internally by parliamentarians. While other actors could be involved in the evaluation process, and parliaments could call on experts for assistance, ultimately parliaments should be the owners of the process.[503]

En 2008 est ainsi publié le document intitulé *« Evaluating parliament. A self-assessment toolkit for parliaments »*, véritable contrepoint au document proposé par NDI[504]. La particularité de l'approche est de mettre en valeur les initiatives et les dispositifs mis en place par certains parlements, et d'insister sur la diversité des configurations possibles. La première partie du document, intitulée « la représentativité des parlements »[505] permet de bien comprendre en quoi l'approche de l'IPU est une approche bien différente de celle entreprise par la Banque mondiale et NDI dans le cadre du groupe du travail du CPA : il s'agit de mettre en place d'autres « indicateurs » de représentativité que la représentation électorale. Celle-ci cherche en effet à appréhender le parlement indépendamment du système politique dans son ensemble, et en particulier de la façon dont sont élus les parlementaires, en apposant d'autres critères de représentativité. Les trois critères retenus mesurent ainsi la part des femmes et des parlementaires issus des « groupes ou des régions » marginalisés, puis la possibilité d'être élu pour quelqu'un issu de la classe moyenne.

C'est donc bien au sein des secteurs que s'initient des processus de professionnalisation visant à établir l'autorité des organisations internationales et de leurs professionnels sur les institutions dans les espaces nationaux. Mais ces processus sont parfois mis en échec par les organisations qui cherchent à incarner ces mêmes institutions dans les espaces transnationaux.

---

503 Ibid.

504 Ibid.

505 Inter-Parliamentary Union, « Evaluating Parliaments. A self-assesment toolkit for parliamentarians », 2008.

5.3 L’« assistance électorale » : un secteur à l’autorité établie et reconnue

A la suite du secteur des parlements, s’intéresser au secteur des élections permet de prendre toute la mesure des processus de professionnalisation à travers lesquels les professionnels établissent l’autorité de leurs secteurs respectifs. On montre que celui de l’« assistance électorale » s’appuie d’abord sur une reconnaissance dans les marges du droit international **(5.3.1)**. Ce secteur s’appuie ensuite sur des savoirs de gouvernements qui ne sont pas contestés, et qui sont même reconnus comme « universels » **(5.3.2)**. Enfin, ce secteur s’appuie sur le groupe professionnel transnational des « experts électoraux », dont les frontières ont été marquées à la fois par la mise en place d’un *« roster »* et d’un dispositif de formation et de certification des compétences **(5.3.3)**.

5.3.1 Une reconnaissance dans les marges du droit international

Lorsque la « gouvernance » est mise à l’agenda dans les années 1990, l’expertise électorale internationale est encore balbutiante, mais son autorité est rapidement établie, et va en quelques années être reconnue dans les marges du droit international, à la fois à travers des résolutions de l’Assemblée générale de l’ONU, ainsi que de textes aux statuts hybrides régissant l’observation électorale. Comme évoqué dans le chapitre 4, une résolution est en effet votée en 1991 instituant la mise à disposition d’une telle expertise par l’ONU, et de nombreux États en font la requête. Ceux-ci sont souvent pris dans des contraintes techniques et matérielles pour la mise en place d’élections à une certaine échéance, et l’expertise internationale est à la fois un moyen de parvenir à les organiser dans les temps et de les rendre légitimes vis-à-vis des organisations internationales et des autres États. Ces éléments de droit international établissent ainsi que compte tenu de ces enjeux de légitimation des processus électoraux, l’assistance électorale ne peut être déployée que dans des conditions particulières. Comme l’explique Aleyda Fereira, qui suit ces activités pour le PNUD, cela en fait un « domaine très encadré » :

> Electoral assistance in the UN has a completely different framework than any other area in governance. It's a very legislated-let's say-area, so for example, our country offices want to provide electoral assistance, they just can't go up and do it. There are a lot of steps, and there are a lot of actors, and we need clearance by DPA [Department for Political Affairs].[…] In election, verbal is not sufficient, you need to have a formal either letter, or be in the country program, signed, that says that you want electoral

> assistance. This idea that every electoral assistance needs to be based on a request is basically a way for the UN to protect themselves, that later on they don't say "You are entering sovereign processes." So it comes from very early on, because... And in a way it's because this is one of the first areas in which we started working in democracy. Later on, we started working in other areas, but this one, the UN was very, very... So we said, well, you need either a General Assembly or Security Council mandate, or a written request.[506]

Les agences onusiennes ne peuvent donc pas intervenir dans un pays sans un accord du sous-secrétaire général de l'organisation chargé des affaires politiques, et la situation est en cela bien différente d'autres secteurs. Par exemple, dans le secteur des parlements, il suffit dans un premier temps de contacts informels entre le bureau du représentant-résident du PNUD dans le pays avec le président du parlement pour initier la mise en place d'un projet. Mais l'encadrement de ce secteur s'appuie également sur un autre texte, au statut hybride : la *Declaration of Principles for International Election Observation*. Ce texte s'inscrit dans une continuité totale avec les lignes directrices pour l'observation électorale produites en 1984 sous la coordination de Larry Garber (voir chapitre 3), et a d'ailleurs également été initié par NDI. Mais ce texte a cependant une valeur bien supérieure, puisqu'il été reconnu par de nombreuses organisations, avec l'aval de leurs États membres, établissant ainsi officiellement l'autorité des professionnels de l'observation électorale à émettre un jugement sur leur mise en place. Cette déclaration a en effet été signée à New York en 2005, par des acteurs comme le CAPEL, le Centre Carter, l'EISA, IFES, International IDEA, NDI, IRI, mais également des acteurs politiquement importants, comme l'Union Africaine, le Secrétariat du Commonwealth, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'IPU, l'OSCE. Surtout, la déclaration est endossée par l'Assemblée générale, dont une résolution en 2010 vient « reconnaître l'objectif d'harmoniser les méthodes et les standards des nombreuses organisations intergouvernementales et non-gouvernementales engagés dans l'observation d'élections »[507], lui permettant de devenir « le standard », à travers 24 points qui s'appuient sur des principes de droit international, comme l'explique la fonctionnaire du PNUD :

> It has become the standard, I would not say is of elections-we don't have elections standards-what we have is what is called the declaration of Principles of International

---

506 Entretien avec Aleyda Ferreira, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

507 Résolution A/RES/64/155, *« Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization »*, voté en mars 2010.

> Electoral Observation. And that... What happened is that has created a whole community of practice that the cause and the basis for the principles is obligations; UN-based international law obligations in terms of elections, so…It's basically taking… Human rights instruments have been translated into principles for international obligation, for international observation. What that has generated in itself is a whole discussion that has become the standard of the system.[508]

Du point de vue de l'observation électorale, ce texte entérine les principes mis sur le papier par Larry Garber en 1984. Mais il joue en réalité un rôle structurant pour le secteur de l'« assistance électorale », car sans relever véritablement du droit international, et sans même établir des normes sur les systèmes électoraux eux-mêmes, il reste néanmoins le principal point d'appui dont disposent les « experts électoraux » pour assurer leur autorité. Autrement dit, même si ce texte ne porte que sur les missions d'observation des élections, il fait apparaître des points clés sur lesquels les États sont « observés », qui sont autant de points d'appui pour mener des activités de réformes des processus électoraux dans les pays du Sud. Ces différents éléments font de l'« assistance électorale » un secteur particulier, qui offrent pour ses professionnels des prises dans certaines résolutions onusiennes et dans ce texte au statut hybride, participant à légitimer leurs interventions.

5.3.2 Des savoirs de gouvernements établis et reconnus comme « universels »

La place importante donnée aux processus électoraux dans la légitimité internationale des États, ainsi que le fait que ce travail avait été initié dès les années 1980, amènent rapidement le secteur de l'« assistance électorale » à construire, en commun, des savoirs de gouvernement construits comme « universels ». Les organisations impliquées établissent une véritable encyclopédie électorale internationale, supposée regrouper l'ensemble des problèmes auxquels peut confronter l'organisation d'élection, et les moyens de les résoudre. Le 1er août 1997 est ainsi signé à New York un accord de partenariat entre l'IFES, IDEA et le Département des Affaires Economiques et Sociales de l'ONU, portant sur la mise en place du projet *« Administration and Cost of Elections »*. Ce projet est né au cours de conférences organisées en 1995 et 1996 par IDEA et qui ont rassemblé à la fois des professionnels de ce secteur, mais surtout certains organismes nationaux chargés de l'organisation des élections dans des pays du Sud comme du Nord. Ce sont ces derniers qui ont imposé l'enjeu suivant aux professionnels du secteur : comment limiter le coût des

[508] Entretien avec Aleyda Ferreira, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

élections ? Alors que la norme électorale s'installe à la fin de la guerre froide, les opérations d'organisation des élections s'avèrent extrêmement coûteuses pour les États. Cependant, comme l'explique Therese Pearce Laanela, responsable de ces activités à IDEA, s'interroger sur les moyens d'aider les États à réduire le coût des élections amène à s'interroger en profondeur sur les processus électoraux :

> We realized that you cannot talk about the cost of elections without breaking down the process, and that led us to thinking, well, should we work together to do some kind of technical paper series, or book series or something. [...] I think the first thing was, let's take vote counting—during that cost of elections meeting, which was many people, people from Australia and so forth, we broke down the electoral process into 54 bits and kind of ranked them, and we had pieces of paper everywhere and so forth. And we thought, OK, this is complicated, we have to create some kind of order. And then we picked vote counting as a simple thing—let's break down vote counting into its bits. […] We broke down the electoral system into its bits and bits and so that's the structure of the Ace project that we did there. And then we divided it up, and then we formed the steering committee, and Harry Neufeld was the consultant who created some kind of structure to it and formalised the project and so forth, and then I was the project manager. [509]

Cela amène le groupe de travail formé autour de la question du coût des élections à se réorienter plus largement sur les « processus électoraux » et leur fonctionnement, et plus particulièrement à découper ces processus en un ensemble de tâches, qu'il serait éventuellement possible ensuite de rationaliser. En 1997, les initiateurs du projet profitent alors de la démocratisation du numérique pour créer un CD-ROM qui recueille l'ensemble des informations rassemblées, afin de l'instituer comme une véritable « encyclopédie des élections », comme l'explique un document de présentation édité pour le lancement du projet en 1997 :

> Because information concerning the administration and cost of elections has been almost exclusively reserved for electoral officers in their respective countries, developing democracies have been unable to draw on such experiences as they establish their own electoral administrative frameworks. The ACE project will ameliorate this situation by producing an "encyclopaedia" of election management to be made available on CD-ROM. The arrangement to work in partnership among the three organizations is based on the belief that sharing resources will provide a better and more innovative

[509] Entretien avec Therese Pearce Laanela, réalisé en juillet 2019, Stockholm, par l'auteur.

> product in a shorter period which will prove to be significantly cost-effective. The experience in cooperating during the preparatory and pilot stages have made evident the advantages of this unique professional collaboration. The project's objectives will be to increase the knowledge and enhance the education of electoral processes among democracies; promote transparency, accountability, professionalism and efficiency; provide alternative frameworks and guidance for officials and encourage best practices. The project will also highlight country innovations in electoral administration.[510]

Ce travail est alors une illustration particulièrement aboutie de la façon dont le secteur des élections fonctionne dans une importante autonomie, structuré autour de collaborations fortes. Lors de son lancement en 1998, l'encyclopédie électorale comporte neuf thématiques (comme le découpage des circonscriptions électorales ou la sensibilisation des électeurs) réparties entre les trois organisations fondatrices : UNDESA, IFES et IDEA. D'autres organisations rejoignent le projet au cours des années suivantes, qui s'étend à trois nouvelles thématiques, puis est intégralement traduit en français et en espagnol afin d'en étendre l'audience. Une division du travail s'organise alors au sein du secteur, en particulier pour actualiser régulièrement le contenu de l'encyclopédie. L'encadré ci-dessous présente ainsi la façon dont cette division du travail est établie en 2005, illustrant à la fois l'étroite collaboration dans ce secteur, et le consensus qui porte sur les connaissances réunies dans cette « encyclopédie électorale » de portée universelle. Les acteurs qui rejoignent le projet comprennent des organisations nationales ou régionales, comme l'*Instituto Federal Electoral* (IFE), organisme chargé de l'organisation des élections au Mexique, *Elections Canada*, chargé des élections au Canada (EC) et l'Institut électoral d'Afrique du Sud (EISA), une organisation régionale financée par des fonds internationaux.

[510] United Nations Department for Economic and Social Affairs, Lettre d'invitation au directeur de cabinet du Secrétaire générale à participer, le 1er août 1997 à New Yorkj, au lancement du projet *« Administration and Cost of Elections »*, 1997. Référence archives ONU : S-1092-0126-01-00008.

Tableau 5.6 : Répartition des thématiques de l'encyclopédie électorale entre les membres du projet ACE, en 2005.

Thématique	EN	ES	FR	Thématique	EN	ES	FR
Electoral systems	IDEA	IFE	EC	Voting Operations	EISA	IFE	EC
Legislative framework	IDEA, IFE	IFE, IDEA	EC	Parties and Candidates	IDEA, IFE, EC	IFE	IDEA , IFE, EC
Electoral Management	IDEA	IFE	EC	Vote Counting	EISA	IFE	EC
Boundary Delimitation	IFES	IFE	EC	Media and Elections	IDEA	IFE	EC
Voter education	UNDP, EC	IFE	UNDP, EC	Election Integrity	EC, IFES	IFE	EC
Voter registration	EC	IFE	EC	Elections & Technology	DESA	IFE	EC

Certaines de ces connaissances se sont petit à petit imposées comme de véritables normes internationales, un aspect tout particulièrement souhaité par IDEA. L'organisation s'est en effet positionnée dès sa création dans l'idée d'une division du travail : celle-ci éditerait des normes internationales, et les autres acteurs du secteur les utiliseraient sur le terrain. Lors de sa création en 1995, l'unité la plus importante de l'organisation s'intitule ainsi *« rules and guidelines »* et s'appuie sur l'idée qu'il existerait « une demande urgente pour des standards minimums largement acceptés et reconnus, et pour des manuels sur les différentes étapes des processus électoraux »[511], qui faciliteraient la mise en place d'élections, favorisant la stabilité politique. Pour Bengt Säve-Söderbergh, fondateur de l'organisation, il s'agissait non pas d'imposer une façon d'organiser des élections, mais néanmoins de présenter différentes options considérées comme légitimes :

> Not necessarily that they should do this, but to provide people with options. This is the way you can do it, in this other country they do it this way and that way. But it's part of democracy, there are variations. You know, in your own country, the party that wins the elections gets extra seats in parliament. And that's democracy too, because it has different angles. I mean, it was done to make ruling a country easier. You know, in Sweden we have too many parties, maybe, and then they don't think, "Oh, I want that in my own party," and so on, and you have that in other countries, because everybody wants to be represented in their own way. But then the other side of the coin is how do

[511] International Idea, Work in progress. A guide to the work programme of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997. Référence archives ONU : S-1093-0131-04-00017.

> you then rule the country, if you have all these different interests? You cannot—you have to be able to create majority which can deliver the votes.[512]

L'organisation se positionne donc dès sa création comme principale productrice de savoirs de gouvernements à destination à la fois des experts du secteur, mais aussi directement des organismes nationaux chargés d'organiser les élections dans les pays du Sud. Elle produit pour cela différents types d'ouvrages, comme des manuels considérés comme des ouvrages « de base », portant sur le fonctionnement des « Organismes de gestion des élections », ou sur les différents systèmes électoraux. Mais l'organisation publie également un ensemble de notes sur des sujets plus précis, comme l'organisation du vote des citoyens vivant à l'étranger, ou les expériences de démocratie directe. Depuis 2007, ces documents sont mêmes en licence *creative commons*, afin que les connaissances puissent être reprises par les différents acteurs du secteur. Le travail des professionnels de IDEA consiste ainsi à identifier en permanence de nouveaux sujets qui semblent poser problèmes dans les processus électoraux, et participe ainsi, par ces productions, à réaffirmer en permanence la juridiction des « experts électoraux » internationaux sur ces processus. Pour cela, les responsables de l'organisation, font, avec leurs partenaires, un travail d'identification des questions sur lesquelles un besoin existe ou est en train d'émerger, allant parfois jusqu'à la décision de produire une publication sur ce sujet. Comme l'explique Therese Paanela, en prenant l'exemple de méthodes alternatives de votes, cela nécessite d'être particulièrement prudent, et de passer par un processus de consultation au sein du secteur, afin de décider si une question est importante et mérite de produire des connaissances :

> We have to be a little bit nimble : Agile, quick, light on our feet. We can't rely on something that we know, that's established from many, many years ago. So we have to just look around; who knows anything about this? What is this similar to? And piece and put things together, and bring a couple of experts, a couple of people who worked on it, maybe some from strong election commissions, and then slowly develop a skeleton. And then that skeleton, we maybe hire someone or do it ourselves, we write it out, but then we don't put it out until we—we may be putting it out as a discussion paper, as a concept, but we don't call it a handbook or put it on the Ace project until it's been through a rigorous process of checking, "is this OK, did this fit," and that's' consultation, sending it to different places, and so forth.[513]

[512] Entretien avec Bengt Säve-Söderbergh, réalisé en juillet 2019, à distance, par l'auteur.

[513] Entretien avec Therese Pearce Laanela, réalisé en juillet 2019, Stockholm, par l'auteur.

Ainsi, dans une importante division du travail, les acteurs du secteur renouvellent en permanence les savoirs sur lesquels ils s'appuient. Et c'est dans ce type de processus que peuvent parfois se stabiliser des « bonnes pratiques », ou que de véritables modèles d'action publique peuvent s'imposer, qu'il s'agit de promouvoir ensuite dans les pays du Sud. Le cas des *« Electoral Management Bodies »* est tout particulièrement intéressant sur ce point. A partir de 1995, des réunions sont régulièrement organisées avec des représentants des organismes chargés des élections, dont les statuts et les missions dans les États sont tendanciellement tous profondément différents. Ainsi, dans certains États, ce sont les ministères de l'intérieur qui sont chargés d'organiser les élections, alors que dans d'autres ce peut-être une commission spécialement désignée. Cependant, très tôt, les professionnels du secteur ont besoin de réunir l'ensemble de ces acteurs sous un même terme, et établissent ainsi la formulation *« electoral management bodies »* comme l'explique Therese : « Parce que sinon, comment sauriez-vous lequel était lequel? Nous avions de petites unités, nous avions cette commission géante, nous l'avons donc appelée organes de gestion des élections, OGE. »[514]. Très vite, de nombreuses publications, en particulier de IDEA, reprennent ce terme et en font un élément structurant de l'organisation d'une élection. Mais surtout, les différentes publications viennent petit à petit charger ces « EMB » d'une spécificité : ils doivent être indépendants. Pour faciliter le développement de ce modèle d'organisations indépendantes, IDEA choisit ainsi dans chacun de ses ouvrages et de ses travaux, de s'appuyer sur des « études de cas », ou encore « bonnes pratiques », qui concernent différents moments du processus électoral, pour considérer la façon dont certains problèmes précis (les fraudes, l'enregistrement des électeurs, etc.) sont traités dans un pays donné. Comme le montre l'extrait de l'ouvrage *« Electoral Management Design »* en annexes, alors que c'est seulement en 2011 que la Tunisie a mis en place une organisation en charge des élections, dès 2014 elle est mobilisée comme une « étude de cas » dans le manuel de IDEA.

[514] Entretien avec Therese Pearce Laanela, réalisé en juillet 2019, Stockholm, par l'auteur.

5.3.3 Un groupe professionnel transnational des « experts électoraux » aux frontières bien établies

Enfin, les professionnels de ce secteur sont parvenus à s'établir comme un véritable groupe professionnel, à l'échelle transnationale et par-delà les organisations, avec des frontières bien établies. Ces professionnels ont initialement tout pour être un « ensemble flou »[515], aux trajectoires et aux tâches tout aussi hétérogènes. La trajectoire de Peter Wolf, aujourd'hui en poste à IDEA, et reconnu comme un expert de premier plan par toutes les organisations du secteur, illustre cette hétérogénéité. Celui-ci est autrichien, et obtient un master en génie informatique à l'Université Technologique de Graz, en Autriche, dans les années 1990. Alors que la guerre en Bosnie éclate, il part un an comme bénévole pour une ONG, puis revient en 1998 travailler pour une entreprise d'informatique à Vienne. Un an et demi plus tard, il parvient à retourner en Bosnie en étant recruté comme développeur informatique dans le cadre du programme de l'OSCE qui organise le vote des bosniaques vivant à l'étranger. Il se retrouve alors chargé d'une mission qui consiste d'abord à mettre en place l'infrastructure informatique du programme, puis à la transférer aux nouvelles institutions mises en place en Bosnie à la fin de la guerre. C'est ainsi à partir de ses compétences en informatique qu'il travaille, en particulier, sur les processus d'enregistrement des électeurs, ceux-ci nécessitant à la fois de vastes bases de données, mais aussi une infrastructure technique capable de reconnaître les électeurs et d'éviter les fraudes. Son travail prend alors une portée régionale, puisqu'il est envoyé par l'OSCE sur les questions d'enregistrement des électeurs en Albanie ou encore au Kirghizstan. Mais il commence également à être mis en disponibilité pour d'autres organisations, comme IFES. C'est ainsi au nom de cette organisation qu'en 2004, sans même avoir à voyager dans le pays, il est fier de travailler depuis son ordinateur sur la « première liste électorale complète d'Irak ». Il réalise par la suite des missions du même ordre au Venezuela, ou par exemple au Congo, avant d'être recruté pour travailler à temps plein pour le projet ACE, en 2008.

Cette trajectoire montre en quoi il y a un véritable enjeu pour les « experts électoraux » à marquer les frontières de leur groupe professionnel. Celui-ci est en effet reconnu comme « expert électoral » au titre d'un ensemble de ressources qu'il a accumulé dans sa carrière. Il est ainsi considéré comme l'un des plus grands spécialistes internationaux des problèmes relatifs aux élections pour lesquels l'informatique tient une place importante, comme la constitution des listes électorales, les processus de comptage des bulletins ou la cybersécurité. C'est cette particularité qui

[515] Demazière, Didier, et Charles Gadéa. 2009. *Sociologie des groupes professionnels*. Paris: La Découverte.

conduit à donner une place centrale aux *« rosters »*, véritables listes d'experts assermentés par les organisations du secteur. Un premier *« roster »* avait été établi par la résolution votée par l'Assemblée Générale de l'ONU en 1991. Celle-ci établissait que le Secrétariat devait établir et tenir à jour une liste d'experts internationaux susceptibles de fournir une assistance technique et de participer à la vérification de processus électoraux. Mais avec le temps, cette liste, supposée initialement faciliter l'identification d'experts devient avec la montée en puissance des élections un dispositif de clôture délimitant le groupe professionnel propre au secteur. Ce *« roster »* est géré par l'unité d'assistance électorale, mais est mis en commun, en fonction des besoins, entre le département des opérations de maintien de la paix et le PNUD.

Celui-ci consiste en une liste des individus reconnus comme « experts électoraux » et donc qu'une organisation onusienne peut envoyer sur le terrain. Chaque individu sélectionné y est inscrit avec comme éléments principaux ses capacités en langues et ses thématiques d'expertise, et il est difficile d'y entrer. Chaque ajout sur le *roster* passe par la vérification des titres académiques et de l'expérience du candidat (missions menées, et certifications internationales possédées), ce qui permet ainsi de faciliter et d'accélérer les processus de recrutement. Car une inscription sur le *roster* ne signifie pas la garantie d'un recrutement, elle permet seulement d'être proposé, par exemple, aux responsables d'un projet électoral en Tunisie lorsque l'équipe du PNUD sur place a besoin d'en recruter un. Le fait d'avoir déjà passé les étapes les plus substantielles du recrutement permet alors de rendre celui-ci plus rapide. Ce *roster* répond à la nécessité d'identifier et de certifier les compétences d'individus dans un domaine pour lequel il n'existe initialement ni diplôme, ni même des compétences particulières. Comme l'explique Aleyda Fereira, les experts électoraux ont des trajectoires assez différentes :

> The background depends on the area. In general, legal experts, they are lawyers; but we have many teachers that became capacity development experts. For example, in Australia, many of the people who work in the electoral management body in terms of capacity development in that institution were teachers that did a lot of the professional development. […] I mean, focusing basically on voter education, voter information, public outreach; but then you have people with media, communication background, for public outreach. So it depends on the area of expertise, because, to the electoral experts, you have the generalists, like… I will consider myself like a generalist, I know more about voter information and voter education than voter registration, but I'm a little bit of everything, right? But I'm not an expert on voter registration, I know some important issues that I need to know as an electoral expert, but I'm not going to do a feasibility

> study on voter registration, that's not… I'm not an IT person. So for that, you need someone with more an IT background, and a statistical background, and a math background; so it depends on the area.[516]

Cette hétérogénéité des experts amène les professionnels du secteur à mettre en place à partir de 1999 un dispositif de formation et de certification des compétences, qui vise à clôturer ce groupe professionnel transnational sur la détention de savoirs précis. Il s'agit ainsi à la fois de « monopoliser un acte de travail », mais aussi de « former de nouveaux membres à l'exercice professionnel »[517]. Sous le nom de *Building Resources in Democracy, Governance and Elections* (BRIDGE), ces professionnels élaborent donc un curriculum de formation, adossé lui-même à des certifications. Chaque organisation impliquée (International IDEA, IFES, le PNUD, l'Unité d'Assistance électorale de l'ONU et la Commission Électorale Australienne) a depuis la possibilité d'utiliser le curriculum, tant qu'elle respecte les procédures spécifiées pour son utilisation. Celui-ci est organisé en modules, dont les contenus s'appuient pour beaucoup sur les connaissances produites et rassemblées dans le cadre du projet ACE. Les formations BRIDGE rassemblent, selon les contextes, aussi bien des candidats et des membres de partis politiques, des représentants de la société civile, des organisations locales d'observation des élections, ou encore les professionnels des organisations partenaires du projet. La durée moyenne d'une formation BRIDGE est de 5 jours, avec environ 20 participants, afin que la taille du groupe se prête à des activités collectives et aux discussions. L'utilisation du matériel est strictement encadrée, et n'est possible que par un facilitateur « entièrement accrédité ». Ceux-ci doivent eux-mêmes suivre une formation pour devenir facilitateur, comme l'explique Peter Wolf :

> How it works, to become an official Bridge facilitator : if somebody wants to run official Bridge trainings as one, and if you want to be the trainer, you have to do these accreditations—what's called a trained facilitator, TTF, a course that I did that was two weeks. And you learn about Bridge and the methodology and you try and run some of the modules, and after that you're semi-accredited. And then you have to really run one complete training by yourself and there's going to be somebody accredited by your side and going to watch you and support you and help you run this. And I think then you'd be a fully accredited Bridge facilitator and then you could go around the world and wherever they are running Bridge training and you could say, "I'm a Bridge trainer and I can do this for you." So that's the—if you want to be a trainer.[518]

[516] Entretien avec Aleyda Ferreira, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

[517] Demazière, Didier, et Charles Gadéa. 2009. *Sociologie des groupes professionnels*. Paris: La Découverte.

[518] Entretien avec Peter Wolf, réalisé en juillet 2019, Stockholm, par l'auteur.

A partir de sa création, le projet BRIDGE s'est imposé dans le secteur comme une référence, donnant lieu à une croissance très importante des formations, et surtout à l'établissement d'une véritable autorité, dans le secteur mais également dans certains espaces nationaux, quant aux connaissances nécessaires pour travailler dans le domaine des élections. Le groupe professionnel transnational des « experts électoraux » est ainsi l'un des mieux établis du champ réformateur de la « gouvernance », permettant de construire des carrières professionnelles complètes, entre organisations intergouvernementales, ONG, et missions de consultant ou d'analyste pour des missions d'observation électorale internationales.

***

Ce chapitre a montré en quoi le champ réformateur de la « gouvernance » est structuré par deux logiques différentes. D'une part, les organisations sont désormais en concurrence pour l'obtention de financements. En s'appuyant sur les travaux de Monika Krause sur le champ humanitaire[519], on montre ainsi en quoi l'espace transnational qui s'est constitué vise à mettre en lien des projets de réformes dans les pays du Sud avec des États qui acceptent de les financer, dans les pays du Nord. Surtout, on montre en quoi ces organisations sont situées dans le champ selon deux oppositions, selon qu'elles construisent leur travail comme relevant de la « politique » ou de l'« administration », et selon qu'elles s'adressent à des interlocuteurs gouvernementaux ou non-gouvernementaux. Revenir sur le cas de IDEA et du PNUD permet de voir ce qui est sans doute une particularité de ce champ réformateur : les contraintes légales et institutionnelles auxquelles font face certaines organisations. La constitution du champ réformateur a donc permis aux différentes organisations de proposer des projets, mais celles-ci sont contraintes par leurs propres positions. Tout l'enjeu est alors de montrer comment ces organisations utilisent le « flou » propre à la fois au terme et au contenu des activités de « gouvernance ». On a ainsi prolongé le travail de Lucile Maertens et Raphaëlle Parizet, en montrant que même sur des objets de l'action publique transnationale comme l'organisation des élections ou le travail des parlements, les organisations et

[519] Krause, Monika. 2014. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. Chicago ; London: University of Chicago Press.

les professionnels impliqués sont tout à fait capables de « construire la dimension technique et « apolitique » de leurs pratiques »[520].

On a également montré en quoi une seconde logique réside en la collaboration des professionnels au sein de différents secteurs, comme l'« assistance électorale » et le « renforcement parlementaire ». Les trois premiers chapitres avaient déjà permis de voir se dessiner des objets spécifiques de ces formes d'action publique transnationale, mais en s'appuyant jusqu'ici sur des savoirs et des professionnels le plus souvent extérieurs aux différentes organisations. Désormais, ce sont donc ces secteurs qui sont les espaces sociaux de référence pour la production de savoirs, de normes, de modèles d'action publique. Au sein de ces différents secteurs, on voit comment sont produites et mobilisées des ressources construites comme « internationales », et généralement entendues par là comme « universelles ».

[520] Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

Chapitre 6 : Du « renforcement » au « contrôle » des institutions d'État

Restructuration du champ réformateur autour de l'« accountability »

En haut, une réunion de la « table nationale du gouvernement ouvert » en septembre 2019, incarnation en Argentine de l'*Open Governement Partnership* (OGP), qui rassemble les « réformateurs » argentins (représentants du gouvernement, militants, fonctionnaires). En bas, l'atelier « Faire bon usage du gouvernement ouvert » lors du sommet de l'OGP à Ottawa en 2019, qui rassemble des « réformateurs » de différents pays, comme la directrice de l'organisation d'observation électorale indonésienne Perdulem (avec le micro), ou encore un juriste français de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (à droite).

À partir des années 2000-2010, des acteurs non-gouvernementaux se constituent dans les espaces nationaux, en s'appuyant sur des ressources financières et symboliques internationales, pour assurer le *« monitoring »*, c'est à dire à la fois la surveillance et le contrôle des institutions et des processus politiques. Comme l'ont montré Hélène Combes et Gabriel Vommaro dans leur travail sur le Mexique et l'Argentine, ce *monitoring* se fait tout particulièrement au nom du concept d'« *accountability* », entendu à la fois comme un « contrôle croisé entre les pouvoirs institutionnels » et comme le « contrôle citoyen des institutions »[521]. Des auteurs comme Bastien François ont montré en quoi ce concept, que celui-ci traduit par « responsabilité », était propre aux institutions et au répertoire politique anglo-saxons, et que le mobiliser en France reviendrait par exemple à renforcer le rôle des commissions d'enquêtes parlementaires[522]. Dès lors, ce chapitre montre en quoi fonder des activités sur l'*accountability* relève d'une restructuration du champ réformateur de la gouvernance, pour passer d'activités de réformes basées sur le renforcement des institutions d'État, à des activités visant au contrôle de ces mêmes institutions.

Comme l'ont montré les chapitres précédents, les activités visant à réformer les institutions d'État ne sont pas apparues avec la mise à l'agenda de la « gouvernance », et ce processus a en réalité consisté en la formation d'un champ réformateur autonome. Celui-ci est construit notamment sur l'opposition entre des activités visant à mettre en place des réformes des institutions d'État en ayant comme interlocuteurs des acteurs gouvernementaux, ou bien des acteurs non-gouvernementaux. Une telle appréhension relationnelle de la « gouvernance » implique donc d'étudier les activités d'appui aux organisations non-gouvernementales en relation avec les activités d'appui aux institutions d'État. Prendre une perspective de sociologie historique sur le champ réformateur de la « gouvernance » amène donc à s'intéresser à la façon dont les relations entre ces différentes activités se sont structurées et ont évolué, pour instituer une nouvelle forme de gouvernementalité. Car aborder l'*accountability* comme un concept ne suffit pas à montrer comment une forme d'action publique transnationale produit en retour de nouvelles formes de gouvernementalité dans les espaces nationaux. On montre ainsi en quoi l'avènement de l'*accountability* est le produit d'une restructuration symbolique du champ engagée tout particulièrement par la Banque mondiale à partir des années 2000, qui s'attache à disqualifier le

---

[521] Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1), p. 7.

[522] Voir par exemple : François, Bastien. 2001. « Pourquoi il faut changer de constitution ». *Mouvements* no18(5): 52-56.

« renforcement des capacités », terme qui fait son apparition pour discréditer les activités ayant les acteurs gouvernementaux comme uniques interlocuteurs. La « banque des savoirs » se révèle alors davantage comme une organisation qui produit et mobilise des ressources académiques pour restructurer le champ de la « gouvernance ».

On montre alors comment se construit cette restructuration symbolique et quels sont ses effets sur l'action publique transnationale, tout particulièrement dans le secteur du « renforcement parlementaire ». À partir des années 2000, la Banque mondiale construit une politique anti-corruption fondée sur l'*accountability* entendue à la fois comme un appui aux institutions « indépendantes » pour mieux contrôler l'État, et aux organisations non-gouvernementales dans un rôle de contrôle citoyen des institutions. Dans le « renforcement parlementaire » cela amène par exemple la Banque mondiale, en lien étroit avec l'OCDE, à mettre en forme et à diffuser un modèle « international » d'action publique dédié au contrôle parlementaire des budgets des États : les *« parliamentary budget offices »*. Il s'agit de s'appuyer sur les parlements, et plus particulièrement sur des fonctionnaires spécialement formés pour rendre le gouvernement *« accountable »* de ses choix économiques et budgétaires. Mais c'est seulement à partir des années 2010 que l'organisation peut véritablement s'appuyer, à l'échelle internationale, sur un ensemble d'organisations non-gouvernementales en mesure de rendre les institutions *« accountable »*. Depuis la première vague de financement des organisations non-gouvernementales de la fin des années 1980, il a en effet fallu un certain temps pour que celles-ci s'institutionnalisent dans les espaces nationaux et que certaines d'entre-elles se spécialisent sur le *« monitoring »* des institutions politiques. Une alliance se produit alors entre la Banque mondiale, qui s'appuie sur des savoirs économiques pour mieux contrôler l'État, et des organisations comme NDI, dont le travail est de soutenir les réseaux de militants, particulièrement d'opposition. Dans le secteur du « renforcement parlementaire », on montre en quoi cela passe en premier lieu par la construction puis la mise en réseau des *« parliamentary monitoring organizations »*. En s'intéressant à la façon dont ce modèle de contrôle citoyen des parlements est construit, on montre en quoi l'appui aux organisations non-gouvernementales consiste en réalité en un encadrement, à distance, des pratiques visant à la réforme des institutions d'État. On revient en particulier sur la rédaction et l'institutionnalisation de la « Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire », qui institue un ensemble de critères précis, à valeur « internationale », sur lesquels les militants peuvent s'appuyer pour exiger des réformes dans les espaces nationaux.

Mais on montre enfin que cette restructuration symbolique autour de l'*accountability* va bien au-delà des secteurs du champ réformateur de la « gouvernance », et qu'elle tend même à les défaire. En 2011, l'*Open Government Partnership* (OGP) est mis en place par l'administration Obama, avec une participation importante d'acteurs comme NDI et la Banque mondiale. On montre en quoi ce « partenariat » relève en réalité de l'institution d'une nouvelle forme de gouvernementalité transnationale, qui donne une place à la « société civile » dans la conduite des réformes à la fois dans les espaces nationaux et dans les espaces transnationaux. Ce mécanisme s'appuie en effet sur un engagement des pays à mettre en place des réformes visant à la « transparence » des institutions, et visant surtout à impliquer la « société civile » à chaque étape, de la rédaction des « engagements » de réformes à leur évaluation. Prolongeant la restructuration engagée autour du concept d'*accountabity*, celui de « gouvernement ouvert » part du principe que la publication de l'ensemble des informations relatives au travail des institutions d'État conduit nécessairement à leur réforme, par le rôle des organisations non-gouvernementales spécialisées dans le monitoring de ces institutions. Dès lors, dans une telle configuration, l'expertise internationale du fonctionnement des institutions d'État s'en trouve reléguée, caractérisée à la fois par un coût bien plus élevé et des résultats bien moindres qu'un appui à une société civile désormais en mesure d'obtenir des réformes. Cet approfondissement de la restructuration du champ autour de l'*accountability* amène ainsi les « réformateurs », élus, militants, chercheurs, à pouvoir eux-mêmes être des acteurs du champ réformateur à part entière. On voit alors ces espaces transnationaux s'ouvrir à des individus qui combinent l'utilisation de ressources internationales pour mettre en place des réformes dans leur espace national, et qui utilisent la mise en place de ces mêmes réformes nationales comme ressources dans les espaces transnationaux.

La première section de ce chapitre montre comment des acteurs comme la Banque mondiale ont engagé une restructuration symbolique du champ autour d'une opposition entre « renforcement des capacités » des institutions d'État, et « contrôle » de ces institutions d'État au nom de l'*accountability* **(6.1)**. La seconde section montre comment cette restructuration a transformé l'action publique transnationale dans le secteur du « renforcement parlementaire », en considérant les parlements à la fois comme une institution de contrôle de l'État et comme devant faire l'objet d'un contrôle citoyen **(6.2)**. Enfin, la dernière section montre en quoi l'avènement du concept d'*« open government »* est une forme d'aboutissement de celui d'*accountability*, en instituant, par-delà les secteurs de la « gouvernance » une nouvelle forme de gouvernementalité transnationale

basée sur une place donnée aux organisations de monitoring des institutions d'État à la fois dans les espaces nationaux et transnationaux **(6.3)**.

6.1 Une restructuration du champ sur l'opposition entre « renforcement des capacités » et « *accountability* » des institutions d'État

L'*accountability* n'est pas qu'un concept, elle relève d'une restructuration symbolique du champ de la « gouvernance », qui est tout particulièrement le produit du travail de fonctionnaires de la Banque mondiale, dans la construction d'une politique anti-corruption visant à s'appuyer sur les institutions « indépendantes » et sur les acteurs non-gouvernementaux **(6.1.1)**. Cette restructuration du champ est rendue possible en particulier par la montée en puissance dans les espaces nationaux, avec l'aide d'acteurs internationaux, d'organisations non-gouvernementales spécialisées sur le *« monitoring »* des institutions d'État **(6.1.2)**. On montre en quoi cette restructuration vise à disqualifier les activités de réformes ayant les acteurs gouvernementaux comme interlocuteurs, par exemple par la formation des fonctionnaires. Le terme de « renforcement des capacités » est désormais utilisé pour opposer ces activités à celles d'*accountability* **(6.1.3).**

6.1.1 À la Banque mondiale, une politique anti-corruption fondée sur les institutions d'État « indépendantes » et les acteurs non-gouvernementaux

Gabriel Vommaro et Hélène Combes ont montré en quoi le concept d'*accountability* a été imposé comme la « responsabilité, l'obligation de rendre (des) compte(s) »[523]. Ils montrent plus précisément comment le politiste Guillermo O'Donnel l'a repris afin de penser à la fois l'« accountability verticale » comme le « contrôle citoyen des institutions » , et l'« accountability horizontale », comme le « contrôle croisé entre les pouvoirs institutionnels »[524]. Or, comme on l'a vu en étudiant les oppositions propres au champ de la « gouvernance », mener des activités au nom de l'*accountability* ne va initialement pas de soi, car cela implique d'avoir comme interlocuteurs des acteurs non-gouvernementaux, ou bien des acteurs qui font partie de l'État tout en étant indépendants du gouvernement. On veut donc d'abord montrer en quoi fonder des activités sur ce

[523] Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1), p. 7.

[524] Ibid.

concept implique nécessairement une restructuration du champ réformateur. Comme on l'a vu dans le chapitre 4, la mise à l'agenda de la « gouvernance » à la Banque mondiale s'appuyait dès 1997 sur l'idée de renforcer les institutions indépendantes au sein des États. Mais pour rendre opérationnel un tel projet, et pouvoir s'appuyer également sur des institutions non-gouvernementales, il a fallu en premier lieu se défaire plus amplement d'une position qui contraignait à travailler directement auprès des États. C'était le principal projet des fonctionnaires qui ont œuvré une politique anti-corruption dans les années 2000.

Cette politique a été mise en place au sein de la division en charge du secteur public de la Banque mondiale, dirigée par Cheryl Gray, et donc au sein du pôle académique de l'organisation, comme montré dans le chapitre 4. Mais en réalité, nombre des fonctionnaires au sein de cette division ont travaillé auparavant sur l'Europe de l'Est, soit à partir du siège, soit directement dans les pays. C'est donc l'expérience qu'on eue ces économistes de la mise en place réformes structurelles, et plus largement des transitions des économies soviétiques vers l'économie de marché, qui va fonder une politique anti-corruption à l'échelle globale. La trajectoire de James Anderson illustre ces circulations, des postes de suivi des économies « en transition » au bureau chargé de travailler sur les réformes des institutions d'État. Né aux États-Unis, après un diplôme en économie reçu à l'Université du Maryland en 1991, il est recruté comme coordinateur de terrain dans le cadre d'un projet du *Center for Institutional Reform and the Informal Sector* (IRIS) en Mongolie. Comme nous l'avons montré dans le chapitre 4, l'IRIS a été fondé par l'économiste Mancur Olson, et s'appuie sur des fonds de USAID pour mettre en place dans les anciennes provinces de l'Union soviétique des projets de réformes des institutions qui s'appuient sur des savoirs économiques issus de l'économie du droit. Il s'agit de produire des institutions construites toutes entières sur l'idée de faire émerger des marchés, et de s'appuyer pour cela en particulier sur des réformes juridiques. En 1996, c'est en Mongolie que James Anderson quitte son poste de coordinateur de terrain pour l'IRIS et rejoint la Banque mondiale, d'abord comme consultant de court terme. En 1997, l'organisation le recrute à temps plein, sur un poste d'économiste au siège à Washington, où il poursuit son travail sur l'Europe de l'Est et devient alors spécialiste de la « gouvernance » sous la direction de Cheryl Gray.

C'est trois ans plus tard, en 2000, qu'il devient l'un des principaux rédacteurs d'un rapport intitulé *« Anticorruption in Transition. A contribution to the policy debate »*[525]. Comme le montre la trajectoire de Sanjay Pradhan, qui entreprend la publication de ce rapport (voir notice biographique

[525] World Bank, éd. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. World Bank.

ci-dessous), ce document est une première étape d'un processus de reformulation des réformes promues par la Banque mondiale, dans une continuité étroite, des programmes d'ajustement structurel des années 1990 au « Gouvernement Ouvert » promu aujourd'hui, en 2019. Ce rapport est en effet le premier qui va véritablement justifier, au nom de la lutte contre la corruption en s'appuyant sur les savoirs économiques accumulés par l'organisation, que celle-ci se défasse d'un mandat qui la contraint à avoir les acteurs gouvernementaux comme principaux interlocuteurs. Car si la précision légale du mandat établie en 1991 permet de travailler sur la « gouvernance » tant que les activités restent dans l'objectif de croissance économique, l'organisation ne peut toujours pas traiter de front les questions de corruption, et est contrainte de travaux avec les acteurs gouvernementaux. Ce rapport incarne entièrement les relations de pouvoir propres au champ réformateur de la « gouvernance », puisqu'il est préparé par les fonctionnaires de la Banque mondiale, mais avec les financements de gouvernements qui souhaitent élargir le périmètre de son action : le Danemark, l'Italie, la Norvège et l'agence britannique de développement DFID, et surtout USAID. Ce rapport s'appuie sur le travail de l'organisation en économie du droit, et tout particulièrement sur les données produites par l'équipe de Daniel Kaufmann, pour démontrer l'importance du « problème » de la corruption, tout particulièrement en Europe de l'Est. L'ensemble des indicateurs, en agrégeant des données relatives aussi bien aux systèmes légaux qu'aux perceptions des investisseurs, montre que les pays de l'OCDE ont l'indice de corruption le plus faible, quand le plus élevé est parmi les pays de la Communauté des états indépendants.

Mais l'intérêt de ce rapport porte plus précisément sur la façon dont il justifie d'avoir comme interlocuteurs non plus seulement les institutions d'État. Il s'agit d'abord de s'intéresser à deux formes de corruption considérées comme différentes : « corruption administrative », et la « capture de l'État ». La « capture de l'État » est définie comme « l'action d'individus, de groupes, ou d'entreprises à la fois dans le secteur public et privé pour influencer la formation des lois, de la régulation, des décrets, et d'autres politiques gouvernementales à leur avantage ». La « corruption administrative » correspond pour sa part à « l'imposition intentionnelle de distorsions dans la mise en place de lois, de régulations et de règles existantes pour fournir des avantages à des acteurs étatiques ou non-étatiques ». Ces deux formes de corruption sont présentées comme liées à la remise de pots-de-vin. Le rapport montre alors en quoi ces deux formes de corruption disqualifient l'approche « standard » qui vise à réformer l'administration publique et la gestion des finances publiques, pour privilégier un ciblage des « relations structurelles plus larges » :

> The standard advice for combating corruption has traditionally focused on measures to address administrative corruption by reforming public administration and public finance management. But with the increasing recognition that the roots of corruption extend far beyond weaknesses in the capacity of government, the repertoire has been gradually expanding to target broader structural relationships, including the internal organization of the political system, relationships among core state institutions, the interactions between the state and firms, and the relationship between the state and civil society.[526]

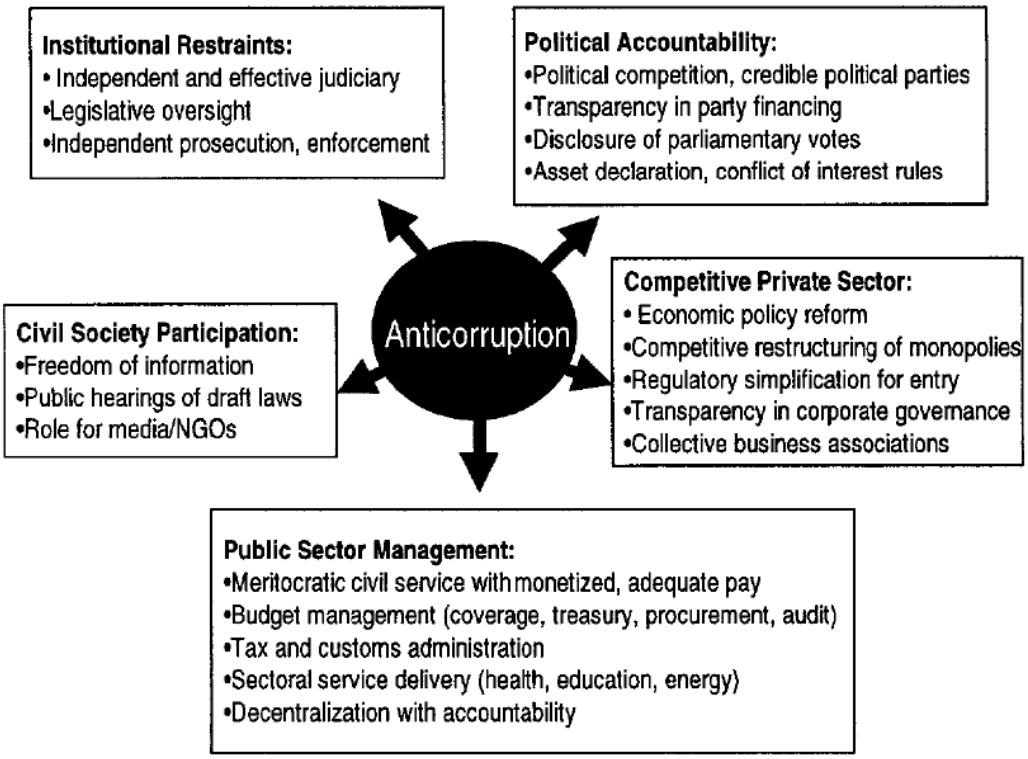
Autrement dit, la réorientation suggérée par le rapport consiste à ne plus chercher à réformer directement les institutions d'État, mais à réformer le cadre général dans lequel s'inscrivent ces institutions : système politique, relations entre les institutions et avec la société civile. On se trouve alors précisément ici dans ce que Daniel Hirshman et Elizabeth Popp Berman identifient, parmi les processus à travers lesquels l'économie « fabrique » les politiques, comme la diffusion d'un « style de raisonnement » propre à cette discipline[527]. Sans pour autant s'inscrire dans la production de savoirs académiques, le rapport est en effet écrit par des économistes de la Banque mondiale qui ont tiré du courant de l'économie du droit, et de leurs propres expériences en Europe de l'Est, une appréhension particulière des réformes à mener. Contrairement aux savoirs issus, par exemple, de l'administration publique, les prescriptions qu'ils forment visent alors, dans la logique de l'économie du droit, non pas à réformer directement, mais à promouboir un cadre institutionnel favorable à la mise en place de « bonnes institutions ». Comme le montre l'encadré 6.1, cette nouvelle approche s'appuie sur cinq piliers. Les piliers relatifs à la gestion du secteur public et à la compétitivité du secteur privé ne sont pas particulièrement nouveaux, et celui sur les « contraintes institutionnelles » était déjà largement évoqué dans le rapport remis par le groupe de travail sur la corruption en 1997. Ce sont avant tout les domaines relatifs à l'« accountability politique » et à la « participation de la société civile » qui visent à faire évoluer la position de la Banque mondiale.

---

[526] World Bank, éd. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

[527] Hirschman, Daniel, et Elizabeth Popp Berman. 2014. « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics ». *Socio-Economic Review* 12(4): 779-811.

Encadré 6.1 : *« Addressing State Capture and administrative corruption »* , Illustration issue du rapport *Anticorruption in Transition*, 2000.



Alors que le pilier relatif à la participation de la société civile consiste à soutenir les initiatives visant à promouvoir la « sensibilisation du public sur la corruption et le besoin de la limiter », celui relatif à l'« accountability politique » cherche à profondément transformer le rapport entre la population et les institutions d'État, en la définissant de la manière suivante :

> Political accountability refers to the constraints placed on the behavior of politicians and public officials by organizations and constituencies having the power to apply sanctions to them. As political accountability increases, the costs to politicians of making decisions that benefit their private interests at the expense of the broader public interest also increase. Two of the key instruments for strengthening political accountability are: (i) increasing the transparency of decisions made by public officials and (ii) increasing competition through organizations that provide broad constituencies with vehicles, such as mass-based political parties, for expressing their collective demands. Transparency can be fostered by a number of measures such as requiring public officials to disclose their income and assets to reveal conflict of interest. Such laws feature in many

> countries like Latvia, where the law penalizes illicit enrichment of officials who cannot justify possession of assets in excess of their normal source of income, and Lithuania, where the asset declaration law has been successfully used to remove corrupt officials from office.[528]

Ce rapport est donc en rupture avec la position à laquelle est normalement contrainte la Banque mondiale dans le champ de la « gouvernance ». D'abord, il traite directement des enjeux propres aux champs politiques nationaux, et il le fait en évoquant le rôle des acteurs non-gouvernementaux. Il reste cependant acceptable dans le cadre des transitions en Europe de l'Est, où les résistances à l'intervention des organisations internationales sont particulièrement faibles, et également car il ne s'agit que d'un rapport, qui n'engage pas la politique conduite par l'organisation. C'est seulement quelques années plus tard, en 2006, que Sanjay Pradhan s'appuie sur ce travail pour faire adopter officiellement par le conseil d'administration de la Banque mondiale une stratégie sur la gouvernance et la lutte contre la corruption. Après avoir précisé les statuts de l'organisation en 1991, il s'agit 15 ans plus tard d'adopter un document qui rende possible un travail avec les institutions indépendantes et surtout avec les acteurs non-gouvernementaux. Ce document est présenté en mars 2006 et fait ensuite l'objet de consultations dans différents pays, afin de parvenir à un consensus, car celui-ci suscite des résistances de la part des États. Le document, finalement accepté en 2007 par le Conseil d'administration, stipule ainsi en premier lieu une série de principes explicitant que dans cette stratégie de gouvernance et de lutte contre la corruption, l'organisation se concentre sur l'objectif de réduction de la pauvreté, et que « le gouvernement d'un pays reste le principal interlocuteur » de la Banque mondiale. Cependant, l'un des points de cette stratégie établit le fait de « s'engager plus systématiquement avec une gamme plus large d'acteurs » :

> As stated in the Development Committee Communique, "Governments are the key partners of the Bank in governance and anticorruption programs, while, within its mandate, the Bank should be open to involvement with a broad range of domestic institutions taking into account the specificities of each country." While working with the government as its principal counterpart, the WBG will scale up existing good practice in working with a broad range of stakeholders. The aim is to help strengthen state accountability, thereby also providing impetus for gains in state capability. For instance, as affirmed by the consultations, the Bank, consistent with its mandate and in collaboration with other multilateral and bilateral organizations, will continue to support

[528] World Bank, éd. 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.

> initiatives that: enable citizens to access information and participate in the development of policies, spending priorities, and service provision; promote community participation to improve local governance; strengthen the enabling environment and capacity of civil society and the media to monitor public policymaking and implementation; and encourage greater oversight over public procurement, asset declarations, and other important dimensions of government performance.[529]

Par ce travail, en s'appuyant sur la production académique de l'organisation, les fonctionnaires promoteurs d'une intervention plus importante sur la réforme des institutions d'État parviennent donc à faire évaluer le cadre légal et institutionnel de ces interventions. Il s'agit donc d'une rupture forte, qui permet à ces fonctionnaires de tenir désormais une position bien différente dans le champ réformateur construite sur le concept d'*accountability*, et de s'adresser comme ils le souhaitent aux acteurs non-gouvernementaux comme aux institutions étatiques indépendantes.

Notice biographique 7 : Sanjay Pradhan, des programmes d'ajustement structurel à l'*« Open Government »*

Sanjay Pradhan (né en 1960 dans l'État du Bihar, Inde) a joué un rôle de premier plan dans la reformulation de l'approche des réformes des institutions d'État promues par la Banque mondiale, de la « discipline fiscale » au « gouvernement ouvert ». De père fonctionnaire, il a grandi dans un des États les plus pauvres d'Inde, avant de finir sa scolarité aux Philippines où son père a trouvé du travail. Sanjay Pradhan a ensuite obtenu en 1978 une bourse pour Harvard, où il obtient un bachelor puis un Ph.D en économie et gestion. Il entre en 1986 à la Banque mondiale par le programme « Jeunes professionnels ». Il se spécialise ensuite sur le « secteur public », en travaillant sur les réformes suivies par la Banque mondiale en Europe de l'Est ou encore en Asie. Il commence alors à mener des recherches dans ce domaine, et publie ainsi en 1996 deux articles de recherche internes à la Banque mondiale, portant respectivement sur la façon d'évaluer les dépenses publiques dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, et sur l'impact des modèles institutionnels sur la « discipline fiscale ». C'est dans cette logique qu'il est choisi pour être le « leading author » du rapport sur le développement dans le monde de 1997 intitulé « L'État dans un monde en mutation ». Le rapport est l'aboutissement d'un peu plus d'une décennie de programmes d'ajustement structurel, et plaide pour « repenser l'État ».

Avec la mise à l'agenda officielle de la lutte anti-corruption en 1996, Sanjay Pradhan devient ensuite le plus fervent défenseur de politiques de lutte contre la corruption à la Banque mondiale. Il prolonge ainsi son travail sur les réformes du « secteur public » en s'intéressant tout particulièrement à celles engagées en Europe de l'Est au titre de la lutte anti-corruption. Son approche se distingue alors dès la fin des années 1990 par le fait de ne plus seulement chercher à

[529] World Bank, Strengthening the World bBank group engagement on governance and anticorruption, 2007.

renforcer les institutions d'État, mais de s'adresser à la publication de ses données par l'État et au rôle de la société civile. En 2002, il succède alors à Cheryl Gray à la tête des activités liées au secteur public, qui devient le « Public sector governance department » en 2003. Soutenu par Paul Wolfowitz, Président conservateur de la Banque mondiale à partir de 2005, il fait alors adopter une politique « gouvernance et anti-corruption » par le conseil d'administration de l'organisation, et en fait une priorité, qui se traduit notamment par la publication du rapport intitulé « The many faces of corruption », en 2007. Alors que Paul Wolfowitz quitte l'organisation en 2007 pour des accusations de corruption, Sanjay Pradhan co-publie un texte demandant la poursuite de cet agenda, et est nommé à la tête du World Bank Institute par le nouveau président, en 2008.

Il s'engage ensuite comme Vice-Président de la Banque mondiale en charge de l'innovation vers le « gouvernement ouvert ». En 2012, il fait une conférence TED qu'il débute par une histoire personnelle : quand il était petit en Inde, il a trouvé devant chez lui un panier de fruits, que son père lui interdit de manger. Il apprendra plus tard que ce panier de fruit était un pot-de-vin destiné à son père pour l'obtention d'un contrat avec le gouvernement local, et que celui-ci se battait pour empêcher la corruption. L'ensemble de son intervention a pour but de montrer l'importance de la transparence et de l'*accountability* de l'aide internationale, c'est à dire la nécessité de publier les données disponibles sur le développement et sur la gouvernance pour que les citoyens puissent vérifier leur utilisation : l'« open government ». Alors que l'Open Government Partnership est lancé en 2011 en marge d'une Assemblée générale de l'ONU, Sanjay Pradhan en devient en mai 2016 le directeur général.

6.1.2 L'émergence d'organisations non-gouvernementales dédiées au *« monitoring »* des institutions politiques

Quand Laëtitia Atlani-Duault s'intéresse à l'appui aux organisations non-gouvernementales dans le cadre de la « gouvernance » à la fin des années 1990, celles-ci s'inscrivent encore avant tout dans des secteurs d'intervention précis du développement ou de l'humanitaire, comme la prévention du sida[530]. C'est seulement avec l'apparition à partir des années 2000, d'organisations non-gouvernementales spécialisées sur le *« monitoring »*, c'est à dire à la fois la « surveillance » et le « contrôle », des institutions politiques, que la restructuration du champ de la « gouvernance » autour de l'*accountability* n'est possible. Pour passer du concept d'*accountability* à une nouvelle forme d'action publique transnationale, il est en effet nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des acteurs non-gouvernementaux en mesure de promouvoir des réformes, non pas dans des secteurs

[530] Voir en particulier : Atlani-Duault, Laëtitia. 2003. « Les ONG locales, vecteurs de « bonne gouvernance » dans le Second Monde ? Introduction à une étude de cas ». *Journal des anthropologues. Association française des anthropologues* (94-95): 183-90.

particuliers, mais visant à réformer les institutions elles-mêmes. Boris Pétric, par exemple, relate la « prolifération des ONG » au Kirghizstan dans les années 2000, mais revient plus particulièrement sur l'émergence, avec l'appui d'acteurs comme NDI, d'un réseau d'organisations d'observation électorale[531]. En s'appuyant sur la littérature existante et sur des matériaux originaux, on peut alors retracer la genèse de ce qu'il décrit comme « la naissance d'un dispositif de pouvoir transnational »[532] capable d'incarner cette restructuration du champ réformateur autour de l'*accountability*. En croisant les travaux existants avec les sources relatives, par exemple, aux financements de USAID, c'est en Amérique latine, plus particulièrement en Argentine et au Chili, que l'on trouve les premiers financements ayant pour but l'émergence d'organisations non-gouvernementales visant explicitement à la réforme des institutions d'État, et qu'on peut ainsi comprendre comment des « champs experts à l'historicité variés » ont émergé à travers des financements internationaux, en vue de promouvoir des réformes[533].

Au Chili, par exemple, l'organisation *Fundacion Ciudadano Intelligente*[534], qui joue depuis sa création en 2009 un rôle central dans les mobilisations pour la « transparence » des institutions, est née de groupes sociaux qui avaient bénéficié en 1988 des premiers financements attribués par USAID pour mettre en place la fondation « Participa » visant à sensibiliser au vote lors du référendum sur le départ du Général Pinochet. La situation est la même en Argentine, où les travaux respectifs de Romina Malagamba Otegui et Sebastian Pereyra, des chercheurs argentins, ont montré comment l'organisation *Poder Ciudadano*[535], a été initialement mise en place sur les fonds de USAID et de la Fondation Ford, avant de devenir des « promoteurs de la transparence » ayant « accès aux institutions de l'État afin de concevoir des agences et des lois pour lutter contre la corruption »[536]. C'est autour de cette organisation que d'autres vont naître dans les années 1990,

---

531 Pétric, Boris. 2008. « Observation électorale et réseaux d'ONG transnationaux : le cas du Kirghizstan ». *Revue Tiers Monde* n° 193(1): 91-109, et Pétric, Boris. 2013. *On a mangé nos moutons - Le Kirghizstan, du berger au biznesman*. Paris: Belin Littérature et revues.

532 Ibid.

533 Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1): 4-23.

534 Traduction littérale : Fondation du Citoyen intelligent.

535 Otegui, Romina Malagamba. 2009. « La emergencia de la Fundación Poder Ciudadano y las transformaciones en las formas de la política en la Argentina (1988-1992) ». FLACSO Argentina, et Pereyra, Sebastián. 2013. *Politica y Trasparencia*. Buenos Aires: siglo xxi Argentina. La traduction litéralle de « Poder Ciudadano » est « Pouvoir citoyen ».

536 Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1), p. 8.

comme *Directorio legislativo*, dédiée à la surveillance du Parlement. En appuyant une enquête sur des matériaux propres à différents pays (Argentine, Mexique, Serbie, Chili, Ukraine, Tunisie, Maroc), on s'aperçoit alors que la constitution de ces organisations suit une trajectoire similaire. Par exemple, *Fundar* est mise en place au Mexique en 1999 d'abord dans l'objectif de suivre les dépenses de l'État, et est financée durant ses quatre premières années d'existence par Inter Pares, une organisation canadienne, et par l'*Allianza Civica*, une organisation mexicaine elle-même largement financée par des organisations internationales comme le PNUD[537]. Surtout, sur les années 2000 et 2001, Fundar reçoit même la quasi-totalité de son budget, 2 millions de pesos sur un budget de 2,5 millions environ pour les deux années, de la Fondation Ford. L'organisation CRTA pour sa part, en Serbie, est dirigée par une ancienne employée locale de NDI, et le siège même de l'organisation est l'ancien local de NDI dans le pays. Sans chercher à être exhaustif en ce qui concerne l'origine des financements, l'encadré 6.8 montre pour chaque organisation avec lesquelles au moins un entretien a été effectué durant la thèse, certains des principaux financements obtenus, et ainsi en quoi l'ensemble de ces organisations s'appuie sur des financements internationaux.

Tableau 6.1 : Organisations avec lesquelles au moins un entretien a été réalisé sur l'ensemble de la thèse.

Pays	Création	Nom	Financements (non-exhaustif)
Argentine	1999	Directorio legislativo.	Non publiés
Mexique	1999	FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.	Fondation Ford ; Inter Pares ; etc.
Serbie	2002	Liberal Network, renommé CRTA (Centre for Research, Transparency and Accountability) en 2009.	PNUD ; NDI ; USAID ; Open Society Foundation ; National Endowement for Demcoracy ; OSCE ; Fondation Fiedrick Ebert ; Fondation Konrad Adenauer ; etc.
Chili	2009	Fundación Ciudadano Inteligente	Open Society Foundation ; Google ; National Endowement for Demoracry ; World Bank ; etc.
Ukraine	2011	Chesno	Non publiés
Tunisie	2012	Al Bawsala (la boussole)	Open Society Foundation ; Oxfam ; International Budget Parternship ; Natural Resource Governance

[537] Ibid.

			Institute ; Fondation Heinrich Böll ; Union Européenne ; etc.
Maroc	2013	Simsim Participaty Citoyenne	European Endowement for Democracy ; Confédération suisse ; etc.

Autrement dit, chaque pays auquel on s'est intéressé a montré un rôle significatif des acteurs internationaux dans l'émergence d'organisations spécialisées sur la surveillance et le contrôle des institutions d'État, à travers des activités variées. Alors que *Fundar* au Mexique, a été initialement créée pour surveiller les dépenses régulières de l'État, l'organisation *Fundación Ciudadano Inteligente* au Chili a été créée pour répondre à des scandales de corruption, et l'organisation *Al Bawsala* en Tunisie pour assurer le *« monitoring »* du processus constituant après le soulèvement et la chute du régime en 2011. Mais toutes ces organisations créent de nouveaux projets en fonction des financements et des priorités des bailleurs. L'organisation *Al-Bawsala* a ainsi mis en place un projet de contrôle de l'action des municipalités dans le cadre du projet de décentralisation, la *Fundación Ciudadano Inteligente* a lancé en 2016 une plateforme en ligne de suivi des financements des partis politiques. L'organisation Chesno, en Ukraine, illustre la diversité de ces activités, qui concernent aussi bien le suivi du travail des parlementaires que le *« monitoring »* des élections au niveau local. Comme l'explique une militante et salariée de l'organisation, il s'agit ainsi de manière générale de « surveiller les politiciens élus et les partis politiques » :

> Ce que nous faisons au mouvement civique Chesno ? Nous surveillons les politiciens élus et les partis politiques, à partir du niveau local, à partir des régions où nous avons des réseaux régionaux, et ça se termine au niveau du parlement, avec les membres du parlement, des députés nationaux d'Ukraine. Nous avons plusieurs…disons critères des candidats honnêtes, ou des politiciens honnêtes, et pendant notre surveillance, notre activité est celle d'un chien de garde. Donc nous surveillons si les députés sont présents, la présence des députés, nous surveillons les effets des votes non-personnels, nous surveillons les finances politiques, et bien sûr, nous faisons des campagnes d'éducation et de sensibilisation pour les électeurs, pour les électeurs potentiels, même pour ceux qui votent pour la première fois, pour leurs expliquer ce qu'est un vote responsable, quelles sont les principales responsabilités des élus.[538]

[538] Entretien avec une représentante de l'organisation Chesno, par les auteurs, Kiev, 2017, traduction par l'auteur.

Toute en s'inscrivant dans une histoire nationale propre, chacune de ces organisations s'inscrit cependant dans une historicité propre au champ politique national et à la forme de leur engagement, comme en témoignent les différents logos que celles-ci choisissent. Comme le montre l'encadré 6.7, l'ensemble de ces logos illustre ainsi un contrôle, ou du moins un regard extérieur pour orienter ou réorienter les institutions politiques, à des degrés divers. Le logo de l'organisation Chesno est ainsi une gousse d'ail, qui est pour les militants le « symbole la désinfection et la victoire sur le mal »[539]. L'organisation *Al-Bawsala*, qui signifie « la boussole » en français, a choisi son nom et son logo dans l'idée d'orienter le processus constituant, et la *Fundación Ciudadano Inteligente* a choisi une ampoule pour « éclairer » la vie politique chilienne.

Encadré 6.2 : Logos des organisations Chesno (Ukraine), Ciudadano Intelligente (Chili), et Al Bawasla (Tunisie)

Un tour d'horizon des trajectoires de ces militants, souvent salariés grâce aux financements internationaux[540], permet de mesurer en quoi l'émergence de ces organisations constitue la montée en puissance, à l'échelle internationale, de nouvelles élites nationales tout à fait disposées à incarner dans les espaces nationaux des concepts à vocation *« universelle »* comme celui d'*accountability*. Par exemple, Adel[541] militant à *Al-Bawsala* en Tunisie a commencé ses études dans une école de

[539] Voir le site de Chesno : https://www.chesno.org/en/background/ consulté en septembre 2019.

[540] Dans le cas de la Tunisie, Amine Ben Mami et Eric Gobe montrent en quoi les trajectoires de ces militants s'appuient sur des capitaux académiques, sociaux et culturels importants, et représentent une nouvelle forme d'engagement à l'extérieur de la représentation politique classique : Ben Mami, Amine, et Eric Gobe. 2019. « A New Offer of Commitment and Work for Qualified Youth? Democratic Monitoring Associations in Post-Ben Ali Tunisia ». *The Journal of North African Studies*: 1-22.

[541] Les prénoms ont été changés.

commerce fréquentée par la bourgeoisie tunisoise francophone, en se spécialisant dans la finance, réalisant en parallèle un stage dans une entreprise internationale de *consulting*. Au lendemain de la révolution en 2011, il quitte alors Tunis pour aller en Chine apprendre le chinois, où il reste travailler jusqu'en 2015 dans le domaine du tourisme. Il s'inscrit ensuite à la S*chool of Oriental and African Studies* à Londres, afin d'obtenir un master spécialisé en politique du Moyen-Orient. Il s'installe ensuite à Paris pendant un peu moins d'un an, où il travaille pour une ONG visant à développer des projets entre l'Europe et les mondes arabes, puis revient ensuite à Tunis, où il est recruté par *Al-Bawsala*. Sonja, militante de l'organisation CRTA en Serbie a pour sa part obtenu son bachelor en journalisme en 2005, à la faculté de science politique de l'Université de Belgrade. Elle a ensuite travaillé comme reporter de télévision à Belgrade pour Fox, une chaîne de télévision du groupe *Disney Channel* diffusée dans les pays des Balkans, dont les programmes sont produits par la Fox, la BBC ou encore ABC. Elle a ensuite rejoint en 2010 un des plus grands groupes de médias présents dans les Balkans, où elle se chargeait des relations presse. C'est en 2012 qu'elle a rejoint CRTA, *Center for Research Transparency and Accountability*. Les trajectoires des deux militants se caractérisent ainsi toutes deux par un engagement à l'extérieur du champ politique traditionnel, en s'appuyant pour cela sur des ressources linguistiques, académiques et culturelles importantes. C'est sur l'émergence de ce type d'organisation que la restructuration du champ réformateur va pouvoir s'appuyer.

6.1.3 Une disqualification du « renforcement des capacités » des institutions d'État au profit de l'appui aux acteurs non-gouvernementaux

La réorientation de la Banque mondiale, mais aussi de USAID, autour de l'*accountability*, en s'appuyant sur l'émergence d'organisations non-gouvernementales spécialisées dans le *monitoring* des institutions d'État, va alors aboutir à une disqualification du « renforcement des capacités ». Le terme est même créé pour marquer la différence avec les activités de contrôle des institutions d'État. Cette restructuration du champ se perçoit d'abord par une intensification de la compétition pour l'obtention des financements. Comme l'explique Rebecca S. à NDI, « le marché est devenu très saturé, on est passés de quelques organisations seulement, à un foisonnement »[542]. Les pays du Nord se font plus critiques des projets d'appui aux institutions, en pointant le fait que

[542] Entretien avec Rebecca Shoot, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

dans des pays comme l'Irak ou la Bolivie, les fonds importants déboursés, par exemple auprès des parlements, n'auraient pas montré leurs résultats. Cette critique est liée à la systématisation dans les années 2000-2010 de l'évaluation de l'impact des projets. Alors que l'évaluation des projets de développement s'impose dans les années 2000[543], les responsables des activités de gouvernance font face aux mêmes injonctions. Au sein de USAID, c'est le *Center for Development Information and Evaluation* (CDIE) qui se charge de produire des données quantitatives pour mesurer l'impact des projets, mais ces évaluations s'avèrent bien peu favorables aux projets de « gouvernance ». Leur impact est en effet particulièrement difficile à mesurer, et le champ réformateur montre ici comment sur certains points son autonomie peut être faible vis-à-vis du développement.

Cela a notamment comme conséquence une réorientation des financements vers des projets précis, dans des pays donnés, au détriment de projets à une échelle globale dont il est difficile de mesurer l'impact. Les bailleurs ne souhaitent plus apporter des fonds à des équipes dans les sièges, travaillant au niveau global, mais veulent voir l'utilité de leurs financements sur le terrain. Cela amène par exemple IDEA, qui se concentrait jusqu'ici sur la production de connaissances à l'échelle globale, à devoir se tourner vers la mise en place de projets directement dans les pays, autrement dit de mettre en place des projets comme le PNUD ou IFES, pour pouvoir continuer à travailler. Au PNUD, cela amène indirectement à la disparition des fonds globaux dédiés à l'« assistance électorale » et au « renforcement parlementaire ». Depuis 1999, les activités de « renforcement parlementaire » étaient financées par la Belgique dans le cadre de projets à l'échelle globale, notamment le projet *« Global Program for Parliamentary Strengthening »* (GPPS), qui permettait à l'organisation de financer à la fois des projets sur le terrain, mais aussi des postes au siège et dans les bureaux régionaux, qui se chargeaient par exemple de produire des connaissances dans le domaine parlementaire. Un projet équivalent était financé par l'Espagne en ce qui concerne l'« assistance électorale ». Cependant, les deux États, l'Espagne et la Belgique, retirent leurs financements, en 2009 et 2010. L'Espagne retire son financement aux activités d'assistance électorale suite à la crise financière de 2008, et des mesures d'austérité budgétaire qui s'en sont suivies, pendant qu'en Belgique un nouveau ministre de la coopération choisit de retirer les fonds attribués au secteur des parlements.

Comme l'explique un expert parlementaire du PNUD, ces fonds « rendaient extrêmement autonomes » les professionnels du secteur au sein d'une organisation où, dit-il, « mine de rien

[543] Voir en particulier : de Souza Leão, Luciana, et Gil Eyal. 2019. « The Rise of Randomized Controlled Trials (RCTs) in International Development in Historical Perspective ». *Theory and Society*.

l'argent c'est le pouvoir, et donc à partir du moment où on avait ces fonds ça nous donnait une certaine indépendance »[544]. Autrement dit, la plasticité de ces espaces transnationaux est telle, que l'obtention de financements auprès d'un État permet de mettre en place des projets, mais également de créer des postes, et permet donc aux différents groupes professionnels de disposer d'une certaine autonomie au sein de l'organisation. Mais à l'inverse, face à des difficultés d'assurer les financements de leurs activités, les professionnels des différents secteurs cherchent à réaffirmer leur autorité sur les institutions et les processus politiques dans les espaces nationaux, comme l'explique Aleyda F., chargée des activités d'« assistance électorale » au PNUD :

> We had a thematic evaluation of electoral assistance in 2012, and it looked at basically 20 years of electoral assistance, right? It's at outcome level, the schematic is not of a specific country; they had country cases, and things like that, that they used. One of the things that came strongly is that we have been very successful in developing the capacity of electoral management bodies, but a little bit less in terms of affecting democratic space. In the sense that you may have very efficient electoral institutions, but the political parties, the political environment, were less than ideal, right ? A "steal", in some context, so yes, we have, in terms of capacity development of the institutions, the credibility of the institutions supporting the events taking place, and being more inclusive that they could have been without our help, we were... we got good marks. But, kind of, we needed to frame our support more in a... I think three things came up: a little bit more political analysis and context, not so much technical, you know?[545]

Elle prend alors un exemple, sans pour autant donner le pays, pour expliquer plus concrètement :

> Let me give you an example, in one country where I went later on to do a "lessons learned", kind of a follow-up on the evaluation, we have an electoral institution that was not credible, now is very credible; they didn't have capacity, now they have capacity. One of the parties controlled the media, you know, like, the competition was not necessarily very even in terms of money and influence. So in terms of the actual voting, yes, the voting was ok, but all the political environment around them-some of the laws for example-were not that great, so one of the things that, in that case, we found, is that "OK, we need to keep supporting these institutions, because these institutions are key," right? But we also need to support the overall environment that surrounds that.[546]

---

544 Entretien avec Olivier-Pierre Louveaux, réalisé en novembre 2015, à distance, par l'auteur.

545 Entretien avec Aleyda Ferreira, réalisé en juin 2016, à New York, par l'auteur.

546 Ibid.

Comme le montrent ces extraits, la restructuration du champ consiste donc, même pour une organisation qui s'est fondée sur des activités d'appui aux institutions d'État issue des premières activités de « public administration », à se tourner vers des interlocuteurs non-gouvernementaux. Cela amène alors les fonctionnaires à reformuler entièrement leur politique non plus vers l'appui aux institutions d'État, mais aux « processus politiques inclusifs ». C'est à dire que pour se défaire de sa position, qui la contraint à travailler avec des acteurs non-gouvernementaux uniquement avec un accord préalable de la part du gouvernement, l'organisation met en place des projets qui comportent à la fois un volet d'appui aux institutions d'État et un volet d'appui aux acteurs non-gouvernementaux. Une telle restructuration du champ fait alors ressortir la concurrence qui existe entre les différents groupes professionnels du champ de la « gouvernance » au sein des organisations[547]. Puisque ce qui se joue dans la reformulation de ces activités, ce sont les juridictions des différents groupes professionnels dans les espaces nationaux. Une réponse à cette nécessité d'appréhender plus globalement les élections consiste dans les années 2010 à réorienter l'assistance électorale vers « l'appui aux cycles électoraux ». Cette reformulation consiste alors à étendre la juridiction des professionnels de l'« assistance électorale » à la formation des parlementaires récemment élus, et donc à mettre un pied au parlement, territoire jusqu'ici réservé des experts parlementaires[548]. Plus concrètement cela signifie une reformulation des projets, au sein desquels l'appui aux organismes étatiques chargés des élections reste central, mais qui comportent également désormais des activités, par exemple, d'appui aux organisations non-gouvernementales de sensibilisation au vote et d'observation électorale, donc de formation des nouveaux parlementaires élus. Une interview de Sanjay Pradhan, en 2012 lors d'un évènement du PNUD permet alors de voir en quoi il s'agit bien d'une restructuration du champ largement défendue par la Banque mondiale :

> UNDP is really a leader in capacity development, so for me this event is quite important because it gives an opportunity to shape the discourse and the agenda, and the definition of capacity development. And one challenge has been that the term means everything to everyone, and I think this is a strategic opportunity for UNDP and all of us as partners to define capacity development in an operationally significant way, that is seen to be a

[547] Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

[548] D'autres disputes de ce type apparaissent régulièrement, à la fois dans les espaces nationaux et transnationaux. Par exemple, en Tunisie à partir de 2014, le Parlement initie un vaste travail visant à la fois à la décentralisation et à l'élection des nouvelles autorités locales. Alors que cela mobilise plusieurs commissions parlementaires, la définition des juridictions suscite une concurrence, au sein même du PNUD, entre experts électoraux, parlementaires, et de « gouvernance locale ».

> very powerful tool to address very practical problems. We know for instance that in Africa, capacity is the big challenge, but when we talk about capacity development people think a million things, they often think about training, they think about technical assistance, they think about individual civil servants going to party and courses. That's not what we mean when we talk about capacity development. So this event gives an opportunity to significantly reshape that debate, and reshape the operational agenda. And so at least for us, as critical partners for UNDP, we see this as an opportunity to rethink this, and that's why we are thinking about sort of capacity development for… a new generation of capacity development initiatives. Which is really about creating, catalyzing collective capacity for change : bringing government, civil society, private sector together to address Africa's problems. And there are variety of ways, concrete mechanisms, by which that can be supported. So bringing some rigor, some discipline, some operational tools whether it is building networks of demand-side institutions, whether it's tools to empower citizenry, whether it is building capacity to build capacity working with regional and country institutions, using technology, whether it is building multi-stakeholder coalitions, who can take reforms forward.[549]

Sanjay Pradhan pose ainsi la Banque mondiale en « partenaire critique » du PNUD, et affirme ouvertement vouloir « refaçonner » le débat sur le « renforcement des capacités ». Cette vision des choses est largement partagée par Scott H., chef de la gouvernance au NDI et lui-même ancien fonctionnaire du PNUD. Il estime ainsi que « ce n'est pas une question de savoir s'il n'y a pas la capacité dans un pays, mais c'est souvent des questions plus politiques »[550]. Il décrit ainsi le PNUD comme ayant « la tendance à voir tout à travers une approche de renforcement des capacités » et que leur réponse est « automatiquement la formation ». À cette approche, il oppose la question de savoir s'il existe une société civile, des « acteurs qui essaient d'apporter une plus grande transparence, par exemple sur le financement de la politique ». C'est en 2014, dans le cadre d'une réorganisation du PNUD, que la stratégie de l'organisation est même entièrement redéployée autour d'une équipe désormais en charge des *« inclusive political processes »*, qui consiste non plus à s'organiser autour d'institutions étatiques, mais à utiliser leur « avantage comparatif dans ce domaine », pour « améliorer la participation citoyenne, la prise de parole et l'*accountability* »[551]. Comme l'illustre le schéma (encadré 6.4), les fonctionnaires de la Banque mondiale, rejoints par les professionnels d'organisations comme NDI, parviennent ainsi à imposer une restructuration du

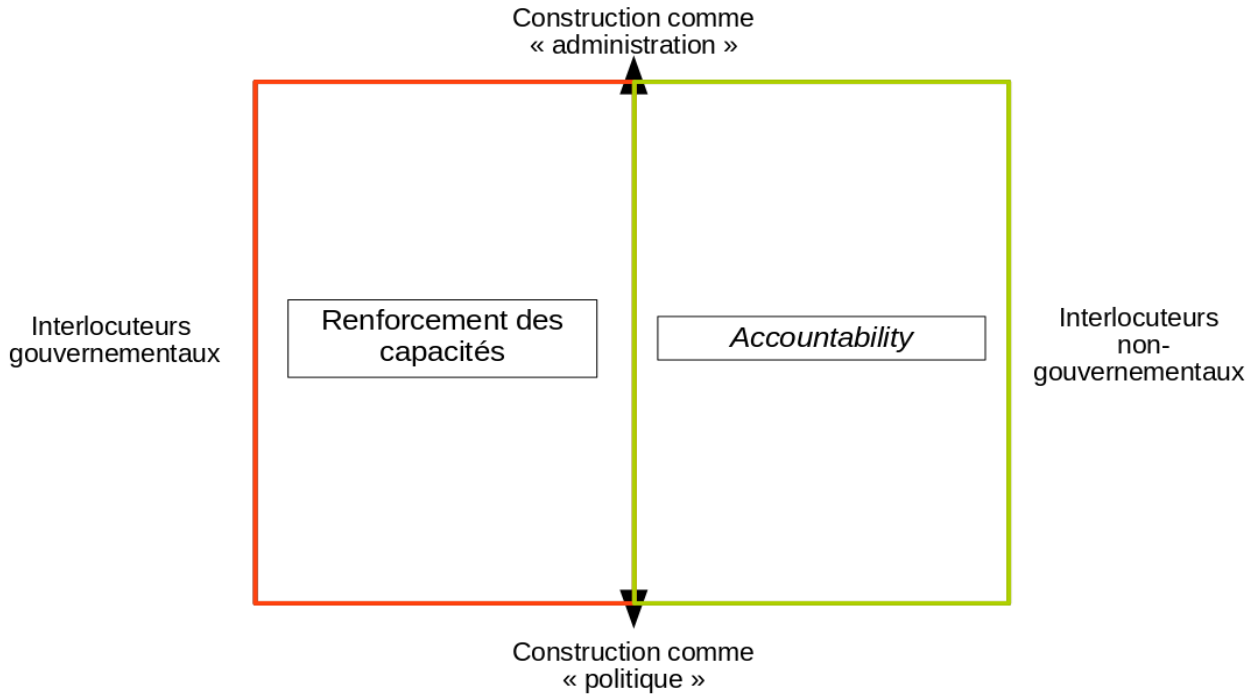
[549] Interview de Sanjay Pradhan réalisé en 2012 lors d'un évènement sur la gouvernance en Afrique, publiée par le PNUD. Source : https://www.youtube.com/watch?v=TRbdyxkM3tY consultée en août 2019.

[550] Entretien avec Scott Hubli, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

[551] Site internet du PNUD : https://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/inclusive-political-processes/ consulté en septembre 2019.

champ réformateur autour d'un clivage entre les activités de « renforcement des capacités » et celles d'*« accountability »*.

Encadré 6.3 : Restructuration du champ de la gouvernance sur le clivage « renforcement des capacités » contre « Accountability ».



6.2 L'*accountability* dans le secteur du « renforcement parlementaire » : le parlement comme institution de contrôle de l'État et comme objet de contrôle citoyen

On peut saisir les effets de cette restructuration du champ autour de l'*accountability* au sein des différents secteurs du champ réformateur. Le cas du « renforcement parlementaire » permet ainsi de voir comment l'action publique transnationale fait du parlement une institution du contrôle du budget de l'État par exemple par la mise en forme et la diffusion d'un modèle de contrôle parlementaire du budget des États : les *« parliamentary budget offices »* **(6.2.1)**. À l'inverse, s'intéresser à la construction et à l'encadrement des « parliamentary monitoring organisations » permet de voir comment le parlement devient l'objet de contrôle citoyen, incarnant l'autre versant de l'*accountability* **(6.2.2)**.

6.2.1 Le parlement comme institution de contrôle de l'État : la mise en forme et la diffusion d'un modèle « international » de contrôle parlementaire du budget

La mise en forme des *« parliamentary budget offices »* comme modèle international d'action publique illustre la façon dont s'incarne l'*accountability* comme « contrôle croisé entre les pouvoirs institutionnels »[552]. Alors que des projets de SUNY financés par USAID se sont déjà appuyé sur le *Congressional Budget Office*, c'est dans les années 2000 que la Banque mondiale et l'OCDE en font un véritable modèle à exporter **(6.2.1.1)**. Ils vont alors mettre en forme un véritable modèle « international » d'action publique que l'on peut facilement mettre en place dans un pays donné, puis chercher à mettre en réseau les fonctionnaires de ces nouveaux « PBO », qui sont désormais des interlocuteurs privilégiés pour contrôler les institutions d'État **(6.2.1.2)**.

[552] Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations
de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N°
216-217(1), p. 7.

6.2.1.1 Exporter le modèle étasunien du *Congressional Budget Office* (CBO) ou construire des institutions d'État « indépendantes » des gouvernements

Promouvoir l'*accountability* signifie donc non pas de renforcer les États, mais de renforcer les acteurs et institutions capables de les contrôler. C'est dans cette logique que les fonctionnaires de la Banque mondiale, et conjointement de l'OCDE pour les pays du Nord, vont identifier le modèle étasunien du *Congressional Budget Office* (CBO) et tâcher de l'exporter. Cette institution avait déjà été prise comme point d'appui lorsque des projets de renforcement parlementaire avaient été confiés à SUNY dans les années 1990, pour mettre en place des activités dans le domaine du contrôle budgétaire. Par exemple, du 21 au 28 août 1991 un séminaire était organisé à Albany sur le thème *« Technical seminar for legislative budget analysts »*[553]. Ce séminaire rassemblait treize fonctionnaires issus du Costa Rica, du Salvador, du Honduras, du Guatemala, du Nicaragua, du Panama, de Bolivie, du Paraguay et du Brésil. Parmi eux se trouvaient par exemple le chef de la division financière de l'Assemblée nationale du Nicaragua, ou encore le fonctionnaire qui assure le suivi de la commission en charge du budget au Parlement du Panama. C'est à partir de ce type d'activités que le travail du CBO suscite au cours des années 1990 l'intérêt des professionnels du secteur des parlements qui est en train de se structurer.

La mise en place du *CBO* aux États-Unis en 1974 a été l'aboutissement d'une suite de conflits entre le Président et le Congrès des États-Unis quant aux décisions budgétaires, ce dans le contexte de grande défiance envers l'exécutif que fut le scandale du *Watergate*. Depuis 1921, le Président des États-Unis dispose d'un bureau spécifiquement dédié à la formulation du budget, aujourd'hui dénommé le *Office of Management and Budget* (OMB), ce qui a créé une situation de prédominance présidentielle. Disposer d'une administration spécifiquement dédiée au budget de l'État fédéral, composée d'économistes et de spécialistes des finances publiques, a en effet produit une asymétrie largement favorable au Président, à la fois lorsqu'il s'agit d'évaluer le coût de la mise en application d'un projet de loi, et de manière plus générale lors de débats relatifs au finances publiques. Cette asymétrie a créé des tensions, devenues particulièrement vives dans le contexte de guerre au Vietnam de la présidence Johnson, et qui se sont encore accentuées avec l'administration Nixon[554]. Suite à la mise en place d'une commission du Congrès sur ces enjeux, affaibli par le scandale du *Watergate*, Richard Nixon n'a alors eu d'autre choix, un mois avant sa démission à l'été

[553] USAID, *Report on the LAC Regional Technical Seminar For Legislative Budget Analysts, (August 21-28 1991)*, 1991. Référence archive USAID : PN-ABK-509.

[554] Joyce, Philip G. 2011. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Original edition. Washington D.C: Georgetown University Press, p. 13

1974, que de signer un texte visant explicitement à rééquilibrer le rapport de force entre le Congrès et la Présidence. Ce texte établissait un accès systématique des fonctionnaires du CBO aux données budgétaires des différents ministères, en vue de pouvoir remettre chaque année aux comités budgétaires du Sénat et de la Chambre des Représentants un rapport sur les finances de l'État fédéral. Le texte donnait également à la nouvelle institution le rôle de produire des estimations budgétaires quant à l'impact des propositions de loi sur les finances publiques, afin que celui-ci puisse être pris en compte lors les débats.

Sous la devise « Une analyse non-partisane pour le Congrès des États-Unis », le CBO joue depuis lors un rôle croissant dans la production des politiques publiques aux États-Unis dans les années 1990, et a un impact de plus en plus significatif sur les choix budgétaires de l'exécutif, l'institution attire l'attention dans le secteur des parlements. C'est avec un projet de SUNY financé par USAID au Mexique à partir de 1997-1998 que la réplication du CBO étasunien devient un véritable aspect des projets, conduisant à la mise en place dans le pays d'un bureau tout à fait similaire au sein du Parlement. Un véritable partenariat s'établit alors entre les équipes de SUNY et le CBO, qui se traduit à la fois par des visites de délégations mexicaines dans les locaux de l'institution à Washington, et par des missions des fonctionnaires du CBO dans le pays. C'est Barry Anderson, directeur adjoint du CBO de 1999 à 2003, qui se charge de recevoir ces délégations et de coordonner ce volet international qui s'ouvre pour l'institution. Des projets sont mis en place financés par USAID au Kenya, au Bénin ou encore en Bolivie. À la fin de son mandat de directeur adjoint au CBO, en 2003, Barry Anderson est alors recruté au FMI, dans l'idée d'utiliser son expérience pour éventuellement développer des bureaux similaires. Mais l'institution traite avant tout avec les gouvernements, et ne s'avère finalement pas prête à renforcer des parlements et des parlementaires qui viennent au contraire souvent s'opposer aux programmes de réformes. Dès 2005, Barry Anderson quitte alors le FMI pour l'OCDE, où il occupe des responsabilités plus larges, et surtout où il peut pleinement se dédier à la diffusion du modèle du CBO.

C'est dans ce cadre que Frederick Stapenhurst et Barry Anderson se rencontrent, et vont trouver un intérêt commun dans la construction du CBO comme modèle « international » d'action publique. Les deux hommes se rencontrent en 2005 lors de la conférence de la *Southern Political Science Association*, où le fonctionnaire de l'OCDE présente son travail sur le rôle des parlements dans le contrôle budgétaire. Le fonctionnaire de la Banque mondiale découvre alors une institution qu'il voit comme une « bonne pratique » dans la façon dont « les parlements peuvent mieux

représenter les opinions de l'électorat dans le processus budgétaire »[555], alors que le défi est justement selon lui « l'asymétrie en termes d'informations disponibles sur le budget ». Il explique ainsi dans le rapport de son programme en 2007, intitulé « Strengthening parliaments, strengthening accountabilty » comment il voit le déploiement de ces bureaux, et en quoi la Banque mondiale souhaite « former ou assister les fonctionnaires dans la mise en place de bureaux parlementaires du budget indépendants et non-partisans »[556]. Seulement deux ans après avoir rencontré Barry Anderson, Frederick Stapenhurst fait déjà de cet aspect l'une de ses priorités, en établissant un programme de formation, et en proposant une assistance technique aux États qui souhaiteraient mettre en place une telle institution.

6.2.1.2 La construction d'un modèle international d'action publique

Cet épisode permet de voir comment se construit un modèle « international » d'action publique, qui s'appuie en grande partie sur l'invisibilisation même du travail des professionnels du secteur des parlements. Ainsi, ce sont bien à travers les projets de USAID qu'un *« Parliamentary Budget Office »* a été mis en place en 2000 au Mexique, puis en 2001 en Ouganda, et c'est avec l'appui de Barry Anderson à l'OCDE qu'un bureau similaire est mis en place en Corée du Sud. Mais les professionnels du secteur des parlements présentent ces circulations du modèle du CBO comme naturelles, n'étant pas spécifiquement drainées par leur propre travail. John Johnson, qui a été en charge du projet de SUNY au Chili lors du départ du Général Pinochet, affirme que ce modèle des PBO s'est imposé car il consistait en quelque chose de tangible, facile à concevoir et donc à mettre en circulation :

> Yeah, it was a lot of practical things. We helped, back when I was at SUNY, we helped establish one in Mexico, in the Mexican Congress, and it was... Uganda was one of the leaders in it. It was so wonderful, I used to love to go to Asia, to go to Malaysia and talk to them about how Uganda is doing so much better than they are; it was wonderful. But the Ugandan Parliamentary Budget Office was really important, it was really influential and started in 2000, and that chapter's got this history, it's got this nice little history. So I think what happened is... I think it was probably because it was a very definable thing that people could see, you know, what... It was a very... It wasn't this amorphous "We

[555] World Bank Institute, *Strengthening Parliaments, Strengthening Accountability, The World Bank Institute's Parliamentary Strengthening Program : Retrospective*, 2007.

[556] Ibid.

need to be stronger in the budget", it was like "We can have this office, and they exist, and I can go to see them".[557]

Autrement dit, ce modèle s'impose à la fois car il répond précisément à la politique de la Banque mondiale d'*accountability*, et parce qu'il est vu comme une institution relativement autonome, facile à mettre en place, suscitant par conséquent l'intérêt des présidents de Parlements. Cette mise en circulation du CBO, et sa construction en un véritable modèle international des *Parliamentary Budget Office* (PBO), s'est construite à la fois par la standardisation du rôle de ces bureaux, par la formalisation de leur rôle et de leur fonctionnement auprès des parlements, et par la mise en place de deux réseaux de fonctionnaires de ces bureaux, l'un pour les pays « développés », géré à l'OCDE, et l'autre pour les pays en développement, autour de la Banque mondiale. Le travail de Barry Anderson à partir de 2003 l'a conduit à formaliser le rôle et le positionnement de l'institution auprès du Congrès, tout particulièrement par la rédaction d'un article initialement intitulé « L'utilité d'une unité d'analyse non-partisane, indépendante et objective au rôle du parlement dans la préparation du budget »[558]. S'intéresser à la carrière de cet article permet de voir comment une institution, née dans un contexte national donné, est devenu un modèle d'action publique supposé « universel », susceptible d'être mis en place dans n'importe quel pays. Cet article a d'abord pris la forme d'une présentation faite à différentes reprises, lors d'un atelier organisé par la Commission Économique pour l'Amérique Latine (CEPAL), ou encore lors de la conférence de la *Southern political science association*.

La mise en forme de cet article a tout particulièrement consisté à saisir ce qui fait l'indépendance du CBO, son caractère « non-partisan ». Dans le texte, celui-ci mentionnait ainsi les « apports potentiels » d'un PBO comme « promouvoir la transparence », « améliorer le processus budgétaire », mais aussi ses « fonctions principales » que sont en particulier « analyser les propositions budgétaires de l'exécutif », produire des « prévisions économiques ». Mais il faisait surtout ressortir ce qu'il décrivait comme une « caractéristique fondamentale » : le caractère « non-partisan » du bureau, qui devait selon lui être présent « en premier lieu » pour que l'institution fonctionne. Il décrivait ce caractère comme la capacité des personnels du bureau à construire et à inscrire dans le temps un équilibre vis-à-vis des médias, du Congrès, et plus largement du champ

[557] Entretien avec John Johnson, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

[558] Barry Anderson, « The value of a non-partisan, independant, objective anlytic unit to the legislative role in budget preparation », texte présenté à la conférence annuelle de la *Southern political science associatio*n, News Orleans, Janvier 2005.

politique, précisant le détail suivant :

> Notez que ce caractère non-partisan est bien différent de bipartisan : le premier fait référence à une absence d'affiliation politique ; le dernier fait référence à une affiliation avec les deux (ou tous les) partis politiques. Une unité qui est bipartisane essaierait de présenter ses analyses de la politique des deux (ou de tous les) partis politiques, lorsqu'une unité qui est non-partisane présenterait ses analyses sans aucune perspective politique. Clairement, une unité non-partisane serait supérieure en ce qui concerne la présentation d'informations objectives[559].

La référence au bipartisme faisait à l'évidence ressortir ce texte comme le produit d'une réflexion issue du champ politique étasunien. Mais le document témoignait pourtant de la volonté de produire un modèle d'action publique à vocation universelle, précisément en évitant toute référence au CBO. L'ensemble du texte, caractéristique d'un corpus de documents qui fit son apparition au cours des années suivantes pour faciliter la mise en circulation du modèle, se révélait ainsi consister en une opération de formalisation du rôle, du fonctionnement et du positionnement du CBO, tout en substituant un récit transnational et universel à l'histoire de l'institution étasunienne. À partir de 2010, une formation en ligne est créée par le *World Bank Institute* spécifiquement pour former les fonctionnaires qui le souhaitent à la mise en place d'un PBO. Chacun peut ainsi suivre, en quelques semaines, six modules portant sur le rôle des parlements dans le budget, l'intérêt de mettre en place un PBO, et surtout les modalités selon lesquelles ce modèle international d'action publique doit fonctionner. L'ensemble de la formation s'appuie tout particulièrement sur les travaux de Frederick Stapenhurst et de Barry Anderson. L'étudiant peut interagir avec d'autres fonctionnaires à travers un forum en ligne, et doit remettre à la fin des quelques semaines une étude de cas sur le PBO d'un pays. Surtout, chaque module est validé par la réponse à une série de questions, qui montrent, comme c'est le cas dans l'encadré 6.5, la portée normative de ce modèle. L'ensemble de la formation vise en effet à établir une vision précise sur ce qu'est et ce que n'est pas un PBO.

Pour construire un « modèle international » d'action publique, Barry Anderson a ensuite travaillé à la structuration d'un espace transnational visant à soutenir la mise en circulation de ce modèle dans les espaces nationaux. Ce travail a pris place avec son passage du FMI à l'OCDE en 2005, où il est devenu directeur de la division en charge du *Budgeting and public expenditures*. C'est ce travail au sein de l'organisation internationale qui a permis de mobiliser des ressources

[559] *Ibid.*

symboliques et matérielles en vue à la fois de rassembler les fonctionnaires des bureaux déjà existants, mais aussi de faire émerger un véritable corpus de savoirs visant à leur développement, par exemple en s'appuyant sur la « Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire ». En 2009 s'est ainsi tenue la première réunion de ce qui deviendrait le *Network of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institution.* En 2012, l'équipe de Barry Anderson a même initié la rédaction de principes officiels de l'OCDE supposés encadrer le rôle et le fonctionnement des bureaux, donnant alors à l'indépendance une place centrale. En préparant vingt-trois principes, dont sept ont été consacrés à la question de l'indépendance, les fonctionnaires ont ainsi construit les ressources internationales nécessaires à leur légitimation dans les différents champs politiques nationaux.

Le Canada a mis en place en 2008 un bureau similaire suite à un grave scandale de corruption, mais menant à des conflits importants dans le champ politique quant à l'indépendance du nouveau bureau. Ce sont ces difficultés à s'imposer dans le champ politique canadien qui ont tout particulièrement soulevé l'intérêt des fonctionnaires de la Banque mondiale. Contrairement aux pays de l'OCDE, où l'idée d'institutions indépendantes est désormais largement répandue, construire une telle institution est souvent une épreuve particulièrement difficile dans les pays suivis par l'institution de Bretton Woods. Dès 2012, un premier événement fut alors organisé avec le bureau canadien pour rassembler les fonctionnaires d'une quinzaine de *Parliamentary Budget Offices*, en vue de mettre en place le *Global network of PBO*, un réseau comparable à celui de l'OCDE mais visant les pays en développement. Pour continuer ce travail après la fin de son mandat en 2013, Kevin Page, le directeur du bureau du Canada, a été recruté à la tête d'une chaire spécialement dédiée aux finances publiques à l'Université d'Ottawa. Marqués par leur propre expérience, les anciens fonctionnaires du bureau canadien se sont alors tout particulièrement concentrés sur les difficultés d'institutionnalisation de tels bureaux, et sur les résistances du champ politique. Dans un article présentant le nouveau réseau international, l'un d'eux donnait même une idée assez claire de la façon dont il percevait l'opposition des acteurs politiques :

> Le PBO est une institution qu'on peut assimiler à un médicament amer qui fait face à une rude résistance initiale de la part de l'organisme législatif qu'il essaie de soigner. Le PBO va trouver des "anticorps" politiques qui rejettent ce "corps étranger" à cause de ses effets âpres à court-terme, même si le Parlement sera renforcé par une saine dose de Budget office sur le long-terme. […] En outre, comme l'espace politique est par nature une équation à somme nulle, quelle que soit la place politique qu'un PBO peut gagner en tant qu'institution, cela doit se faire au détriment d'autres acteurs politiques, ce qui signifie que chaque centimètre d'espace politique qu'il arrache "empiète" sur une entité

> politique déjà établie. En fait, les bénéfices à long terme du PBO sont le plus souvent ignorés par des acteurs qui voient le PBO comme une force qui vient perturber le modèle politique.[560]

L'un des principaux enjeux était alors celui de la structure institutionnelle des bureaux, de façon à éviter que les fonctionnaires ne se retrouvent en situation de fragilité. C'est ainsi de cette manière que s'est notamment incarnée le projet de promotion de l'*accountability* de la Banque mondiale. On voit ainsi comment une « bonne pratique » devient un véritable modèle international d'action publique.

Notice biographique 8 : Frederick Stapenhurst, des ressources académiques pour légitimer le « contrôle parlementaire »

Frederick Stapenhurst est né en Afrique du Sud en 1948. Il a grandi au Royaume-Uni et s'est installé au Canada en 1972, et a obtenu son diplôme dans deux universités publiques, en commerce à l'Université York et en études de développement à l'Université Carleton. Il a ensuite obtenu un doctorat en administration des affaires de l'*International Graduate School* de Saint-Louis (Missouri) en 1988 sur le thème des risques politiques pour les entreprises, dont il tire en 1992 un ouvrage intitulé « Analyse des risques politiques dans l'Atlantique Nord » et d'autres articles sur la manière dont les entreprises ont intégré l'analyse des risques politiques dans leurs stratégies. Au Canada, Frederick Stapenhurst a travaillé jusqu'en 1996 dans le secteur de l'aide au développement, en tant que responsable des activités de développement à l'ambassade du Canada à Addis-Abeba et plus récemment en tant que directeur des banques de développement multilatérales de l'Agence canadienne de développement international. En 1996, il a été recruté par la Banque mondiale pour faire partie du premier groupe de travail sur la lutte contre la corruption, et utilise cette opportunité pour engager l'organisation dans un travail sur les parlements, en créant le « programme de renforcement parlementaire » au sein de l'*Economic Development Institute* (voir chapitres 4 et 5).

La trajectoire de Frederick Stapenhurst est particulièrement importante dans ce chapitre car celui-ci a beaucoup travaillé à la production et à la mobilisation de savoirs académiques en vue de restructurer le secteur du « renforcement parlementaire » vers la promotion de l'*accountability*. Il permet en cela de montrer en quoi la « Banque des savoirs », expression utilisée pour montrer la capacité de l'organisation à produire des savoirs dans de nombreux domaines, relève d'avatars académiques[561]. Dès 1997, avec ses collègues de l'EDI, il produit plusieurs documents internes à la Banque mondiale, mais également des articles de recherche quant à la lutte contre la corruption. Pour légitimer son propre travail, il concentre ensuite ses publications sur le rôle des parlements

[560] Usman W. Chohan, « Le Canada et le Réseau mondial des directeurs parlementaires du budget », *Revue parlementaire canadienne*, 36 (3) 2013, p. 18–21.

[561] Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.

dans la lutte contre la corruption, en cherchant en particulier à démontrer le rôle positif des commissions en charge du contrôle des comptes publics. Dans les années 2000, il utilise les ressources financières de son organisation pour financer des travaux qui visent à la fois à nourrir et à légitimer ses propres pratiques. Il finance ainsi des chercheurs de grandes universités, comme la *London School of Economics*, pour produire de la littérature grise et des articles académiques sur le rôle des parlements dans le « contrôle » des institutions d'État, en particulier dans le domaine budgétaire.

Ce travail s'amplifie encore davantage quand il quitte la Banque mondiale en 2010. Il fait alors reconnaître son travail académique sur les parlements en validant dès 2011 un doctorat en gestion à l'Université nationale australienne sur le thème « Contrôle législatif et lutte à la corruption : le présidentialisme et le parlementarisme revisités ». Dès lors, il multiplie la publication d'articles et la coordination d'ouvrages, en mobilisant essentiellement les chercheurs qu'il a lui-même intégré dans les réseaux de la Banque mondiale. Ce travail lui permet même d'être recruté comme « Professor of practice » à l'Université McGill dès la validation de don doctorat, et il enseigne également à l'Université Laval. L'ensemble de sa légitimité académique se fonde alors sur son travail à la Banque mondiale, et sur sa capacité à produire une forme de savoirs économiques et gestionnaires sur l'efficacité des parlements. En 2017, ce sont ces ressources académiques qui lui permettent d'être retenu comme rédacteur principal du second rapport parlementaire mondial édité en partenariat entre le PNUD et l'IPU. Il impose alors son sujet de prédilection : le « contrôle ». Le rapport regroupe alors les deux versants de l'*accountability*, faisant des parlements à la fois une institution de contrôle de l'État et une institution qui doit être l'objet d'un contrôle citoyen. Il est ainsi parvenu à imposer la restructuration du champ à des acteurs initialement loin de sa propre position.

6.2.2 Le parlement comme objet de contrôle citoyen : construction et encadrement des *« parliamentary monitoring organizations »*

Si le modèle des « PBO » permet de montrer en quoi la restructuration du champ amène à faire des parlements un outil de contrôle budgétaire de l'État, les *« parliamentary monitoring organizations »* (PMO) incarnent quant à elles l'*accountability* comme contrôle citoyen du parlement. On montre d'abord en quoi ces organisations sont l'essentialisation, par le travail de NDI et de la Banque mondiale, d'un type d'organisations entièrement dédiées au contrôle des parlements **(6.2.2.1)**. Les deux organisations vont alors s'assurer de la mise en réseau de ces organisations à l'échelle internationale, et vont les doter d'un texte à valeur « internationale » afin de promouvoir plus facilement des réformes : la « Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire » **(6.2.2.2)**.

6.2.2.1 L'essentialisation des « PMO » comme modèle de contrôle citoyen des parlements

Le travail de la Banque mondiale est marqué par les savoirs économiques issus de la *new institutional economics* et par la lutte contre la corruption, et défend l'idée d'instituer des mécanismes de contrôle, en particulier dans le domaine des finances publiques, alors que NDI travaille avant tout avec la société civile. Or, comme on l'a vu au début de ce chapitre, à partir des années 2000, certaines de ces organisations de la société civile se spécialisent sur le suivi du travail des élus et des institutions politiques, et parmi elles certaines déploient des activités de contrôle des parlements. Les deux organisations convergent alors vers l'idée à la fois de soutenir ce travail, mais également de l'encadrer, pour qu'il s'inscrive précisément dans les objectifs qu'elles poursuivent. Ce travail d'encadrement a d'abord consisté en un rapport commandé par les deux organisations en 2010 à Andrew G. Mandelbaum, qui a lui-même travaillé sur un projet parlementaire de USAID au Maroc. Le consultant réalise une trentaine d'entretiens avec des responsables d'organisations non-gouvernementales qui mènent des activités auprès des parlements, et étudie en détails leurs activités. Il remet en 2011 un rapport de 250 pages qui fait un bilan précis des activités que mènent ces organisations, désormais labellisées sous le terme de *« Parliamentary Monitoring Organizations »*. Comme l'explique une représentante de NDI, la formule a été créée « lorsque NDI a commencé à remarquer la prolifération » de ce type d'organisations et a donc « inventé » le termes de « PMOs »[562]. Le rapport définit le terme de la façon suivante :

> Parliamentary monitoring organizations (PMOs) are citizen-based groups that monitor or assess the functioning of parliaments or their individual members, often seeking to facilitate and promote public knowledge of, and participation in, parliamentary processes. PMOs have shown promise in strengthening a number of components of democratic governance, including accountability of parliaments to the electorate, citizen engagement in the legislative process, and access to information about parliaments and their work. Some PMOs have shown the capacity to encourage parliamentary reform.[563]

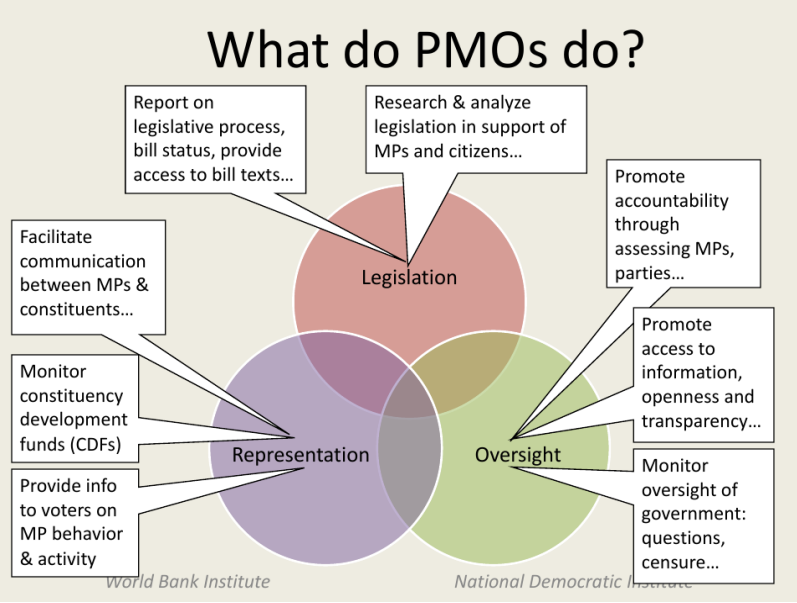
Au cours de la rédaction du rapport, Andrew G. Mandelbaum est invité régulièrement par

[562] Entretien avec une représentant du National Democratic Institute, Washington D.C., 2016.

[563] Rapport publié par la Banque mondiale et le NDI sur les Parliamentary Monitoring Organizations en 2011, intitulé : *"Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations"*.

des professionnels du « renforcement parlementaire » à présenter l'avancée de son travail. Comme le montre une présentation qu'il donne en 2010 (encadré 6.9) il s'agit de recenser les pratiques, de faire un état des lieux du travail de ces organisations, car celles-ci ont des activités très diversifiées.

Encadré 6.4 Présentation powerpoint donnée en 2010 par le consultant recruté par la Banque mondiale et le National Democratic Institute



Certaines d'entre-elles se concentrent par exemple sur le suivi du travail des députés et la collecte d'informations sur leur patrimoine ou leurs liens avec des entreprises, alors que d'autres se concentrent sur le travail du parlement en lui-même. Elles publient les documents officiels et supposés publics que le parlement ne publie pas lui-même, et assurent par exemple un travail de suivi des commissions. Mais dès ce premier rapport, l'objectif poursuivi n'est pas tant de faire un état des lieux des activités que de mettre en avant les « bonnes pratiques » qui correspondent à ce que NDI et la Banque mondiale veulent promouvoir. Et celles-ci se caractérisent tout particulièrement par le fait de retenir les activités qui ne consistent pas à simplement attaquer les parlements et les parlementaires, mais à promouvoir des réformes. Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de promouvoir des pratiques qui délégitiment le champ politique :

> Citizens are often skeptical of their parliaments. When PMO activities confirm public cynicism of parliament, citizens may undermine democratic governance or even

> bolster the executive as an alternative to a corrupt or unproductive parliament. For instance, while "naming and shaming" MPs who commit crimes or illegal acts may mitigate bad behavior, confrontational approaches may do less to help generate incentives for MPs to engage in reform processes or constructive dialogue with PMOs. PMOs have pursued a number of avenues to encourage positive behavior and reform.[564]

Les acteurs internationaux définissent donc avec précision ce que cette *accountability* doit signifier dans le cas des PMO, et cela ne consiste pas seulement à critiquer le pouvoir. Les militants sont au contraire invités à mener des activités qui donnent lieu à des réformes. Pour que ces organisations soient « efficaces », elles doivent « développer la crédibilité au sein du parlement et de la société afin de contribuer de manière constructive aux discussions sur les performances parlementaires »[565]. Surtout, elles doivent « chercher la coopération avec les députés et faire des efforts importants pour éviter la confrontation »[566]. Le rapport insiste précisément sur ce point, mentionnant que les PMO « doivent savoir si elles souhaitent plutôt stimuler les réformes démocratiques ou renforcer sans le vouloir le cynisme de la population envers le parlement »[567]. Scott H., directeur des programmes de gouvernance et spécialiste des parlements à NDI, qui a été l'un des principaux architectes de ce travail, explique ainsi à la fois l'objectif poursuivi dans ce travail de promotion mais surtout d'encadrement des PMOs :

> There's one community of practice on parliamentary monitoring organizations, where we did have a, I guess a little bit of a role in helping build or develop that community of practice. So, we noticed that a lot of donors were funding organizations to do parliamentary monitoring. Some of that I think is useful, some of it is probably not. Some of it, I think if it's done well, it can lead to greater accountability with-by parliamentarians and improve accountability of parliamentary citizens. If it's done poorly, I think all it does is breed cynicism of the political class. Uh, 'and they're all crooks and why should I engage in politics?' So you have, kind of, two extremes of um, of those models.[568]

---

564 Ibid.

565 Ibid.

566 Présentation powerpoint donnée en 2010 par le consultant recruté par la Banque mondiale et le National Democratic Institute sur les Parliamentary Monitoring Organizations.

567 Rapport publié par la Banque mondiale et le NDI sur les Parliamentary Monitoring Organizations en 2011, intitulé : *"Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations"*

568 Entretien avec Scott Hubli, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

Cet extrait montre plusieurs choses, et en premier lieu que cette initiative relève bien d'une politique visant explicitement à soutenir et encadrer les pratiques de ces organisations. Mais surtout, il s'agit de le faire sans pour autant délégitimer le champ politique. Cela montre ainsi en quoi l'*accountability* promue ici se différencie d'un travail de dénonciation des pratiques abusives au sein du Parlement.

6.2.2.2 Mise en réseau et encadrement du travail des PMOs autour de la « Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire »

Mais ce travail ne s'arrête pas à un recensement des « bonnes pratiques ». Il est en réalité la base d'un travail de mise en réseau et d'encadrement des PMO, qui va passer en particulier par la production d'un texte à valeur « internationale » : la « Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire ». Alors que le rapport est remis et publié en 2011, en avril 2012, les représentants des PMO de 38 pays sont invités à Washington D.C. par le NDI, la *Sunlight Foundation* et le *Latin American Network for Legislative Transparency*, un réseau de PMOs déjà structuré en Amérique Latine. Comme l'explique Scott Hubli, l'objectif est alors de favoriser les échanges, mais aussi plus concrètement d'aboutir à un texte qui encadre leurs activités :

> What we thought would be great to do is to convene some of the leaders of parliamentary monitoring groups, to talk about methodology, what they do well, what, you know, what their wish list is, in terms of the types of information they would like to get from parliaments. And, you know, what type of the systems would be useful and what are the challenges. So out of that came an effort to kind of crowd-source this declaration on parliamentary openness, uh, or a document that kind of has some of their requests for, you know, the types of information that parliament should make available to citizens, and how they should do that. So that was one outcome.[569]

Comme il l'explique, l'objectif est de mettre sur le papier les informations que les organisations souhaitent obtenir de leurs parlements au niveau national, et les mesures qu'ils souhaiteraient les voir prendre. Autrement dit, en donnant une valeur « internationale » à ce texte, il s'agit d'en faire un instrument qui puisse être mobilisé dans les espaces politiques nationaux en vue d'obtenir des réformes. Mais en réalité, avant l'arrivée des participants, une proposition quasi-définitive de texte a déjà été écrite par Andrew G. Mandelbaum, rédacteur du premier rapport.

[569] Entretien avec Scott Hubli, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

Celui-ci explique ainsi en quoi cette déclaration a pour but de formaliser les informations dont ont besoin les « PMOs » pour mener leurs activités :

> It focuses on creating a culture of openness within the parliaments, it specifies the types of information that should be made available, and also talks about grouping data standards, so, you know, how online it should be made available, in what formats, so, like, PDF is worthless, is shit document, and that's a quote, you can use that. So information is to be made available in a format that allows citizens to reuse it. So, like, if you give me an Excel document, that's better than a PDF, but I still need to have Excel in order to use it, so it's better if you give it to me in an open format that I can then transfer into whatever, you know, use whatever tool I want. So that was the Declaration of Parliamentary Openness.[570]

Comme le montre l'encadré 6.10, qui reprend les quarante-quatre principes de la déclaration (et la déclaration elle-même, en annexes), ceux-ci sont variés, mais touchent bien au fonctionnement même de l'institution parlementaire. Le second principe stipule ainsi par exemple que le parlement a le devoir d'adopter un cadre légal et des procédures internes qui promeuvent une « culture du gouvernement ouvert ». Le parlement doit également mettre à disposition du public des informations relatives aux parlementaires, comme leur participation aux séances, ou encore l'identité de leurs assistants. La déclaration aborde aussi un élément particulièrement sensible dans certains pays, l'accès « physique » au parlement et aux sessions parlementaires à tous les citoyens, ce qui implique par conséquent l'impossibilité de restreindre l'accès aux membres mêmes des PMOs aux couloirs des parlements.

[570] Entretien avec Andrew G. Mandelbaum, réalisé en mai 2016, Washington D.C., par l'auteur.

Tableau 6.2 : Quarante-quatre principes de la *« Parliamentary Openness Declaration »*, publiés en 2012

Promoting a culture of openness	24. Disclosing Assets and Ensuring the Integrity of Members
1. Recognizing Public Ownership of Parliamentary Information	25. Disclosing Information on Unethical Conduct and Potential Conflicts of Interest
2. Advancing a Culture of Openness through Legislation	26. Providing Access to Historical Information
3. Protecting a Culture of Openness through Oversight	**Easing access to parliamentary information**
4. Promoting Civic Education	
5. Engaging Citizens and Civil Society	27. Providing Multiple Channels for Accessing Information
6. Protecting an Independent Civil Society	28. Ensuring Physical Access
7. Enabling Effective Parliamentary Monitoring	29. Guaranteeing Access by the Media
8. Sharing Good Practice	30. Providing Live and On-Demand Broadcasts and Streaming
9. Ensuring Legal Recourse	31. Facilitating Access throughout the Country
10. Disseminating Complete Information	32. Using Plain Language
11. Providing Timely Information	33. Using Multiple National or Working Languages
12. Ensuring Accurate Information	34. Granting Free Access
Making Parliamentary Information Transparent	**Enabling electronic communication of parliamentary information**
13. Adopting Policies on Parliamentary Transparency	35. Providing Information in Open and Structured Formats
14. Providing Information on Parliament's Roles and Functions	36. Ensuring Technological Usability
15. Providing Information on Members of Parliament	37. Protecting Citizen Privacy
16. Providing Information on Parliamentary Staff and Administration	38. Using Non-Proprietary Formats and Open-Source Software
17. Informing Citizens regarding the Parliamentary Agend	39. Allowing Downloadability for Reuse
18. Engaging Citizens on Draft Legislation	40. Maintaining Parliamentary Websites
19. Publishing Records of Committee Proceedings	41. Using Easy and Stable Search Mechanisms
20. Recording Parliamentary Votes	42. Linking Related Information
21. Publishing Records of Plenary Proceedings	43. Enabling Use of Alert Services
22. Publishing Reports Created by or Provided to Parliament	44. Facilitating Two-Way Communication
23. Providing Information on the Budget and Expenditures	

Cette déclaration est d'abord signée par les organisations présentes à Washington D.C. en Avril 2012, mais un travail important est fait par la suite, notamment par NDI, pour que d'autres

organisations la signent, et elle est pour cela traduite en 24 langues, parmi lesquelles l'arabe, le chinois, le russe, le serbe ou encore l'ukrainien. Mais dans leur entreprise, les militants et les professionnels qui défendent cette déclaration ont également convaincu des organisations régionales et même des parlements d'adopter cette déclaration. C'est le cas de l'Assemblée Parlementaire de l'OSCE, de la Commonwealth Parliamentary Association, ou encore du sommet des présidents de parlements organisé par l'Organisation des États Américains. Cette déclaration est alors ensuite utilisée dans les parlements nationaux comme un texte « international », afin de légitimer les revendications en termes de réformes. Une militante de l'organisation CRTA, en Serbie, explique ainsi comment son organisation l'utilise au sein du Parlement de Serbie :

> For us it is because it is fact-based. So when we go to talk to the Secretary General of the parliament, or the Speaker of the parliament, we can tell them, "You see, these are the international standards you should fulfil, it's not something that we created as a domestic organization, it's something...". Also, the Declaration is endorsed now with a couple of parliaments, but also the Parliamentary Assembly of the OSCE, and we are a member of the OSCE, you should fulfill this, you did a lot of things." Really, our parliaments, since 2012, they really did a great job. […] We are really advocating for parliament, our parliament endorsed the Declaration; it's hard, even though they are fulfilling a lot of criteria, but it's a political question for them, it's not something like procedure. So we will see how... Now, what we want to do is not just have the Declaration and nothing afterwards, we want to develop the action plan with concrete measures that parliament will take in a future time, we can make a 5-year plan or something like that.[571]

Cet extrait montre toute la valeur qu'un document pourtant sans aucun statut juridique peut avoir dans un espace politique national. Alors que ce document a été initié par NDI, une organisation financée principalement par des fonds publics étasuniens, et que le texte en lui-même a été écrit par un simple consultant, il est reconnu comme texte « international » au nom duquel des réformes peuvent, ou même doivent, être entreprises. Cela montre en quoi en quoi cette restructuration du champ autour de l'*accountability* ne peut être résumée à un appui aux organisations non-gouvernementales. Il s'agit en réalité de faire émerger des organisations qui s'inscrivent précisément dans les objectifs des acteurs du champ de la « gouvernance », et d'encadrer leur travail. Plus précisément ici, il s'agit de doter ces organisations d'une ressource symbolique de premier plan, qui leur permettent d'exiger facilement des réformes. Dans cette

[571] Sonja (pseudonyme), réalisé en septembre 2016, Belgrade, par l'auteur.

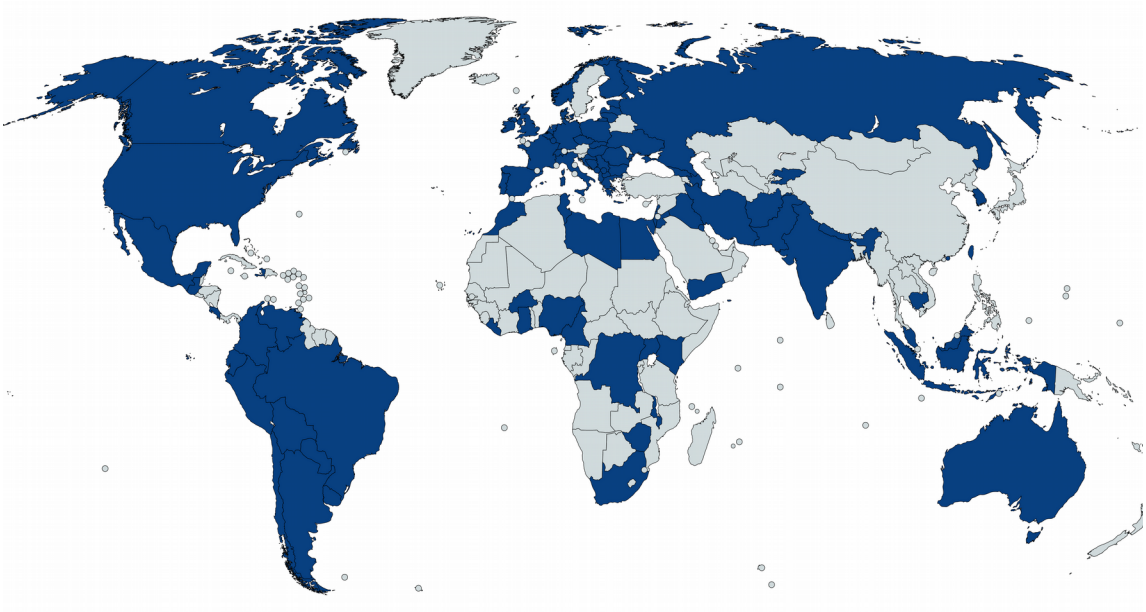
nouvelle forme d'action publique transnationale, ce texte est ainsi une forme d'instrument qui permet en quelque sorte de gouverner à distance les comportements des élus et le fonctionnement des institutions politiques. Ils s'appuient pour cela sur des militants et salariés d'organisations tout à fait disposés à incarner cette nouvelle revendication d'*accountability*, comme le montre les mots d'Adel, militant et salarié de l'organisation tunisienne Al-Bawsala et responsable du suivi du Parlement, lorsqu'on l'interroge sur sa vision pour le parlement tunisien :

> Un parlement qui reste ouvert, un parlement qui reste transparent, un parlement qui applique et qui déploie tous les outils et toutes les institutions qui ont été énoncés dans la Constitution. Un parlement qui est efficace, et qui suit un processus législatif encore une fois transparent ; mais qui répond aux réalités des citoyens... pour nous le parlement (en fait pas que pour nous, c'est quelque chose à laquelle je crois vraiment), c'est l'institution qui a le pouvoir, qui a le plus de légitimité dans ce pays ; c'est le plus proche des citoyens. C'est l'institution qui a été élue directement par les citoyens. Donc à mon sens c'est l'institution qui doit être la plus forte dans ce pays. Et nous notre mission c'est que le parlement devienne l'institution la plus forte dans ce pays.[572]

Chacune de ces organisations doit être réinsérée dans l'historicité propre au champ politique national dans lequel elle s'inscrit. Par exemple, en Tunisie, cette forme d'engagement vise à instaurer une forme de contre-pouvoir, dans un pays où jusqu'en 2011, le Parlement n'avait qu'un rôle de chambre d'enregistrement dans le régime de Ben Ali. Ces organisations s'inscrivent donc à la fois dans des historicités et des mobilisations qui leurs sont propres, tout en utilisant de nouvelles ressources symboliques produites dans le cadre d'une restructuration du champ réformateur de la « gouvernance » autour du concept d'*accountability*. Comme le montre l'encadré 6.7, en 2019, ce sont des organisations de 88 pays qui ont signé la « Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire ».

[572] Entretien avec Adel (pseudonyme), réalisé en juin 2017, Tunis, par l'auteur.

Encadré 6.5 : Carte des pays dont au moins une organisation est signataire de la *« Parliamentary Openness Declaration »*



6.3 L'*accountability* par-delà les secteurs de la « gouvernance » : le « gouvernement ouvert » comme nouvelle forme de gouvernementalité transnationale

La restructuration du champ réformateur de la « gouvernance » autour de l'*accountability* a cependant des effets au-delà des secteurs eux-mêmes. Avec la mise en place de l'Open Government Partnership (OGP), en 2011, c'est en effet une nouvelle forme de gouvernementalité qui se constitue à l'échelle transnationale. On montre que ce mécanisme inter-gouvernemental consiste à instituer le rôle de la « société civile » dans la mise en place des réformes à la fois dans les espaces nationaux et transnationaux. L'OGP s'appuie en effet sur les engagements des pays membres à mettre en place de réformes co-construites avec la « société civile » **(6.3.1)**. Cela passe par une ouverture du champ et des espaces transnationaux aux « réformateurs », élus, fonctionnaires et militants, issus des espaces nationaux qui peuvent désormais eux-mêmes entreprendre des réformes **(6.3.2)**.

6.3.1 Réformer en instituant le rôle de la « société civile » dans les espaces nationaux

Le « gouvernement ouvert » peut être considéré comme l'aboutissement de la restructuration du champ réformateur de la « gouvernance » autour de l'*accountabibilty*, puisqu'il vise à instituer le rôle de la « société civile » à la fois dans les espaces nationaux et internationaux afin de promouvoir des réformes. Il s'agit en quelque sorte d'assurer la place des organisations non-gouvernementales spécialisées dans les réformes des institutions politiques à la table des réformes, aux côtés des élus comme des fonctionnaires (voir illustration en début de chapitre). Le « gouvernement ouvert » s'appuie sur un dispositif particulier, l'*« Open Government Partnership »* (OGP). Celui-ci a été lancé par l'Administration Obama en septembre 2011 en marge de l'Assemblée générale de l'ONU, avec plusieurs pays : les États-Unis, le Brésil, le Mexique, les Philippines, l'Afrique du Sud, et le Royaume-Uni. Dès le lancement, 38 gouvernements rejoignent ce « mécanisme inter-gouvernemental » en signant pour cela la *« Open Government Declaration »*. Les signataires s'engagent à reconnaître les « instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme et à la bonne gouvernance » sur le principe que « les peuples du monde entier exigent plus de transparence de la part du gouvernement »[573]. Le texte appelle ainsi à une plus grande participation citoyenne aux affaires publiques et à chercher des moyens de rendre les gouvernements « plus transparents, plus

[573] La déclaration est disponible ici : https://www.opengovpartnership.org/fr/process/joining-ogp/open-government-declaration/

réactifs, plus responsables et plus efficaces ». Il s'agit ainsi d'« augmenter la disponibilité des informations sur les activités gouvernementales », de « soutenir la participation civique », de « mettre en œuvre les plus hautes normes d'intégrité professionnelle dans toutes les administrations », et enfin d'« accroître l'accès aux nouvelles technologies dans un esprit d'ouverture et de responsabilité ».

Mais cette « déclaration » est loin d'être une simple déclaration de principe. Rejoindre l'OGP, pour un État, consiste en effet à devoir présenter un « plan d'action », c'est à dire un projet de réformes. Ces réformes visent à transposer les principes du « gouvernement ouvert » en politiques publiques, selon un ensemble de critères, qui concernent tout particulièrement l'inclusion de la société civile à la préparation du plan, comme l'explique une consultante chargée de l'évaluation de ces plans :

> OGP is like an international alliance, international initiative where countries are—they commit to opening up, so one of the requirements of—well, the big, big requirement of OGP is that governments make national action plans on which they will make commitments to open governments generally speaking, and basically commitments related to access to information, civic participation, public accountability, technology and innovation for transparency and accountability. That's our—there are substantial areas, access to information on transparency and civic participation and accountability, basically, and then another area that is technology applied to transparency and accountability. So governments are supposed to make action plans and commitments in these areas, and the big requirement is that the government works with the civil society. So that the action plans are not just a document that the government makes, but that it's done with civil society. So there has to be some sort of participatory process.[574]

Par exemple, la Tunisie en est en 2019 à son troisième « plan d'action ». Le pays a rejoint le mécanisme inter-gouvernemental au début de l'année 2014, et a présenté son premier plan d'action en septembre de cette même année, couvrant la période 2014-2016. Un second plan a été présenté en 2016 pour la période 2016-2018. Ce second plan, présenté en 2016, comprend 15 engagements, allant de la « promotion de la transparence financière et fiscale », à l'« élaboration d'un cadre légal pour les pétitions citoyennes ». Chaque « engagement » doit être détaillé, en mentionnant l'objectif, la date butoir pour le mettre en place, le département ou le ministère responsable, et surtout, les *« milestones »*, c'est à dire les étapes permettant de suivre l'avancement de la mise en place de cet

[574] Entretien avec Alejandra (pseudonyme), réalisé en janvier 2018, à distance, par l'auteur.

engagement, comme le montre l'extrait du second plan d'action dans l'encadré 6.11, qui porte sur l'engagement numéro 10 pris par la Tunisie auprès de l'OGP en 2016.

Encadré 6.6 : Engagement numéro 10 de la Tunisie dans son second plan d'action OGP

10. Developing an integrated electronic civil petition and corruption reporting platform

Why do it: This platform will contribute to fight corruption and promote citizen participation. Using multiple channels (Website, Call center, SMS, direct visits of citizens), the system will be a one stop shop to receive citizens' complaints and report corruption cases. These complaints will be dispatched to different public structures at the central, regional and local levels. The system ensures the follow up of these petitions throughout the treatment process.

In addition, This Platform will allow the publication of accurate and categorized statistics about complaints and corruption cases notifications treated by different public structure.

Milestones: This system will be implemented in phases to cover all public structures. The first one concerns 10 pilot public structures.

Deadline: 2018

Lead Department: Ministry in charge of public servant, governance and fighting corruption (the e-Government Unit and the central bureau of relationship with citizens).

Le gouvernement est tenu d'intégrer la société civile dans la production de ce plan d'action. Cela signifie que selon le processus propre à l'OGP, l'ensemble des engagements est décidé avec la société civile, et ces organisations sont ensuite consultées par les salariées de l'OGP pour savoir dans quelles mesures elles ont bien été associées. Car les plans d'action, une fois élaborés, doivent être remis au « comité directeur » de l'OGP, afin d'officialiser les engagements. Ce comité est composé à la fois de représentants des gouvernements membres, élus par les pays membres, et par des représentants de la société civile, élus par les organisations de la société civile. En 2019, sont ainsi membres du comité directeur aussi bien Cédric O, Secrétaire d'État pour le numérique du Gouvernement français, que Abubakar Malami, Ministre de la Justice du Nigéria, ou Maria Baron pour l'organisation argentine Directorio Legislativo. L'OGP possède également une « Unité de soutien », dont la majorité des personnels est basée à Washington D.C. et qui sont chargés d'assurer le travail quotidien de suivi des avancées des pays et d'organisations des différents évènements. Le Président Directeur Général de l'OGP, chef de l'unité, est Sanjay Pradhan, initiateur des politiques

anti-corruption à la Banque mondiale dans les années 1990, et du repositionnement de l'organisation pour un travail auprès des organisations non-gouvernementales.

Mais le mécanisme de l'OGP ne s'arrête pas là, et c'est ici qu'il s'agit bien d'une nouvelle forme de gouvernementalité à l'échelle transnationale. L'ensemble du mécanisme repose en effet sur un *« Independant Reporting Mechanism »*, c'est-à-dire un dispositif « indépendant » d'évaluation de la mise en place des réformes présentées dans les plans d'action. Ce sont des consultants qui sont recrutés de manière ad-hoc pour chaque pays pour produire des rapports, en s'appuyant sur des recherches documentaires et surtout sur des entretiens en particulier avec des membres de la société civile. Le plus souvent, ces consultants sont eux-mêmes issus du champ de la « gouvernance », et ont souvent été salariés ou militants d'organisations non-gouvernementales dans un autre pays que celui qu'ils évaluent. Une « évaluatrice » pour le continent sud-américain explique ainsi en quoi consiste son travail :

> The Independent Reporting Mechanism (IRM) is the way that OGP evaluates what the governments are doing. So the IRM includes one researcher per country, so basically a country that participates in OGP has one researcher that does the research and writes the reports. And what we do as researchers is basically look at two different things; we look at the plan itself, how much potential an action plan has to open government actually, so we look at the substance of the plan and we look at the process, how participatory the process was and how much civil society was involved. So even though the process through which the action plan is created is very open in the sense that the government can decide how they do it, then they are evaluated along this participatory scale whether they consulted with civil society or they informed civil society or they called civil society. So basically, they are evaluated on how much the action plan is being co-created with civil society. And then, the other thing we do is assess the commitments and what we do with the commitments is decide whether they are relevant to an OGP value, because sometimes governments just start making commitments on just anything, maybe the electronic signature. OK, that may make the bureaucracy more efficient, but that's not opening government. So we assess whether they are relevant, whether they have a trust for making a potential impact, how ambitious they are. We evaluate—of course, we monitor the implementation, so even if the commitment is very ambitious, if it's not implemented, it doesn't count. So we also evaluate how much it's being implemented.[575]

Le rapport est ensuite remis publiquement, et publié sur internet. Depuis 2019, un rapport est même publié reprenant des indicateurs quantitatifs de progression sur les engagements pour

[575] Entretien avec Alejandra (pseudonyme), réalisé en janvier 2018, à distance, par l'auteur.

l'ensemble des pays, comme le montrent les pages du rapport dédiées à la Tunisie (en annexes). L'OGP prolonge donc la restructuration du champ autour de l'*accountability* en faisant de la participation de la société civile à la mise en place des réformes un objectif formalisé, mesurable, et mesuré par des évaluateurs spécialement dédiés.

6.3.2 Ouvrir les espaces transnationaux aux « réformateurs » des espaces nationaux

Au-delà du fonctionnement même de ce mécanisme, celui-ci consiste donc à ouvrir à la fois les espaces nationaux et transnationaux aux « réformateurs » entendus à la fois comme les élus, les fonctionnaires, les chercheurs, mais surtout les militants qui souhaitent porter des réformes dans leurs espaces politiques nationaux respectifs. En cela, il s'agit d'une restructuration profonde du champ de la « gouvernance », qui permet à n'importe quel acteur qui souhaite s'investir dans des réformes de mobiliser des ressources à la fois nationales et internationales, et de se faire une place dans le champ. L'objectif principal de l'OGP est en effet de promouvoir la « co-création de réformes par des réformateurs à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements »[576]. Il s'agit ainsi de faire se rencontrer les individus qui au sein des gouvernements ou dans la société civile, sont favorables à des réformes qui vont dans le sens du « gouvernement ouvert ». Ces « réformateurs » sont supposés être rassemblés au niveau national, dans le cadre de comités de pilotage visant à produire les plans d'action puis à les mettre en place. En Argentine, par exemple, une « table nationale du gouvernement ouvert » (voir illustration en début de chapitre) a été mise en place et comprend à la fois des fonctionnaires du Secrétariat d'État à la modernisation, du bureau de lutte contre la corruption, du ministère de l'intérieur, et de l'agence d'accès à l'information. Mais surtout, ce dispositif rassemble les représentants d'organisations qui ont participé à la mise à l'agenda de la lutte anti-corruption depuis la fin des années 1980 avec le soutien d'acteurs internationaux, puis qui se sont spécialisés dans le monitoring des institutions politiques.

On retrouve ainsi autour de cette table des acteurs comme le CIPPEC, *Poder Ciudadano* ou *Directorio Legislativo*, déjà évoqués en début de ce chapitre. En cela, l'OGP est donc l'aboutissement d'un long travail visant à faire émerger une « société civile » entièrement dédiée aux réformes, puisque ce sont bien les acteurs nés de financements internationaux vingt ou trente ans plus tôt à qui on assure désormais une place à la table des réformes. Et la particularité de ce

[576] Voir : https://www.opengovpartnership.org/fr/

mécanisme est désormais également de leur ouvrir la possibilité d'être des acteurs à part entière du champ réformateur. Par exemple, depuis le lancement de l'OGP en 2011, chaque année a lieu un « sommet » du gouvernement ouvert, organisé par l'un des pays qui co-préside le mécanisme. Ces sommets ont lieu au Brésil, à Londres, à Mexico, à Paris, à Tbilissi et enfin en 2019 à Ottawa. Des événements de moindre envergure sont également organisés, comme par exemple la *« legislative openness conference »*, organisée par le groupe de travail de l'OGP sur les parlements, en Géorgie en 2016, puis en Ukraine en 2017. De la même façon qu'au niveau national, ces évènements internationaux ont pour objectif de mettre côte à côte « réformateurs » issus à la fois de la société civile et du gouvernement. Par exemple, la délégation tunisienne au Sommet d'Ottawa en mai 2019 comprend le ministre de la fonction publique, quelques hauts fonctionnaires en charge de l'OGP, le parlementaire membre du bureau de l'assemblée en charge des liens avec la société civile, des représentants de la « société civile », comme Al-Bawsala. Sont également présents quelques représentants d'organisations tunisiennes dont les activités sont mineures, ne regroupant parfois que quelques membres seulement, et dont les responsables vivent eux-mêmes de divers contrats de *consulting* liés au champ réformateur de la gouvernance.

La photographie en début de chapitre illustre donc la façon dont les événements internationaux de l'OGP ont vocation à « mettre autour de la table » les réformateurs issus de la société civile ou des gouvernements. Ouvert par Justin Trudeau et Sanjay Pradhan, le « sommet OGP » d'Ottawa en 2019 comprend ainsi plusieurs centaines d'ateliers durant les trois jours, qui se déroulent tous dans le palais des congrès de la ville, rassemblant chacun entre 20 et 50 personnes environ. On prend ici l'exemple de l'atelier intitulé *« Taking Advantage of Open Government: Fostering Political Participation, Innovation, Transparency, and Civic Participation »*. Du côté de la société civile, l'atelier rassemble la directrice de Perludem, une organisation non-gouvernementale indonésienne d'observation électorale, et une responsable de Ideas 42, une organisation basée à New York qui promeut « l'utilisation des sciences comportementales pour traiter des problèmes sociaux complexes ». Du côté des gouvernements, le secrétaire général de la commission électorale indonésienne est présent aux côtés d'un haut fonctionnaire de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, de France. Enfin, la discussion est encadrée par les professionnels de deux organisations anciennes dans le champ de la gouvernance, IDEA et la *Westminster Foundation for Democracy*, organisation britannique. L'objectif de l'atelier est défini comme étant de « fournir l'opportunité de faire la démonstration d'innovations qui améliorent la

participation politique comme une initiative collaborative entre le gouvernement, les partis politiques, les organisations non-gouvernementales et les entreprises privées ».

Tout l'enjeu de cette nouvelle forme de gouvernementalité est de faire reposer les réformes des institutions d'État sur des « réformateurs », au niveau national. Ils sont à la fois des hauts fonctionnaires, des responsables de la société civile, mais aussi des élus, députés, élus locaux, ministres, qui en devenant des acteurs à part entière de la « gouvernance », peuvent combiner des ressources nationales et internationales et les utiliser à la fois dans leurs espaces politiques respectifs et dans le champ réformateur lui-même. Le cas de Jamila Ksiksi, députée en Tunisie pour le parti islamiste Ennahda, illustre les trajectoires de ces réformateurs. Au cours de cette enquête, elle a ainsi été la députée tunisienne la plus présente dans le cadre des évènements OGP. Nous avons pu la suivre en particulier au Sommet mondial de l'OGP de Paris en 2016, et lors du *« Legislative Openness Working Group »* tenu à Kiev en 2017.

Jamila Kisksi, comme de nombreuses femmes députées du parti, dispose initialement de peu de ressources dans le champ politique national[577]. Elle a obtenu un baccalauréat à Medenine, une zone rurale de la Tunisie, en 1990, puis un diplôme de technicien supérieur en gestion à l'Institut Supérieur de Gestion de Tunis, en 1992. Elle rentre l'année suivante comme gestionnaire à la Caisse nationale de sécurité sociale, où elle fait toute sa carrière. Elle passe une maîtrise de comptabilité, puis devient alors cheffe de service. Jamila Kisksi est élue pour le parti Ennahda lors des premières élections régulières en Octobre 2014. Bien qu'elle n'ait que peu de ressources politiques, face à la mise en place de quotas de genre dans la loi électorale, les partis sont en effet amenés à devoir présenter des femmes, et se tournent alors le plus souvent vers les entourages familiaux des militants. Une fois au parlement, Jamila Ksiksi devient alors membre d'une commission parlementaire de second rang, la « commission de la réforme administrative, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption et du contrôle de gestion des deniers publics », dont elle devient rapporteuse en 2015. Jamila Ksiksi explique en entretien en quoi ce travail l'a amenée à s'intéresser à l'OGP :

> Mon passage dans cette commission m'a permis d'être sur l'élaboration de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Et j'étais aussi membre ; j'ai beaucoup travaillé avec l'instance et j'ai beaucoup travaillé avec le PNUD sur la stratégie de la lutte contre la corruption, la stratégie nationale. Et j'ai travaillé aussi sur la transparence et en

[577] Perez, Déborah. 2016. « Faire la loi à l'Assemblée nationale constituante tunisienne. Recomposition et formation d'un nouveau personnel parlementaire tunisien ». *L'Année du Maghreb* (14): 187-204.

> l’occurrence sur l'OGP. Donc j'ai participé, ils m'ont invitée pas mal de fois pour que j’assiste à ces réunions et comme je suis trop intéressée, j’étais très assidue et trop engagée avec eux pour les motiver, pour les booster pour qu'ils avancent sur ces questions-là. On a même fait du lobbying avec l'administration et avec quelques parlementaires pour parler avec le chef de gouvernement Habib Essid, pour la création du ministère ; et elle a été faite. Et Habib Essid, il dit toujours “Madame gouvernance”. Je parle toujours de la gouvernance, je parle toujours de la lutte contre la corruption ; il y a même des collègues qui me disent, « C'est trop quand même, personne n’entend cette histoire de bonne gouvernance ». Mais j'avais cette conviction que quand on donne de l'importance à la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, et finalement le chef du gouvernement s'est lancé sur cette question-là parce qu'il a constaté que on ne peut pas trop avancer sans lutter contre la corruption.[578]

Cet extrait résume à grands traits la façon dont la députée a profité de sa place dans la commission parlementaire en charge des réformes administratives pour s’imposer comme une actrice de premier plan de l’importation en Tunisie des concepts et des savoirs propres au champ de la « gouvernance ». Elle fait même de la « gouvernance » sa spécialité au sein du Parlement, au point d’être identifiée comme telle par le premier ministre. À la suite du départ de la parlementaire membre du bureau de l’assemblée en charge des relations avec la société civile, qui était en conflit avec plusieurs ONG, c’est alors Jamila Ksiksi qui est invitée à la remplacer, précisément au nom de cet engagement pour la « transparence » et la participation de la société civile. Son investissement international dans les réformes est ainsi récompensé en moins de deux ans par un poste au sein du bureau de l’Assemblée. Elle utilise cette nouvelle position pour promouvoir l’OGP en Tunisie, et élargir le projet de sa prédécesseure qui consistait, notamment avec le soutien du PNUD, de mettre en place une charte organisant les liens entre la société civile tunisienne et le parlement. Comme le montre la façon dont elle présente ses objectifs, elle reprend ainsi entièrement le « projet politique » établi par l’OGP, qui consiste à donner officiellement une place « autour de la table » à la société civile, en vue de la promotion de réformes :

> J’ai trouvé l'idée géniale et très pertinente et c'est pour ça j'ai continué avec la même logique ; mais j'ai essayé d'agrandir la question, il ne faut pas se limiter juste à établir le lien entre la société civile et le parlement, il faut penser plus grand, il faut voir plus grand. Et c'est pour ça j'ai ajouté le concept de l'« open parliament ». C'est une dimension beaucoup plus large ; parce que l'*« open parliament »* entre autres la relation

[578] Entretien avec Jamila Ksiksi, réalisé en juin 2017, Tunis, par l’auteur.

> avec la société civile, c'est aussi un vrai partenariat avec la société civile ; c'est une ouverture sur le plan technologique, c'est un état d'esprit qu'on doit vivre au parlement et c'est tout un processus qui doit se faire au niveau du parlement pour dire que notre parlement est ouvert au vrai sens du mot. Et c'est pour ça j'ai commencé à parler de ce concept et j'ai créé un comité de pilotage. Un comité qui va faire le suivi sur ce plan là. Et le comité pour le pilotage est triangulaire. Ce n'est pas le commerce triangulaire, mais c'est triangulaire. C'est comme ça, il y a le pouvoir politique qui est présent, parce qu'on a pris un député dans chaque groupe parlementaire. Parce que je considère que le projet ça concerne le parlement et ça concerne aussi le futur de cet établissement législatif. Donc on a le pouvoir politique, il est présent, parce que tout le monde doit donner son avis. Et on a l'administration pour continuer la pérennité du projet, parce que ce pouvoir politique n'est pas toujours stable. On peut avoir un autre paysage politique dans les prochaines élections, pas forcément ces gens vont reconduire par la suite, on doit prendre tout ça en considération ; et on a le 3e c'est la société civile. On ne peut pas parler de relation avec le parlement sans pour autant faire participer la société civile. On incarne toujours la notion de transparence et de participation et c'est pour ça notre comité de pilotage est conçu de cette façon, le pouvoir politique, l'administration de parlement et la société civile.[579]

Quelques mois après sa prise de poste comme membre du bureau de l'Assemblée, Jamila Ksiksi met donc en place un comité de pilotage spécifiquement dédié à la question de « l'ouverture » du parlement tunisien. Sans rentrer dans le détail des réformes, ces extraits permettent de voir le rôle de ces réformateurs, et en quoi l'avènement du « gouvernement ouvert » permet de faire porter directement les réformes par des « réformateurs » dans les espaces nationaux. *L'« Open Government Partnership »* opérationnalise donc l'idée d'« accountability » en donnant une place reconnue et institutionnalisée à la société civile. Une société civile dont l'émergence elle-même est indissociable des financements distribués avec la mise à l'agenda de la gouvernance à partir des années 1990.

***

Ce chapitre est revenu sur la montée en puissance de l'*« accountability »*, en montrant qu'il s'agit bien là d'une restructuration profonde du champ réformateur de la « gouvernance ». Alors que celui-ci se caractérisait jusqu'ici en premier lieu par un appui aux institutions d'État, l'enjeu est

[579] Entretien avec Jamila Ksiksi, réalisé en juin 2017, Tunis, par l'auteur.

désormais de mieux les contrôler. Ce chapitre a ainsi montré tout l'intérêt, dans une démarche de sociologie historique, de prendre comme point d'entrée le déploiement d'« experts » au sein des institutions d'État. On renverse ainsi la perspective, vis-à-vis de travaux qui se sont surtout concentrés sur le rôle des organisations non-gouvernementales. Loin d'essentialiser ces deux formes différentes d'intervention, on montre qu'il est nécessaire de les étudier à travers les relations qui les lient. Les États des pays du Nord peuvent ainsi choisir de participer à l'organisation et l'encadrement d'un processus électoral dans un pays donné en finançant, par exemple, ou bien un projet visant à appuyer l'État dans la réforme de sa commission électorale, ou bien un projet d'appui aux organisations locales chargées de contrôler la régularité des candidatures puis du scrutin.

Ainsi, la restructuration du champ réformateur de la « gouvernance » autour du concept d'*accountability* montre tout à la fois une continuité et une rupture avec les activités visant à renforcer les administrations d'État. Il s'agit d'une continuité car l'objectif poursuivi est le même : réformer les institutions d'État dans les pays du Sud. En cela, l'appui aux acteurs non-gouvernementaux permet de réformer tout en se tenant à distance des espaces nationaux. Dans le cas de l'*Open Government Partnership*, il s'agit en premier lieu de « mettre autour de la même table » les « réformateurs », qu'ils soient fonctionnaires, élus, ou membres d'organisations non-gouvernementales, et il s'agit là d'une redistribution du pouvoir à des élites internationalisées. Mais ces « réformateurs » sont également réunis au niveau international, par exemple lors des « Sommets OGP ». Lors d'ateliers, à Ottawa, Kiev, Tbilissi ou Buenos Aires, sont ainsi rassemblés côte à côte des « réformateurs », parfois mêmes issus du même pays, et les processus d'internationalisation des trajectoires réservés jusqu'ici à des professionnels issus des organisations internationales s'ouvrent à des élus, militants, fonctionnaires. L'expertise internationale s'en trouve disqualifiée : pourquoi payer pendant plusieurs années un expert onusien pour réformer le parlement, par exemple, en Tunisie, alors qu'il est désormais possible d'attribuer un financement bien moindre à une organisation locale qui a souvent plus de chances d'aboutir à des réformes ? Alors que nos observations initiales nous avaient confronté à l'« enchevêtrement de logiques sociales » et à « l'hétérogénéité des acteurs »[580], on comprend désormais que cette hétérogénéité s'explique en partie par la concomitance de deux formes d'activités, l'une sur le déclin, et l'autre en pleine extension.

[580]Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2001. « Le "développement participatif" : ni solution miracle, ni complot néolibéral ». *Afrique Contemporaine* (No special): 148-56.

Conclusion générale

Une approche relationnelle et processuelle de l'expertise internationale

La définition de juridictions internationales sur les espaces nationaux

En s'inscrivant dans une sociologie de l'expertise, à la croisée de la sociologie de la sociologie des professions d'Andrew Abbott[581], et de la sociologie des champs de Pierre Bourdieu[582], cette thèse a montré comment s'établissent des formes d'expertise internationale. Elle a en effet montré en quoi les espaces transnationaux sont structurés par des luttes académiques et professionnelles quant à l'établissement de juridictions internationales sur les espaces nationaux. La particularité de l'expertise internationale réside alors dans une forme de double-juridiction. Les professionnels devant à la fois s'imposer dans les espaces transnationaux et dans les espaces nationaux. Les deux sont bien sûr indissociables, puisque c'est l'établissement d'une autorité sur un problème donné dans les espaces transnationaux qui autorise à intervenir dans les espaces nationaux. Mais c'est également la capacité à mobiliser des ressources, et notamment des ressources financières pour un projet dans un pays donné, qui permet d'étendre son autorité dans les espaces transnationaux. Prendre une perspective de sociologie historique sur environ soixante ans permet alors de voir précisément comment ces juridictions s'établissent. Pendant la guerre froide, l'ONU et les agences étasuniennes de coopération, pour produire et diffuser des savoirs de gouvernement visant à la réforme des institutions d'État, s'appuient en majorité sur des groupes sociaux qui leurs sont extérieurs. Des ressources sont attribuées au professionnels de la *public administration*, à des universitaires, à des juristes latino-américains du champ des droits de l'homme, ou encore à des représentants de la profession des consultants politiques. A partir de 1989, ces savoirs de gouvernement sont produits en premier lieu par les organisations elles-mêmes, et on a ainsi montré en quoi des luttes professionnelles et académiques, en mobilisant des ressources à l'interstice de plusieurs espaces déjà stabilisés, peuvent faire émerger un espace transnational autonome.

Dès lors, on a montré qu'à partir de 1989 les savoirs de gouvernement mobilisés sont produits au sein même du champ réformateur de la « gouvernance », qui se différencie lui-même en

[581] Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

[582] Notamment : Bourdieu, Pierre. 1992. *Les Règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*. Paris: Seuil, et Bourdieu, Pierre, et Loic Wacquant. 2014. *Invitation à la sociologie réflexive*. Paris: Le Seuil.

secteurs. Ces derniers, comme l'« assistance électorale », le « renforcement parlementaire », ou encore par exemple la « gouvernance locale », deviennent alors le cadre principal dans lesquels ces savoirs sont produits. La démarche de sociologie historique permet de voir comment ces secteurs se constituent sur le temps long, en particulier en ce qui concerne le « renforcement parlementaire » et l'« assistance électorale ». Les premières activités visant à réformer les parlements dans les pays du Sud sont mises en place dans le cadre du projet de « développement politique » au sein de USAID dans les années 1960. Celui-ci donne lieu au financement d'universitaires, et tout particulièrement à la création d'un centre dédié au « renforcement parlementaire » sur le site de l'Université d'État de New York dans la ville d'Albany. Celui-ci est dirigé par Abdo Baaklini, politiste libanais qui a fait sa thèse sur le Parlement du Liban, défendant l'idée d'un rôle important de l'institution parlementaire dans le champ politique. A la fin des années 1980, lorsque le bureau de USAID en charge de l'Amérique latine met en place une stratégie coordonnée d'« initiatives démocratiques », l'agence attribue alors de nouveaux fonds à ce centre pour mettre en place des projets, par exemple au Chili et dans plusieurs pays d'Amérique centrale. Le PNUD initie des projets comparables, en s'appuyant d'abord sur quelques expériences d'ampleur limitée avec l'IPU, par exemple au Cambodge, tandis que NDI s'intéresse aux parlements dans le cadre de son travail d'appui aux candidats et aux parlementaires, pour la mise en place de réformes. A partir de la fin des années 1990, ces acteurs collaborent tous régulièrement pour former le secteur du « renforcement parlementaire ». Dès lors, l'« expert international » en parlements n'est plus un universitaire ou un juriste issu d'un autre espace social, qui intervient au titre des ressources accumulées dans celui-ci, mais un « expert en gouvernance » qui s'appuie sur des ressources propres au champ réformateur, et propres plus particulièrement au secteur du « renforcement parlementaire ».

Dès lors, en prenant le parti d'une approche par les savoirs de gouvernement, cette thèse a complètement renversé la perspective vis-à-vis d'une littérature qui se concentrait sur des *« democracy makers »*, comme par exemple Guillermo O'Donnell, universitaire reconverti dans des activités de « promotion de la démocratie »[583]. Nous n'avons croisé des universitaires de ce type, au capital académique très important, qu'à de très rares reprises. Certains, comme Larry Diamond, ont été invités lors des différentes conférences financées par USAID à partir de 1989 pour imaginer des stratégies de « gouvernance et démocratie », et lorsque des publications sont financées par les

[583] Voir en particulier : Guilhot, Nicolas. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press, et Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1): 4-23.

organisations du champ réformateur de la « gouvernance », elles font parfois appel à eux, par exemple pour la rédaction d'un chapitre. En réalité, ce sont des professionnels au capital académique bien moins important qui ont la main sur ces activités. Pendant la guerre froide, il s'agit même en premier lieux d'« avatars académiques »[584], c'est à dire d'universitaires qui s'inscrivent dans des sous-espaces académiques visant en premier lieu à alimenter les pratiques professionnelles. Après 1989, dans le champ réformateur de la « gouvernance », ce sont ensuite des professionnels qui s'inscrivent en premier lieu dans les groupes professionnels transnationaux propres à chaque secteur. Si des figures comme celles de Frederick Stapenhurst se détachent pour leur investissement académique important, la plupart de ces « experts » ont des ressources académiques limitées à un diplôme en droit ou en science politique. En 2019, un « expert parlementaire » qui travaille par exemple pour le PNUD, n'est autre qu'un professionnel, la plupart du temps issu d'un pays du Nord, qui a accumulé suffisamment de ressources politiques et institutionnelles comme fonctionnaire, assistant, ou même élu au sein d'un Parlement, et de ressources nécessaires à son internationalisation, notamment linguistiques.

Entrer par les savoirs de gouvernement a ainsi permis, comme le disaient Freedrick Cooper et Randall Packard, au sujet du développement, de mettre au jour la « relation complexe et souvent ambiguë »[585] entre les sciences sociales et les activités, ici, de « gouvernance ». Nous avons en effet cherché dans cette thèse à réinscrire un ensemble d'activités internationales dans ce que Johan Heibron et Yves Gingras définissent comme « l'espace des disciplines »[586]. Avant 1989, les luttes académiques qui portent sur les activités de réforme des institutions d'État sont faciles à cerner. Comme on l'a montré, celles-ci se jouent tout particulièrement aux frontières de la discipline de l'économie, et mettent en jeu les trois mécanismes étudiés par Daniel Hirschman et Elizabeth Popp Berman à travers lesquels celle-ci étend son autorité à la production des politiques publiques[587]. Mais surtout, nous avons montré en quoi des savoirs économiques s'imposent sur la question du fonctionnement et du rôle des institutions. Jusque dans les années 1980, les savoirs économiques n'ont pas leur place dans la réforme des institutions d'État. C'est seulement à partir de la fin des

---

584 Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.

585 Packard, Randall. 1997. *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge*. University of California Press, p. 1.

586 Heilbron, Johan, et Yves Gingras. 2015. « La résilience des disciplines ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 210(5): 4-9.

587 Hirschman, Daniel, et Elizabeth Popp Berman. 2014. « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics ». *Socio-Economic Review* 12(4): 779-811.

années 1980 que ces savoirs s'imposent au sein de USAID, puis à la Banque mondiale, où ils ont vite un rôle déterminant. Comme on l'a montré, le double agenda, à la fois académique et opérationnel, qui est mis en place à la Banque mondiale, fonde une appréhension des institutions sur les raisonnements propres à l'économie. Tout le raisonnement construit sur l'*accountability*, dont on a montré qu'il joue un rôle majeur dans la restructuration du champ réformateur, s'appuie en effet à la fois sur les travaux de la *new institutional economics*, et sur l'expérience qu'ont fait certains économistes de la Banque mondiale des réformes structurelles dans les anciennes provinces de l'Union soviétique. En cela, réinscrire la « gouvernance » dans l'espace des disciplines nous a permis de montrer en quoi la « gouvernance » n'est pas une invention des économistes de la Banque mondiale au début des années 1990. Il s'agit en réalité de la réappropriation de la question de la réforme des institutions d'État par des économistes, dont Daniel Kaufmann est le symbole, qui sont ainsi parvenus à étendre l'autorité de leur discipline pour légitimer une intervention dans ce qui était considéré comme les « affaires internes » des États.

Normes, modèles, savoirs : les produits de processus de professionnalisation

Après avoir mis au jour ces luttes académiques et professionnelles, et avoir ainsi délimité le périmètre du champ réformateur de la « gouvernance », nous avons pu saisir la production de normes, de savoirs, de modèles en montrant en quoi celle-ci s'inscrt dans les processus de professionnalisation propres à chaque secteur. En entrant par les savoirs de gouvernement, l'un des objectif de cette thèse était en effet, comme le suggère Renaud Payre, de « prendre aux sérieux les communautés qui favorisent la circulation d'innovations »[588]. Nous avons ainsi montré en quoi ces circulations ne sont pas entreprises pour elles-mêmes. Par exemple, les professionnels du « renforcement parlementaire » ne luttent pas pour promouvoir un modèle parlementaire face à un autre, le « modèle de Westminster », face au « modèle du Bundestag », ou à celui de l'Assemblée nationale française. Les circulations dont il est question s'inscrivent d'abord dans des processus de professionnalisation qui visent à réaffirmer en permanence l'autorité des professionnels de chaque secteur à la fois dans le champ de la « gouvernance » et dans les espaces politiques nationaux.

[588] Payre, Renaud. 2016. « Une République mondiale de l'administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 23(1): 35-56.

Ceux-ci sont en effet mus, en premier lieu, par la volonté de réformer les institutions d'État dans les pays du Sud, et investissent pour cela en permanence de nouveaux « problèmes », sur lesquels ils essaient d'établir leur autorité, en produisant des savoirs, des normes, et parfois des modèles d'action publique.

Le cas des *Parliamentary Budget Offices* est un exemple particulièrement frappant. Au début des années 1990, ce sont seulement les professionnels en charge de projets d'appui aux parlements de l'Université d'État de New York qui s'appuient sur le *Congressional Budget Office* dans le cadre d'un travail très limité sur le rôle des parlements dans le domaine budgétaire. Dix ans plus tard, l'institution étasunienne suscite l'intérêt des organisations internationales, et tout particulièrement de la Banque mondiale et de l'OCDE, pour sa capacité à incarner une politique construite sur le concept d'*accountability*, qui vise notamment à institutionnaliser un contrôle croisé des pouvoir institutionnels. C'est dans ce cadre que le CBO est transposé en modèle, parce qu'il permet aux fonctionnaires de la Banque mondiale d'incarner concrètement les objectifs qu'ils poursuivent, et parce que ce modèle d'action publique suscite un intérêt important dans les champs politiques nationaux. Autrement dit, les « PBOs » sont portés en modèle « international » d'action publique car ils répondent aux objectifs de réformes, et qu'ils permettent facilement de s'insérer dans les espaces politiques nationaux. Bien qu'en ne cherchant pas à mettre en circulation un modèle parlementaire particulier, ces entreprises participent néanmoins à la diffusion de représentations, de concepts, et d'ordres politiques propres aux pays du Nord, et plus particulièrement aux systèmes politiques anglo-saxons. Comme l'a montré Bastien François, le concept d'*accountability* s'inscrit en effet dans l'histoire propre en particulier au Parlement de Westminster, où il a été incarné en des instruments de contrôle du gouvernement, comme les commissions d'enquête parlementaire[589]. De façon comparable, comme l'a montré Michael Schudson dans son livre intitulé *The Rise of the Right to Know*[590], l'idée de « transparence » des institutions, et d'« ouverture » des gouvernements, née dans les années 1960-1970, est le produit d'une histoire propre aux institutions et au champ politique étasuniens, par exemple par le vote du *Freedom of Information Act* en 1966.

Dans ces processus de professionnalisation propres à chaque secteur, puis dans le cadre de l'*Open Government Partnership*, le plus fascinant est sans doute de voir la facilité avec laquelle les acteurs étudiés mobilisent et produisent des ressources « internationales ». Dans l'autonomie propre

[589] Voir notamment : François, Bastien. 2001. « Pourquoi il faut changer de constitution ». *Mouvements* no18(5): 52-56.

[590] Schudson, Michael. 2015. *The Rise of the Right to Know: Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*. Harvard University Press.

au champ réformateur, et plus particulièrement aux différents secteurs, une fois la « gouvernance » officiellement mise à l'agenda, les professionnels impliqués peuvent produire presque sans limite des ressources symboliques construites comme « internationales », leur donnant alors une portée « universelle ». Le cas du projet *Administration and Cost of Elections* est sur ce point intéressant, en particulier car il rassemble des « experts électoraux » travaillant pour le compte d'organisations aux statuts tout à fait hétérogènes, comme l'Unité d'assistance électorale de l'ONU, IDEA, ou encore IFES, financée principalement sur fonds publics étasuniens. Ceux-ci produisent des informations particulièrement détaillées sur la conduite des processus électoraux, au point que l'« encyclopédie électorale » produite soit considérée comme la principale référence, par les experts internationaux comme au sein des organismes nationaux chargés des élections. Le cas de la « Déclaration sur l'ouverture et la transparence parlementaire » est encore plus fascinant. Une organisation comme NDI, qui vit de fonds publics étasuniens et revendique la mise en place d'activités à caractère explicitement politique dans les différents espaces nationaux, parvient sans difficulté à établir sa vision du « bon parlement » dans un texte qu'elle arrive à construire comme « international », et qui peut dès lors s'imposer dans les espaces nationaux. On comprend en effet, par exemple auprès des militants serbes de l'organisation CRTA, que ce caractère « international » est directement mobilisé pour promouvoir des réformes au sein du Parlement serbe. Même si l'échec du projet de standards parlementaires internationaux montre les limites de l'exercice, cette recherche montre donc comment, dans l'action publique transnationale, sont produites des ressources « internationales ». Parfois aux marges du droit international mais le plus souvent sans statut juridique propre, et sans faire l'objet de processus de discussions inter-gouvernementaux, des ressources symboliques sont en effet produites à moindre coût pour assurer l'autorité des experts en « gouvernance » dans les champs politiques nationaux.

La « gouvernance » saisie par les sciences sociales

Positions et oppositions dans la « transnationalisation du politique »

En s'inscrivant initialement dans une approche de socio-anthropologie du développement, cette thèse cherchait à mettre à plat l'« enchevêtrement de logiques sociales » et « l'hétérogénéité des acteurs » propres aux activités de « gouvernance »[591]. Il s'agissait ainsi, pour reprendre une nouvelle fois les mots de Jean-Pierre Olivier de Sardan, de s'intéresser aux « configurations développementistes »[592] qui se constituent sur les activités de « gouvernance ». Comme on avait tâché de le montrer en prologue, puis de l'expliquer en introduction, un « monde »[593] ssemblait en effet s'être constitué autour de ces activités, dont le début de notre enquête, en Tunisie, avait permis d'en constater l'hétérogénéité. La littérature sur la « transnationalisation du politique »[594] ne nous apparaissait cependant pas suffisante pour saisir cette hétérogénéité. La thèse a alors montré en quoi prolonger le projet de *sociologie historique du politique*[595] au-delà des frontières nationales permet tout à la fois de mettre au jour les frontières qui séparent les activités de « gouvernance » d'autres types d'interventions, et les oppositions qui structurent ces activités.

En revenant avec précision, dans une perspective de sociologie historique, sur le travail des professionnels de la « gouvernance », on a en effet montré en quoi ces activités visant à la réforme des institutions d'État ont acquis une importante autonomie, à l'interstice d'autres espaces transnationaux. On a donc montré en quoi les activités que nous avions observées en Tunisie, en Ukraine, à Ottawa ou encore au Siège de l'ONU étaient liées au sein d'un même espace social, et donc en quoi une telle recherche, tout en s'appuyant sur les outils méthodologiques et la littérature

---

591 Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2001. « Le "développement participatif" : ni solution miracle, ni complot néolibéral ». *Afrique Contemporaine* (No special): 148-56.

592 Ibid.

593 Revet, Sandrine. 2018. *Dans les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*. Maison des Sciences de l'Homme.

594 Les travaux qui ont forgé ce concept sont notamment : Pétric, Boris. 2013. *On a mangé nos moutons - Le Kirghizstan, du berger au biznesman*. Paris: Belin Littérature et revues, et Pétric, Boris, et Giorgio Blundo. 2012. *La fabrique de la démocratie : ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme.

595 Déloye, Yves. 2007. *Sociologie historique du politique*. 3e édition. Paris: La Découverte.

propres au développement, a à faire à un objet de recherche qui en est distinct. Mais surtout, en prenant le parti d'une approche par les savoirs de gouvernements, et en cherchant plus particulièrement à « retrouver le sens des concepts comme des savoirs-faire, des transactions comme des concurrences »[596] qui forment la trame des savoirs et des pratiques des acteurs, on a montré en quoi les différentes organisations impliquées ne peuvent pas être vues comme un ensemble homogène. En s'appuyant sur les travaux récents en sociologie des champs, comme ceux de Thomas Medvetz, et surtout de Monika Krause[597], on a au contraire montrer en quoi ces organisations occupent des positions différentes dans le « champ réformateur » de la « gouvernance », et produisent par conséquent des activités parfois tout à fait opposées. Comme on l'a montré à plusieurs reprises, ces oppositions sont de deux ordres : entre la construction d'une activité comme relevant de l'« administration » ou de la « politique », et s'adressant à des acteurs gouvernementaux ou non-gouvernementaux.

Par conséquent, les activités, par exemple, du PNUD et de IDEA ne peuvent pas être considérées comme similaires, car ces organisations sont le produit d'histoires propres, et qu'elles sont liées par des relations de pouvoir propres au champ réformateur de la « gouvernance ». On a en particulier montré en quoi ces positions sont contraintes par les modalités légales et institutionnelles d'intervention propres à chaque organisation. Le PNUD et la Banque mondiale sont ainsi initialement restreints à des activités s'adressant exclusivement aux acteurs gouvernementaux, et construites comme relevant de l'« administration », dont elles parviennent plus ou moins à se défaire au cours des années 2000-2010. A l'inverse, l'organisation IDEA a été mise en place précisément pour ne pas avoir à répondre à ce type de contraintes, et l'organisation IFES n'a quant à elle à répondre à aucune contrainte issue du droit international. Ce sont ces oppositions qui expliquent pourquoi une organisation comme l'IPU, qui est pourtant le partenaire initial du PNUD dans les années 1990 dans son travail auprès des Parlements, ne devient pas une organisation importante dans le champ réformateur. L'IPU, de par son rôle de représentation des parlements et des parlementaires dans les espaces transnationaux, n'est absolument pas en mesure de faire évoluer sa position, ni vers des activités construites comme relevant de la « politique », ni vers des activités s'adressant à d'autres interlocuteurs que les parlements eux-mêmes.

---

[596] Ihl, Olivier. 2002. « Une ingénierie politique.: Augustin Cauchy et les élections du 23 avril 1848 ». Genèses 49(4): 4.

[597] Krause, Monika. 2014. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. Chicago ; London: University of Chicago Press, et Medvetz, Thomas. 2012. *Think Tanks in America*. Reprint. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

Pour restituer ces oppositions, nous avions pris le parti de nous intéresser en premier lieu à une forme d'action publique transnationale restée relativement absente de la littérature : le déploiement d'« experts » au sein même des institutions d'État. Mais on a montré en quoi il s'agissait-là pour nous uniquement d'un point d'entrée permettant de remettre sur le métier la « transnationalisation du politique ». Prendre cette forme d'intervention comme point d'entrée a en effet consisté non pas à l'isoler, mais au contraire à la considérer dans ses relations avec d'autres formes d'intervention, en particulier avec le soutien aux acteurs non-gouvernementaux. Loin d'essentialiser ces deux formes d'activités, on a montré qu'elles recouvraient deux formes d'interventions qui opposent les différentes organisations dans la réforme des institutions d'État dans les pays du Sud. Par exemple, les États des pays du Nord peuvent ainsi choisir de participer à l'organisation et l'encadrement d'un processus électoral dans un pays donné en finançant ou bien un projet visant à appuyer l'État dans la réforme de sa commission électorale, ou bien un projet d'appui aux organisations locales qui se donnent pour rôle de contrôler la régularité des candidatures puis du scrutin. On a d'ailleurs montré qu'il ne s'agit pas de deux formes d'intervention, mais d'une continuité d'activités, l'appui à des acteurs étatiques « indépendants », comme les *parliamentary budget offices,* s'inscrivant dans un flou entre les deux pôles. On a montré par là en quoi cette « technologie de gouvernement » qu'est l'indépendance[598] joue un rôle essentiel dans le travail mené par toute une partie des acteurs étudiés. Promouvoir l'indépendance revient en effet à participer à la construction d'acteurs – et donc d'interlocuteurs - à la fois suffisamment légitimes en tant qu'institutions gouvernementales, mais suffisamment « indépendants » des gouvernements pour être capables d'assurer leur *« accountability »*.

Ainsi, la restructuration du champ réformateur de la « gouvernance » autour du concept d'*accountability* montre tout à la fois une continuité et une rupture avec les activités visant à renforcer les institutions d'État. Il s'agit d'une continuité car l'objectif poursuivi est le même : réformer en renforçant ces institutions d'État, par exemple en formant les fonctionnaires, ou bien en s'assurant qu'il existe des acteurs capables de contrôler leur travail. Mais il y a bien là également une rupture, puisqu'il ne s'agit plus d'intervenir directement au sein des espaces nationaux, mais d'appuyer des acteurs de diverses natures pour qu'ils initient eux-mêmes des réformes. En cela, l'appui aux acteurs non-gouvernementaux relève d'une forme de gouvernement à distance, c'est à dire qu'au lieu d'intervenir directement, les organisations impliquées préfèrent financer et encadrer

[598] Vauchez, Antoine, et Bastien François. 2019. *Politique de l'indépendance: Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*. 1re éd. Septentrion.

des acteurs locaux mieux à même d'obtenir des réformes. Sur ce point, s'intéresser à la production des normes, comme les textes de 1984 et de 2005 relatifs à l'observation électorale, ou encore à la mise en forme du modèle des *parliamentary monitoring organizations*, montre en quoi l'appui aux acteurs non-gouvernementaux relève bien d'une forme d'action publique transnationale à part entière. Loin de ne relever que de l'attribution de financements à ces acteurs, il s'agit à la fois de les faire émerger, d'encadrer leur travail, et de leur apporter les ressources « internationales » nécessaires. On a donc montré en quoi prendre une perspective de sociologie historique est essentiel, puisque l'enchevêtrement d'activités d'appui aux institutions d'État et aux organisations non-gouvernementales, tels qu'on l'a par exemple observé en Tunisie, relève d'un moment particulier. Les deux types d'activités se chevauchent, mais il s'agit en effet d'un côté de la disqualification, en cours, d'une forme d'action publique - le déploiement d'experts au sein des institutions d'État-, au profit d'une autre, fondée sur l'*accountability*. En cela, cette thèse a atteint l'un de ses principaux objectifs : être capable, dans un espace national donné, d'expliquer ce qui différencie les différentes organisations et les différentes activités qui participent à la « transnationalisation du politique ».

Une forme sociale globale de normalisation des pratiques gouvernementales

Enfin, ce travail a montré que la « gouvernance » n'est pas un concept qui aurait été inventé dans les années 1990. Bien sûr, au sein du champ réformateur, des organisations s'opposent quant à ce que ce terme recouvre. Par exemple, certaines le définissent comme portant exclusivement sur le fonctionnement et le rôle des institutions d'État, quand d'autres englobent des relations de pouvoir plus larges. Certaines le définissent comme portant en premier lieu sur les réformes d'ordre économique, quand d'autres se concentrent sur les processus politiques. Mais saisir la « gouvernance » par les sciences sociales amène en réalité à mettre au jour tout un ensemble de savoirs, de pratiques et d'activités qui ont en commun de chercher à réformer les institutions d'État dans les pays du Sud. La « gouvernance » doit donc être appréhendée comme un espace transnational autonome entièrement dédié aux réformes des institutions d'État dans les pays du Sud. On rejoint alors ici le projet de sociologie historique globale de George Lawson et de Julian Go[599],

[599] Go, Julian, et George Lawson. 2017. *Global Historical Sociology*. Cambridge University Press.

qui est lui-même largement marqué par le travail de George Steinmetz sur le « champ colonial »[600]. On peut en effet appréhender le champ réformateur de la « gouvernance » comme une forme sociale globale, qui s'est constituée à l'interstice d'autres espaces transnationaux, et qui normalise les pratiques gouvernementales. Pendant les décolonisations, dans les années 1950-1960, les concurrences diplomatiques Est-Ouest, plus particulièrement entre Union soviétique et États-Unis, empêchaient l'autonomie de ces activités. C'est la fin de la guerre froide, en mettant fin à ces relations de pouvoir structurantes au niveau global, qui a rendu possible l'émergence d'un espace entièrement dédié aux réformes des institutions d'État.

On montre alors que l'émergence de ce champ réformateur consiste avant tout en l'internationalisation d'activités qui existaient déjà avant 1989 mais qui étaient alors principalement portées par les États-Unis, et dans une moindre mesure par l'ONU. Autrement dit, bien que les « experts » en « gouvernance » revendiquent le caractère « international », entendu comme « universel », de leurs savoirs et de leurs pratiques, une approche de sociologie historique montre que celles-ci ont émergé avant tout aux États-Unis. Le travail de l'ONU, puis d'organisations comme IDEA, a participé à l'internationalisation de cet espace, mais les « experts » en « gouvernance » sont pour la plupart toujours issus des États-Unis, de Belgique, du Canada, de France, de Grande-Bretagne. On a en effet montré que si des professionnels issus des pays du Sud prennent bien part à ces activités, ils ne sont pas tant des « experts » que des « courtiers de l'international »[601] qui mobilisent des ressources propres à une région ou à un pays donné pour mieux mettre en place les réformes. Autrement dit, ce champ réformateur se révèle véritablement comme un espace au sein duquel des États de pays du Nord financent des réformes des institutions d'États dans les pays du Sud. L'« expertise internationale », qui a notamment pris la forme de savoirs, de normes, de modèles d'action publique construits comme « universels », se révèle ainsi comme un moyen de légitimer et de systématiser ce type d'interventions. Elle montre ainsi un champ réformateur qui joue un rôle de normalisation des pratiques gouvernementales dans les pays du Sud.

Ce faisant, cette thèse à permis de renouveler le regard sur le caractère « dépolitisant » des activités de développement, dont le point de départ avait été le travail fondateur de James

---

600 Voir notamment : Steinmetz, George. 2008. « Empire et domination mondiale ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 171-172(1): 4.

601 Dezalay, Yves. 2004. « Les courtiers de l'international ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 4-35.

Ferguson[602]. On a ainsi prolongé les réflexions de Lucile Maertens et Raphaëlle Parizet, en montrant que même sur des objets de l'action publique transnationale comme l'organisation des élections ou le travail des parlements, les organisations et les professionnels impliqués sont tout à fait capables de « construire la dimension technique et « apolitique » de leurs pratiques »[603]. Plus particulièrement, on a montré en quoi la forme même du champ réformateur leur permet de s'appuyer sur le « flou » du terme comme des activités de « gouvernance ». Autrement dit, cette recherche a pris initialement la « gouvernance » comme objet de recherche notamment parce que celle-ci faisait l'objet d'un « flou » conceptuel, et cette recherche montre *in fine* que c'est ce flou même qui permet à ces activités d'exister. Sur ce point, cette recherche a montré en quoi la « promotion de la démocratie » est bien une catégorie indigène, qui ne peut pas être le point de départ d'une enquête. On a ainsi montré tout au long de cette thèse en quoi les activités de *« public administration »*, pourtant laissées de côté par la littérature académique, étaient la clé pour comprendre ce qui rend possible de telles interventions. Le « flou » qui entoure la « gouvernance » n'est en effet possible que parce qu'il existaient des activités construites comme relevant de l'« administration ». Réinsérer cette complexité permet notamment d'expliquer pourquoi des activités mises en place au nom de la « gouvernance » peuvent être facilement réappropriées par un régime autoritaire, comme l'a notamment montré Amin Allal[604]. Cela permet d'expliquer aussi pourquoi des acteurs comme le PNUD sont intervenus par exemple tout aussi bien sous le régime de Ben Ali qu'après le soulèvement de 2011. Construites comme relevant de l'administration, rien ne s'oppose à la mise en place d'activités par exemple de « gouvernance locale » dans un régime autoritaire. Cette appréhension sociologique de la « gouvernance » permet enfin d'expliquer la tension qui entoure le travail, par exemple, des experts parlementaires du PNUD en Tunisie après le soulèvement de 2011. Leur intervention doit en effet s'insérer dans un espace étroit entre un travail d'appui ouvert à la transition démocratique, et un travail de nature administrative qui ne consisterait qu'à apporter des ressources au nouveau Parlement.

---

602 Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: « Development, » Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. U of Minnesota Press.

603 Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.

604 Voir en particulier : Allal, Amin. 2016. « « Penser global, agir dans un bocal »: Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) ». *Gouvernement et action publique* 2(2): 153, et Allal, Amin. 2010. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée ». *Critique internationale* (48): 97-116.

Le concept de « champ réformateur », construit par Christian Topalov pour saisir le « Laboratoire du nouveau siècle » à la fin du 19ème et au début du 20ème siècle[605], a montré toute sa capacité à saisir un moment particulier, celui de l'après 1989. Mais il ne s'agit surtout pas ici de dire que le champ réformateur de la « gouvernance » s'est institué, au même titre, par exemple, que la coopération économique internationale. Au contraire, si ce concept nous a aidé à comprendre les activités mises en place à partir des années 1990, il nous aide également à comprendre comment une partie de ces activités disparait. Jusqu'à aujourd'hui, comme on l'a montré, la montée en puissance de l'*accountability* relève en effet d'une restructuration profonde du champ réformateur, initiée en particulier par la Banque mondiale et par NDI. Mais le concept de « champ réformateur » permettra-t-il toujours de saisir les activités internationales de réforme des institutions d'État dans les pays du Sud dans les prochaines décennies ? Rien n'est moins sûr. La mise en place de l'*Open Government Partnership* a montré en quoi cette restructuration dévalorise les ressources internationales vis-à-vis des ressources nationales, et surtout en quoi il s'agit là d'une nouvelle forme de gouvernementalité transnationale. Surtout, les pays du Nord sont eux-même de plus en plus pris dans cette nouvelle forme de gouvernementalité. Ce basculement était déjà visible sur certains points précis. Par exemple, le modèle des *« parliamentary budget offices »* avait été réapproprié par la Commission européenne dans le cadre du pacte budgétaire européen, en 2012, en faisant de ce modèle d'action publique l'un des dispositifs que les États membres peuvent mettre en place pour garantir la production d'analyses « indépendantes » de leurs situations budgétaires. Concernant le mécanisme intergouvernemental de l'OGP, des pays du Nord, comme la France, étaient initialement entrés dans le processus pour pousser en particulier les pays du Sud à s'engager dans des réformes, mais doivent désormais également répondre à leurs propres engagements à mener des réformes. Lors du sommet de l'OGP en mai 2019 à Ottawa, la délégation française était ainsi constituée d'une dizaine de représentants officiels. Parmi eux, l'Ambassadeur aux affaires numériques, des fonctionnaires de *Etalab*, une mission de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information de la communication de l'État, plusieurs diplomates, l'assistant parlementaire franco-mexicain d'une députée du parti au pouvoir *En marche*, un conseiller juridique de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, ou encore la maire adjointe de la mairie de Paris en charge de la démocratie locale et de la participation citoyenne. Tout semble ainsi montrer que la gouvernementalité transnationale qui s'est installée avec la

[605] Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Ecole des hautes études en sciences sociales.

restructuration du champ réformateur de la « gouvernance » s'étend désormais également aux pays du Nord. La France en est aujourd'hui à son deuxième « plan d'action OGP ».

Annexes

Bibliographie

Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University Of Chicago Press.

———. 1993. « The Sociology of Work and Occupations ». *Annual Review of Sociology* 19: 187-209.

———. 2001. *Chaos of Disciplines*. Chicago: University Of Chicago Press.

———. 2005. « Linked Ecologies: States and Universities as Environments for Professions* ». *Sociological Theory* 23(3): 245-74.

———. 2016. *Processual Sociology*. Chicago ; London: University of Chicago Press.

Abdelal, Rawi. 2005. « Le consensus de Paris : la France et les règles de la finance mondiale ». *Critique internationale* no 28(3): 87-115.

———. 2007. *Capital Rules: The Construction of Global Finance*. Harvard University Press.

Abélès, Marc. 2000. *Un ethnologue à l'Assemblée*. Odile Jacob.

———. 2008. *Anthropologie de la globalisation*. Paris: Payot.

———. 2011. *Des anthropologues à l'OMC*. Paris: Cnrs.

Abrams, Elliott. 2017. *Realism and Democracy: American Foreign Policy after the Arab Spring*. New York, N.Y: Cambridge University Press.

Adler, Emanuel, et Peter M. Haas. 1992. « Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program ». *International Organization* 46(1): 367-90.

Aït-Aoudia, Myriam, et Antoine Roger. 2015. *La logique du désordre*. Paris (117 Boulevard Saint-Germain 75006): Presses de Sciences Po.

Allal, Amin. 2007. « « Développement international » et « promotion de la démocratie » : à propos de la « gouvernance locale » au Maroc ». *L'Année du Maghreb* (III): 275-96.

———. 2010. « Les configurations développementistes internationales au Maroc et en Tunisie : des policy tranfers à portée limitée ». *Critique internationale* (48): 97-116.

———. 2012. « Trajectoires « révolutionnaires » en Tunisie ». *Revue francaise de science politique* Vol. 62(5): 821-41.

———. 2016. « « Penser global, agir dans un bocal »: Participation locale, régulation néo-libérale et situation autoritaire en Tunisie (2006-2010) ». *Gouvernement et action publique* 2(2): 153.

Alsheltawy, Ranime. 2018. « Le mouvement des travailleuses domestiques en Égypte : entre ONG locales et ressources globales ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 223(3): 44-57.

Ambrosetti, David. 2009. « «Décide de demeurer saisi de la question»: La mobilisation du Conseil de sécurité de l'ONU face aux crises ». *Cultures & conflits* (75): 99-122.

Ambrosetti, David, et Yves Buchet de Neuilly. 2009. « Les organisations internationales au cœur des crises ». *Cultures & Conflits* (75): 7-14.

Amin, Samir. 1980. « Le nouvel ordre économique international : quel avenir? » *Tiers-Monde* 21(81): 41-61.

Anders, Gerhard. 2007. « Redimensionner la fonction publique au Malawi : préceptes des organisations internationales et réalités administratives ». *Critique internationale* n° 35(2): 85-99.

———. 2009. *In the Shadow of Good Governance: An Ethnography of Civil Service Reform in Africa*. Brill.

Angeletti, Thomas. 2011a. « Dire l'économie. Les « journées de l'économie » comme instance de confirmation ». *Sociologie* 2(2): 113.

———. 2011b. « Faire la réalité ou s'y faire ?: La modélisation et les déplacements de la politique économique au tournant des années 1970 ». *Politix* 95(3): 47.

———. « How Economics Frames Political Debates: Macroeconomic Forecasting in the French Planning Commissions ». *Socio-Economic Review*.

Atlani-Duault, Laëtitia. 2003. « Les ONG locales, vecteurs de « bonne gouvernance » dans le Second Monde ?. Introduction à une étude de cas ». *Journal des anthropologues. Association française des anthropologues* (94-95): 183-90.

———. 2005. « Les ONG à l'heure de la « bonne gouvernance » ». *Autrepart* 35(3): 3.

———. 2009. *Au bonheur des autres: Anthropologie de l'aide humanitaire*. Armand Colin.

———. 2011. « Introduction. Les figures de l'aide internationale ». *Ethnologie française* 41(3): 389-92.
Atlani-Duault, Laëtitia, et Jean-Pierre Dozon. 2011. « Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale ». *Ethnologie française* 41(3): 393.
Atlani-Duault, Laëtitia, et Bruno Lautier. 2008. « Quand le second monde bascule au sud. Introduction ». *Revue Tiers Monde* 193(1): 5.
Atlani-Duault, Laëtitia, et Catherine Poujol. 2008. « L'aide internationale en question : enjeux d'une résistance coloniale, soviétique et post-soviétique en asie centrale ». *Revue Tiers Monde* n° 193(1): 37-53.
Atlani-Duault, Laëtitia, et Laurent Vidal. 2009. *Anthropologie de l'aide humanitaire et du développement: Des pratiques aux savoirs, des savoirs aux pratiques*. Paris: Armand Colin.
Autesserre, Séverine. 2011. « Construire la paix : conceptions collectives de son établissement, de son maintien et de sa consolidation ». *Critique internationale* 51(2): 153.
———. 2014. *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*. Cambridge University Press.
Aziki, Yasmina. 2017a. « Experts et gouvernance. Quelles expertises pour quelle autorité ? » *Les Cahiers Sirice* (18): 5-12.
———. 2017b. « La Banque mondiale et les pays du Golfe : trajectoires du développement (1964-1980) ». *Relations internationales* (172): 51-66.
———. « Margaret Anstee : l'expertise dans le developpement ». : 11.
Babb, Sarah. 2001. *Managing Mexico: Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton University Press.
———. 2003. « The IMF in sociological perspective: A tale of organizational slippage ». *Studies in Comparative International Development* 38(2): 3.
———. 2005. « The Social Consequences of Structural Adjustment: Recent Evidence and Current Debates ». *Annual Review of Sociology* 31(1): 199-222.
———. 2009. *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*. University of Chicago Press.
Badie, Bertrand. 1978. *Le Développement politique*. Paris: Économica.
Baillot, Hélène. 2015. « La carrière du plaidoyer au sein de Jubilé USA : controverses et (re) définition des « bonnes pratiques » militantes ». *Critique internationale* 67(2): 33.
Balzacq, Thierry. 2007. « Editorial. Construire le voisin. Pratiques européennes ». *Cultures & Conflits* (66): 7-9.
Barnett, Michael, et Martha Finnemore. 2004. *Rules For The World: International Organizations In Global Politics*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
Basaran, Tugba, Didier Bigo, Emmanuel-Pierre Guittet, et R. B. J. Walker. 2016. *International Political Sociology: Transversal Lines*. London ; New York: Routledge.
Bayart, Jean-François. 1996. *L'historicité de l'État importé*. CERI, Centre d'études et de recherches internationales, Fondation nationale des sciences politiques.
———. 2006. *L'Etat en Afrique : La politique du ventre*. Paris: Fayard.
Bellier, Irène. 2012. « Les peuples autochtones aux Nations unies : un nouvel acteur dans la fabrique des normes internationales, Indigenous Peoples in the United Nations : A New Actor in the Fabrication of International Norms ». *Critique internationale* (54): 61-80.
Belorgey, Nicolas. 2011. « Les cadres de l'expertise publique ». *Geneses* n° 85(4): 93-114.
Ben Mami, Amine, et Eric Gobe. 2019. « A New Offer of Commitment and Work for Qualified Youth? Democratic Monitoring Associations in Post-Ben Ali Tunisia ». *The Journal of North African Studies*: 1-22.
Bendix, Regina. 2012. « Une salle, plusieurs sites : les négociations internationales comme terrain de recherche anthropologique ». *Critique internationale* 54(1): 19.
Bérard, Yann, et Renaud Crespin. 2015. *Aux frontières de l'expertise: Dialogues entre savoirs et pouvoirs*. Presses universitaires de Rennes.
Berman, Edward H. 1984. *The Influence of the Carnegie, Ford, and Rockefeller Foundations on American Foreign Policy: The Ideology of Philanthropy*. Albany: SUNY Press.

Bertrand, Romain. 2001. « La “démocratie à l’Indonésienne ”: bilan critique d’une transition qui n ’en finit pas de commencer ». *Revue internationale de politique comparée* 8(3): 435.
———. 2004. « Les ingénieurs de la démocratie. Changement politique et assistance électorale en Indonésie ». *ACO A contrario: Revue interdisciplinaire de sciences sociales* 21(1): 3-005.
———. 2008. « Les organisations de « promotion de la démocratie » et la construction des bureaucraties électorales indonésiennes ». *Critique internationale* 40(3): 51.
Bertrand, Romain, Jean-Louis Briquet, et Peter Pels. 2007. *The Hidden History of the Secret Ballot*. Indiana University Press.
Bezes, Philippe. 2005. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties ». *Informations sociales* (6): 26–37.
———. 2007. « Construire des bureaucraties wébériennes à l’ère du New Public Management ? » *Critique internationale* 35(2): 9.
———. 2009. *Réinventer l’État*. Le Lien Social. Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
———. 2012. « État, experts et savoirs néo-managériaux ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 193(3): 16-37.
Bezes, Philippe, et Pierre Lascoumes. 2005. « Percevoir et Juger la « corruption politique » ». *Revue francaise de science politique* Vol. 55(5): 757-86.
Bezes, Philippe, et Frédéric Pierru. 2012. « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses ». *Gouvernement et action publique* n° 2(2): 41-87.
Bierschenk, Thomas. 2014. « From the Anthropology of Development to the Anthropology of Global Social Engineering ». *Zeitschrift für Ethnologie* 139(1): 73-97.
Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Chauveau, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2000. *Courtiers en développement: les villages africains en quête de projets*. Karthala.
Bigday, Maria. 2017. *L’engagement intellectuel sous régime autoritaire. Les « think tankers » biélorusses entre expertise et dissidence.* Paris: Dalloz.
Bigo, Didier. 2011. « Pierre Bourdieu and International Relations: Power of Practices, Practices of Power: Pierre Bourdieu and International Relations ». *International Political Sociology* 5(3): 225-58.
Bigo, Didier, et Mikael R. Madsen. 2011. « Pierre Bourdieu and International Studies: A Different Reading of the International ». *International Political Sociology* 5(3): 219-24.
Blanchard, Philippe, François-Xavier Dudouet, et Antoine Vion. 2015. « Le cø eur des affaires de la zone euro.. Une analyse structurale et séquentielle des élites économiques transnationales ». *Cultures & Conflits* (98): 71–99.
Bockman, Johanna. 2011. *Markets in the Name of Socialism: The Left-Wing Origins of Neoliberalism*. 1 edition. Stanford, California: Stanford University Press.
Bockman, Johanna, et Gil Eyal. 2002. « Eastern Europe as a Laboratory for Economic Knowledge: The Transnational Roots of Neoliberalism ». *American Journal of Sociology* 108(2): 310-52.
Boncourt, Thibaud. 2013. « Acteurs multipositionnés et fabrique du transnational. La création du European Consortium for Political Research ». *Critique internationale* 59(2): 17.
———. 2016. « La science internationale comme ressource, International science as a resource: a comparative study of the genesis and development of European social science associations ». *Revue française de sociologie* Vol. 57(3): 529-61.
Bonelli, Laurent, et Laurent Jeanpierre. 2017. « L’économie, l’international et la sociologie : combinaisons et variations ». *Cultures Conflits* n° 108(4): 7-14.
Bongrand, Philippe, Julie Gervais, et Renaud Payre. 2012. « Introduction - Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » ». *Gouvernement et action publique* n° 4(4): 7-20.
Bouagga, Yasmine. 2016. « Une mondialisation du « bien punir » ? La prison dans les programmes de développement ». *Mouvements* 88(4): 50.
Boulanger, Pierre-Laurent, Anne-Claire Collier, et Stéphane Dufoix. 2016. « Où se trouve le global… ». *Terrains/Théories* (5).
Bourdieu, Pierre. 1843. *Sur l’Etat : Cours au Collège de France*. Seuil.
———. 1984. *Homo academicus*. Paris: Les Editions de Minuit.
———. 1986. « La force du droit: Eléments pour une sociologie du champ juridique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 64(1): 3-19.

———. 1991. « Le champ littéraire ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 89(1): 3-46.
———. 1992. *Les Règles de l'art : genèse et structure du champ littéraire*. Paris: Seuil.
———. 1997. « Le champ économique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 119(1): 48-66.
———. 2002. « Les conditions sociales de la circulation internationale des idées ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 145(1): 3-8.
———. 2013. « Séminaires sur le concept de champ, 1972-1975 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* (200): 4-37.
Bourdieu, Pierre, Olivier Christin, et Pierre-Etienne Will. 2000. « Sur la science de l'État ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 133(1): 3-11.
Bourdieu, Pierre, et Loïc Wacquant. 1998. « Sur les ruses de la raison impérialiste ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 121(1): 109-18.
Bourdieu, Pierre, et Loic Wacquant. 2014. *Invitation à la sociologie réflexive*. Paris: Le Seuil.
Boutaleb, Assia. 2008. « Le Parlement côté coulisses : figures et grammaires de l'assistant parlementaire en Égypte ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 15(2): 221-36.
Boutaleb, Assia, et Jean-Noël Ferrié. 2008. « Les parlements dans les régimes autoritaires arabes ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 15(2): 179-88.
Brisson, Thomas. 2018. *Décentrer l'Occident*. Paris: La Découverte.
Broome, André, et Joel Quirk. 2015. « Governing the World at a Distance: The Practice of Global Benchmarking ». *Review of International Studies* 41(5): 819-41.
Brown, Wendy. 2018. *Défaire le démos: Le néoliberalisme, une révolution furtive*. Amsterdam.
Browne, Stephen. 2006. *The United Nations Development Programme and System*. Routledge.
Buchholz, Larissa. 2016. « What is a global field? Theorizing fields beyond the nation-state ». *The Sociological Review Monographs* 64(2): 31–60.
Bush, Sarah Sunn. 2011. « International Politics and the Spread of Quotas for Women in Legislatures ». *International Organization* 65(1): 103-37.
———. 2016. *The Taming of Democracy Assistance: Why Democracy Promotion Does Not Confront Dictators*. Reprint edition. Cambridge University Press.
Bush, Sarah Sunn, et Lauren Prather. 2017. « The Promise and Limits of Election Observers in Building Election Credibility ». *The Journal of Politics* 79(3): 921-35.
———. 2018. « Who's There? Election Observer Identity and the Local Credibility of Elections ». *International Organization* 72(3): 659-92.
Caillé, Alain, et Stéphane Dufoix. 2013. *Le tournant global des sciences sociales*. Paris: La Découverte.
Camau, Michel. 2006. « Globalisation démocratique et exception autoritaire arabe ». *Critique internationale* 30(1): 59.
Carothers, Thomas. 1993. *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*. University of California Press.
———. 1996. *Assessing Democracy Assistance: The Case of Romania*. 1st Edition edition. Washington, D.C: Carnegie Endowment for Int'l Peace.
———. 1999. *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, DC: Carnegie Endowment for Int'l Peace.
———. 2004. *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion by Thomas Carothers*. Carnegie Endowment for International Peace.
———. 2006. *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Brookings Inst Press.
Carothers, Thomas, et Diane de Gramont. 2013. *Development Aid Confronts Politics: The Almost Revolution*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace.
Cartier-Bresson, Jean. 2000. « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance ». *Tiers-Monde* 41(161): 165-92.
———. 2011. « Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance ». *Mondes en développement* (4): 111–127.
Cefaï, Daniel. 1996. « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques ». *Reseaux* n° 75(1): 43-66.

———. 2010. *L'engagement ethnographique*. Ecole des hautes études en sciences sociales.
Chang, Ha-Joon. 2003. « La bonne gouvernance à l'épreuve de l'histoire ». *L Économie politique* 17(1): 60.
———. 2006. « Sur la relation entre les institutions et le développement économique ». *L'Économie politique* 30(2): 53-67.
Chazli, Youssef El. 2012. « Sur les sentiers de la révolution ». *Revue francaise de science politique* Vol. 62(5): 843-65.
Christensen, Michael. 2013. « The social facts of democracy: Science meets politics with Mosca, Pareto, Michels, and Schumpeter ». *Journal of Classical Sociology* 13(4): 460–486.
———. 2014. « Expert Interventions for Democracy: The Historical and Epistemological Foundations of International Democracy Assistance ».
———. 2017. « Interpreting the Organizational Practices of North American Democracy Assistance ». *International Political Sociology* 11(2): 148-65.
Chwieroth, Jeffrey M. 2009. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton University Press.
Cling, Jean-Pierre, Mireille Razafindrakoto, et François Roubaud. 2011. « La Banque mondiale, entre transformations et résilience ». *Critique internationale* 53(4): 43.
Cling, Jean-Pierre, et François Roubaud. 2008. *La Banque mondiale*. Paris: La Découverte.
Cœurdray, Murielle. 2004. « Le double jeu de l'import-export symbolique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 80-90.
Combes, Hélène, et Gabriel Vommaro. 2015. *Sociologie du clientélisme*. La Découverte.
———. 2017. « Gouverner le vote des « pauvres ». Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique). » *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 216-217(1): 4-23.
Cooper, Frederick, éd. 1998. *International Development and the Social Sciences*. First edition. Berkeley: University of California Press.
———. 2001. « Le concept de mondialisation sert-il à quelque chose ? » *Critique internationale* no 10(1): 101-24.
———. 2010. « Writing the History of Development ». *Journal of Modern European History* 8(1): 5-23.
Dabaghy, Camille Al. « « Un Terrain de Mésentente. Observer Les Interactions Routinières de Développement à Diégo-Suarez (Madagascar) », Genèses, 2015/1, N°98, p.69-88. » *Genèses*.
Dakowska, Dorota. 2002. « Les fondations politiques en tant qu'instrument de la politique étrangère et européenne de l'Allemagne : le cas de la Pologne entre transformations et intégration ». *Politique européenne* 5(1): 137.
———. 2004. « Les fondations politiques allemandes en Europe centrale ». *Critique internationale* 24(3): 139.
———. 2014. *Le pouvoir des fondations : Des acteurs de la politique étrangère allemande*. Rennes: PU Rennes.
———. 2017. « What (ever) works. Les organisations internationales et les usages de « bonnes pratiques » dans l'enseignement supérieur, What (ever) Works. International Organizations and the Use of "Best Practices" in Higher Education ». *Critique internationale* (77): 81-102.
Dauvin, Pascal. 2004. « Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé, Being a professional of the humanitarian or how to compose with an imposed framework ». *Revue Tiers Monde* (180): 825-40.
Dauvin, Pascal, et Johanna Siméant. 2002. *Le travail humanitaire: les acteurs des ONG du siège au terrain*. Presses de Sciences Po.
Deforge, Quentin. 2019. « Une expertise internationale sans « bonnes pratiques » : soutenir la professionnalisation du travail parlementaire dans la Tunisie d'après 2011 ». *Critique internationale* N° 83(2): 127-45.
Deforge, Quentin, et Benjamin Lemoine. 2018. « Faillite d'État et fragilité juridique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* (221-222): 38-63.
Delmas, Corinne. 2006. *Instituer des savoirs d'Etat : l'Académie des sciences morales et politiques au 19e siècle*. Paris: Editions L'Harmattan.

———. 2011. *Sociologie politique de l'expertise*. Paris: La Découverte.
Déloye, Yves. 2007a. « Pour une sociologie historique de la compétence à opiner « politiquement »: Quelques hypothèses de travail à partir de l'histoire électorale française ». *Revue française de science politique* 57(6): 775.
———. 2007b. *Sociologie historique du politique*. 3e édition. Paris: La Découverte.
———. 2010. « L'invention d'une expertise électorale catholique: discours et pratiques politiques du bas clergé français sous la IIIe République ». *Parlement [s], Revue d'histoire politique* (3): 135–146.
———. 2012. « La construction politique d'une « science électorale » en France sous la IIIe République. Facteurs et acteurs d'un métissage politico-scientifique ». *Revue internationale de politique comparée* 19(3): 37.
Déloye, Yves, et Olivier Ihl. 2005. « Pour une histoire matérielle de la démocratie ». *Critique* (697-698): 484-95.
———. 2008. *L'acte de vote*. Sciences Po, Les Presses.
Déloye, Yves, Olivier Ihl, et Alfredo Joignant. 2012. « Avant-propos. Les sciences du gouvernement en France et au Chili : pratiques, usages, dispositifs ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 19(3): 7-17.
Delpeuch, Thierry. 2006. « La coopération internationale au prisme du courant de recherche « droit et développement » ». *Droit et société* (62): 119-75.
———. 2009. « Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies ». *Critique internationale* 43(2): 153.
Demazière, Didier, et Charles Gadéa. 2009. *Sociologie des groupes professionnels*. Paris: La Découverte.
Denord, François, Paul Lagneau-Ymonet, et Sylvain Thine. 2011. « Le champ du pouvoir en France ». *Actes de la recherche en sciences sociales* (190): 24-57.
Dezalay, Yves. 1993. « Multinationales de l'expertise et "dépérissement de l'État" ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 96(1): 3-20.
———. 2004. « Les courtiers de l'international ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 4-35.
———. 2007. « De la défense de l'environnement au développement durable: L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167(1): 66.
———. 2013. « Les usages internationaux du concept de champ juridique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 200(5): 56.
———. 2014. *Marchands de droit : La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*. Fayard.
Dezalay, Yves, Didier Bigo, et Antonin Cohen. 2015. « Enquêter sur l'internationalisation des noblesses d'État. Retour réflexif sur des stratégies de double jeu ». *Cultures & Conflits* n° 98(2): 15-52.
Dezalay, Yves, et Bryant Garth. 1998a. « Droits de l'homme et philanthropie hégémonique ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 121(1): 23-41.
———. 1998b. « Le "Washington consensus": Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 121(1): 3-22.
———. 2001. « La construction juridique d'une politique de notables: Le double jeu des patriciens du barreau Indien sur le marché de la vertu civique ». *Gen?ses* 45(4): 69.
———. 2008. « L'impérialisme moral: Les juristes et l'impérialisme américain (Philippines, Indonésie) ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 171-172(1): 40.
Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth. 2002. *La Mondialisation des guerres de palais*. Paris: Le Seuil.
Dimier, Véronique. 1999. « Enjeux institutionnels autour d'une science politique des colonies en France et en Grande-Bretagne, 1930-1950 ». *Genèses. Sciences sociales et histoire* 37(1): 70-92.
———. 2003. « Institutionnalisation et bureaucratisation de la commission européenne : l'exemple de la DG développement ». *Politique europeenne* n° 11(3): 99-121.
———. 2004. *Le gouvernement des colonies, regards croisés franco-britanniques*. Bruxelles: Université de Bruxelles.
———. 2014. *The Invention of a European Development Aid Bureaucracy : Recycling Empire(Hardback) - 2014 Edition*. Palgrave MacMillan.

Dobry, Michel. 2000. « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence ». *Revue française de science politique* 50(4): 585-614.
Dorn, Glenn J. 2011. *The Truman Administration and Bolivia: Making the World Safe for Liberal Constitutional Oligarchy*. 1re éd. Penn State University Press.
Drake, Paul W. 1989. *The Money Doctor in the Andes: U.S. Advisors, Investors, and Economic Reform in Latin America from World War I to the Great Depression*. Durham: Duke University Press Books.
Drif, Leila. 2018. « Être réfugié et « volontaire » : les travailleurs invisibles des dispositifs d'aide internationale ». *Critique internationale* N° 81(4): 21-42.
Duault-Atlani, Laëtitia. 2003. « La « bonne gouvernance », nouvelle éthique du développement ? L'expérience des pays d'Asie centrale et de Transcaucasie post-soviétiques ». *Autrepart* 28(4): 165.
Dubois, Vincent. 2012. *La politique culturelle - Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Belin Littérature et revues.
———. 2014a. « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 201-202(1): 11.
———. 2014b. « L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs ». *Revue Suisse de Science politique* 20(1): 25-30.
Dudouet, François-Xavier, Delphine Mercier, et Antoine Vion. 2006. « Politiques internationales de normalisation ». *Revue francaise de science politique* Vol. 56(3): 367-92.
Dufoix, Stéphane, et Éric Macé. 2019. « Les enjeux d'une sociologie mondiale non-hégémonique ». *Zilsel* N° 5(1): 88-121.
Dulio, David A. 2004. *For Better or Worse?: How Political Consultants Are Changing Elections in the United States*. Albany: State University of New York Press.
Dulong, Delphine. 1996. « Quand l'économie devient politique. La conversion de la compétence économique en compétence politique sous la Ve République ». *Politix* 9(35): 109-30.
Durlauf, Steven, et Lawrence E. Blume. 2008. *The New Palgrave Dictionary of Economics*.
Ekbladh, David. 2010. *The Great American Mission: Modernization and the Construction of an American World Order*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
Engerman, David C. 2004a. *Modernization from the Other Shore: American Intellectuals and the Romance of Russian Development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
———. 2004b. « The Romance of Economic Development and New Histories of the Cold War ». *Diplomatic History* 28(1): 23-54.
———. 2011. *Know Your Enemy: The Rise and Fall of America's Soviet Experts*. 1 edition. Oxford: Oxford University Press.
———. 2017. « Development Politics and the Cold War ». *Diplomatic History* 41(1): 1-19.
Engerman, David C., Nils Gilman, Michael E. Latham, et Mark H. Haefele. 2003. *Staging Growth: Modernization, Development, and the Global Cold War*. Univ of Massachusetts Press.
Engerman, David C, et Corinna R. Unger. 2009. « Introduction: Towards a Global History of Modernization ». *Diplomatic History* 33(3): 375-85.
Engerman, David C. 2010. « Social Science in the Cold War ». *Isis* 101(2): 393-400.
Escobar, Arturo. 2011. *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. With a New preface by the author edition. Princeton, N.J: Princeton University Press.
Eyal, Gil. 2002. « Dangerous Liaisons between Military Intelligence and Middle Eastern Studies in Israel ». *Theory and Society* 31(5): 653-93.
———. 2006. *The Disenchantment of the Orient: Expertise in Arab Affairs and the Israeli State*. Stanford University Press.
———. 2012. « Spaces between Fields ». In *Bourdieu and Historical Analysis*, éd. Philip S. Gorski. Duke University Press, 158-82.
———. 2013a. « For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic ». *American Journal of Sociology* 118(4): 863-907.
———. 2013b. *The Autism Matrix*. John Wiley & Sons.
Eyal, Gil, et Larissa Buchholz. 2010. « From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Interventions ». *Annual Review of Sociology* 36: 117-37.

Favarel-Garrigues, Gilles. 2009. « La lutte anticorruption, de l'unanimisme international aux priorités intérieures ». *Droit et societe* n° 72(2): 273-84.
Favarel-Garrigues, Gilles, et Iaroslav Startsev. 2007. « La combinaison des héritages et des emprunts dans la transformation de l'administration russe ». *Critique internationale* n° 35(2): 69-84.
Ferguson, James. 1990. *The Anti-Politics Machine: « Development, » Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. U of Minnesota Press.
———. 2006. *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. 1/29/06 edition. Durham N.C.: Duke University Press Books.
Field, Thomas C. 2014. *From Development to Dictatorship: Bolivia and the Alliance for Progress in the Kennedy Era*. 1 edition. Ithaca ; London: Cornell University Press.
Finnemore, Martha. 1993. « International organizations as teachers of norms: the United Nations Educational, Scientific, and Cutural Organization and science policy ». *International Organization* 47(04): 565–597.
———. 1996a. *National Interests in International Society*. 1re éd. Cornell University Press.
———. 1996b. « Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism ». *International organization* 50(02): 325–347.
Finnemore, Martha, Deborah D. Avant, et Susan K. Sell. 2010. *Who Governs the Globe?* Cambridge University Press.
Fiti Sinclair, Guy. 2017. *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*. 1 edition. New York, NY: Oxford University Press.
Flécher, Claire. 2018. « Les marins de commerce, des professionnels des flux internationaux très ancrés dans le national ». *Critique internationale* N° 81(4): 43-61.
Foucault, Michel. 2010. *Naissance de La Biopolitique : Cours Au College de France, 1978-1979*. Pan Macmillan.
———. 2014. *L'archéologie du savoir*. Editions Gallimard.
Fourcade, Marion. 2006. « The Construction of a Global Profession: The Transnationalization of Economics ». *American Journal of Sociology* 112(1): 145-94.
———. 2009. *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*. Princeton: Princeton University Press.
François, Bastien. 2001. « Pourquoi il faut changer de constitution ». *Mouvements* no18(5): 52-56.
Garibay, David. 2004. « La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix ». *Critique internationale* 24(3): 125.
Garrigou, Alain. 1989. « Le politologue aux Archives ». *Politix* 2(6): 41-45.
Gayon, Vincent. 2009a. « Le crédit vacillant de l'expert. L'OCDE face au chômage dans les années 1990 et 2000 ». *Cultures & Conflits* (75): 53–73.
———. 2009b. « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport » ». *Sociologie du Travail* 51(3): 324-42.
———. 2010. « L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la "coopération économique internationale" sur le chômage et l'emploi (1970-2010) ». Thèse de doctorat, Université Paris-Dauphine.
———. 2013. « Homologie et conductivité internationales. L'État social aux prises avec l'OCDE, l'UE et les gouvernements ». *Critique internationale* 59(2): 47.
———. 2016. « Écrire, prescrire, proscrire Notes pour une sociogénétique de l'écrit bureaucratique ». *ARSS Actes de la recherche en sciences sociales* 213(3): 84-103.
———. 2017a. « Le keynésianisme international se débat: Sens de l'acceptable et tournant néolibéral à l'O cde ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 72: 123–164.
———. 2017b. « Lieux neutres en lutte. Consolidation inter-champs et organisation multisectorielle internationale ». *Cultures Conflits* n° 108(4): 15-43.
Gayon, Vincent, et Benjamin Lemoine. 2014. « Maintenir l'ordre économique ». *Politix* (105): 7-35.
Gilman, Nils. 2007. *Mandarins of the Future: Modernization Theory in Cold War America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
Giovalucchi, François, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2009. « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs ». *Revue Tiers Monde* 198(2): 383.

Go, Julian. 2002. « Modeling the State: Postcolonial Constitutions in Asia and Africa ». *Japanese Journal of Southeast Asian Studies* 39(4): 558-83.
———. 2003. « A globalizing constitutionalism? Views from the postcolony, 1945-2000 ». *International Sociology* 18(1): 71–95.
———. 2008a. *American Empire and the Politics of Meaning: Elite Political Cultures in the Philippines and Puerto Rico during U.S. Colonialism*. First Edition edition. Durham: Duke University Press Books.
———. 2008b. « Global fields and imperial forms: Field theory and the British and American empires ». *Sociological Theory* 26(3): 201–229.
———. 2012. *Patterns of Empire: The British and American Empires, 1688 to the Present*. New York: Cambridge University Press.
Go, Julian, et Monika Krause. 2016. *Fielding Transnationalism*. Wiley.
Go, Julian, et George Lawson. 2017. *Global Historical Sociology*. Cambridge University Press.
Gobe, Éric. 2016. « Système électoral et révolution : la voie tunisienne ». *Pouvoirs* 156(1): 71.
Goldman, Michael. 2006. *Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization*. 59806th edition. New Haven, Conn. ; London: Yale University Press.
Grimm, Sonja, Nicolas Lemay-Hebert, et Olivier Nay, éd. 2014. *The Political Invention of Fragile States: The Power of Ideas*. 1 edition. Place of publication not identified: Routledge.
Grosser, Pierre. 2009. *1989, l'année où le monde a basculé*. Perrin éditions. Paris: Librairie Académique Perrin.
Guenard, Florent. 2016. *La Démocratie universelle. Philosophie d'un modèle politique*. Paris: Le Seuil.
Guilhot, Nicolas. 2001a. « La promotion internationale de la démocratie : un regard critique ». *Mouvements* 18(5): 28.
———. 2001b. « Les professionnels de la démocratie: Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 139(4): 53.
———. 2004. « Une vocation philanthropique: George Soros, les sciences sociales et la régulation du marché mondial ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 151-152(1): 36.
———. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and International Order*. New York: Columbia University Press.
———. 2008. « Entre juridisme et constructivisme : les droits de l'homme dans la politique étrangère américaine ». *Critique internationale* 38(1): 113.
———, éd. 2011. *The invention of international relations theory: realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory*. New York: Columbia University Press.
Gusfield, Joseph. 2008. *La culture des problèmes publics : L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*. Paris: Economica.
Haas, Peter M. 1992. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization* 46(1): 1-35.
Hauchecorne, Mathieu. 2009. « Le « professeur Rawls » et le « Nobel des pauvres » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 176-177(1): 94-113.
Hecht, Gabrielle. 2011. *Entangled Geographies – Empire and Technopolitics in the Global Cold War*. 1re éd. Cambridge, Mass: MIT Press.
Heilbron, Johan, et Yves Gingras. 2015. « La résilience des disciplines ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 210(5): 4-9.
Heilbron, Johan, Nicolas Guilhot, et Laurent Jeanpierre. 2009. « Vers une histoire transnationale des sciences sociales ». *Sociétés contemporaines* 73(1): 121-45.
Helleiner, Eric. 1996. *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press.
Henry, Odile. 1992. « Entre savoir et pouvoir : Les professionnels de l'expertise et du conseil ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 95(1): 37-54.
———. 1994. « Le conseil, un espace professionnel autonome ? » *Entreprises et histoire* n° 7(3): 37-58.
———. 2006. « L'impossible professionnalisation du métier d'ingénieur-conseil (1880-1954) ». *Le Mouvement Social* no 214(1): 37-54.
———. 2012. *Les Guérisseurs de l'économie . Ingénieurs-conseils en quête de pouvoir*. Paris: Cnrs.

Henry, Odile, et Frédéric Pierru. 2012. « Les consultants et la réforme des services publics ». *Actes de la recherche en sciences sociales* (193): 4-15.
Hermet, Guy. 2008. *Exporter la démocratie ?* 2e édition. Paris: Les Presses de Sciences Po.
Hermet, Guy, Ali Kazancigil, Jean-François Prud'Homme, et Collectif. 2005. *La gouvernance : Un concept et ses applications*. Paris: Karthala.
Hetherington, Kregg. 2011. *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Neoliberal Paraguay*. Duke University Press.
Heurtaux, Jérôme. 2009. « Les effets politiques de la lutte anticorruption en Pologne ». *Droit et societe* n° 72(2): 323-38.
———. 2013. « L'amont et l'aval d'une loi électorale ». *Revue française de science politique* 63(3): 519-44.
Heurtebize, Frédéric. 2010. « Washington face à l'Union de la gauche en France, 1971-1981 ». *Revue francaise detudes americaines* n° 124(2): 82-102.
———. 2014. « Washington face à la participation des communistes au gouvernement en Italie (1973-1979) ». *Vingtieme Siecle. Revue d'histoire* N° 121(1): 95-111.
Hibou, Béatrice. 2006. *La force de l'obéissance*. Paris: La Découverte.
Hirschman, Daniel, et Elizabeth Popp Berman. 2014. « Do Economists Make Policies? On the Political Effects of Economics ». *Socio-Economic Review* 12(4): 779-811.
Hmed, Choukri. 2011. « « Si le peuple un jour aspire à vivre, le destin se doit de répondre ». Apprendre à devenir révolutionnaire en Tunisie ». *Les Temps Modernes* n° 664(3): 4-20.
———. 2012. « Réseaux dormants, contingence et structures ». *Revue francaise de science politique* Vol. 62(5): 797-820.
———. 2016. « Au-delà de l'exception tunisienne : les failles et les risques du processus révolutionnaire ». *Pouvoirs* N° 156(1): 137-47.
Hmed, Choukri, et Laurent Jeanpierre. 2016. « Révolutions et crises politiques au Maghreb et au Machrek ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 211-212(1): 4-23.
Hours, Bernard, et Monique Selim. 2007. « Production et perte des sens du Sud ». *Autrepart* 41(1): 41.
Hours, Bernard, et Monique Sélim. 2010. *Anthropologie politique de la globalisation*. L'Harmattan.
Humphreys, Stephen. 2010. *Theatre of the Rule of Law: Transnational Legal Intervention in Theory and Practice*. 1 edition. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
———. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
Huu Dong, Nguyen, et David Recondo. 2004. « L'ONU, artisan du processus électoral ». *Critique internationale* 24(3): 159.
Ihl, Olivier. 1993. « L'urne électorale. Formes et usages d'une technique de vote ». *Revue française de science politique* 43(1): 30-60.
———. 2002. « Une ingénierie politique.: Augustin Cauchy et les élections du 23 avril 1848 ». *Genèses* 49(4): 4.
———. 2006. *Les « sciences » de l'action publique*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.
———. 2012. « Objetividad de Estado. Sur la science de gouvernement des Chicago Boys dans le Chili de Pinochet ». *Revue internationale de politique comparée* 19(3): 67.
———. 2013. « Sur les origines de la revendication proportionnelle ». *Revue Francaise d'Histoire des Idees Politiques* N° 38(2): 367-88.
Ihl, Olivier, et Martine Kaluszynski. 2002. « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement ». *Revue française d'administration publique* 102(2): 229.
Ihl, Olivier, Martine Kaluszynski, et Gilles Pollet, éd. 2003. *Les sciences de gouvernement*. Paris: Economica.
Issoufou, Mamane Sani Souley. 2018. « Une nouvelle élite dans les métiers de l'international : les expatriés africains d'Épicentre et leurs rapports professionnels avec les employés locaux ». *Critique internationale* N° 81(4): 83-106.
Joyce, Philip G. 2011. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Original edition. Washington D.C: Georgetown University Press.

Kaluszynski, Martine. 2013. « La science pénitentiaire comme science de gouvernement: Espaces juridiques, réseaux réformateurs et savoirs experts en France à la fin du XIXe siècle ». *Revue d'anthropologie des connaissances* 7, 1(1): 87.
Kaluszynski, Martine, Renaud Payre, et Collectif. 2013. *Savoirs de gouvernement*. Paris: Economica.
Keck, Margaret E., et Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
Keys, Barbara J. 2014. *Reclaiming American Virtue: The Human Rights Revolution of the 1970s*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
Kirat, Thierry. 2012. *Économie du droit*. Paris: La Découverte.
Klein, Asmara, Camille Laporte, et Marie Saiget. 2015. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Paris: Les Presses de Sciences Po.
Krause, Monika. 2014. *The Good Project: Humanitarian Relief NGOs and the Fragmentation of Reason*. Chicago ; London: University of Chicago Press.
Lagroye, Jacques, et Michel Offerlé. 2011. *Sociologie de l'institution*. Paris: Belin Littérature et revues.
Larzillière, Pénélope. 2016. « La « réforme du secteur de la sécurité »: Généalogie critique du discours sécurité et développement ». *Revue Tiers Monde* 226-227(3): 147.
Lascoumes, Pierre. 1999. *Corruptions*. Paris: Les Presses de Sciences Po.
Lascoumes, Pierre, et Louis Simard. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique* 61(1): 5-22.
Latham, Michael E. 2000. *Modernization as Ideology: American Social Science and « Nation Building » in the Kennedy Era*. New edition. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
Lautier, Bruno. 1989. « L'ajusteur justifié ? Politique d'ajustement, emploi et dérégulation en Amérique latine ». *Tiers-Monde* 30(117): 9-38.
———. 2001. « Sous la morale, la politique: La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté ». *Politique africaine* 82(2): 169.
Laval, Christian. 2018. *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale*. Paris: La Découverte.
Le Naëlou, Anne. 1994. « L'expertise à l'œuvre : le cas de la coopération européenne en Bolivie ». *Bulletin de l'APAD* (8).
———. 2004. « Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions ». *Revue Tiers Monde* 180(4): 773.
Lebaron, Frédéric. 1997. « Les fondements sociaux de la neutralité économique: Le conseil de la politique monétaire de la Banque de France ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 116(1): 69-90.
———. 2016. « Les élites européennes comme champ(s) ». *Cultures & Conflits* n° 102(2): 121-47.
Lecler, Romain. 2013. *Sociologie de la mondialisation*. Paris: La Découverte.
———. 2015. « Une mondialisation à domestiquer : sociologie d'une politique française des échanges audiovisuels internationaux (1984-2012) ».
———. 2016a. « Naissance et mort d'une direction aux Affaires étrangères ». *Politix* (112): 197-222.
———. 2016b. « Une diplomatie audiovisuelle à la carte. Ce que les pratiques de recrutement révèlent de la « politique audiovisuelle extérieure » française ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 23(2): 175-97.
———. 2017. « Être dans une administration sans en être ». *Gouvernement et action publique* N° 3(3): 61-83.
———. 2019. *Une contre-mondialisation audiovisuelle : Ou comment la France exporte la diversité culturelle*. Sorbonne Université Presses.
Lecler, Romain, Yohann Morival, et Yasmine Bouagga. 2018. « Pour une ethnographie des professionnels de l'international ». *Critique internationale* N° 81(4): 9-20.
Lefranc, Sandrine. 2002. *Politiques du pardon*. Paris: Presses Universitaires de france - PUF.
———. 2007. « Convertir le grand nombre ? la paix...: Une ingenierie internationale de pacification ». *Politix* n? 80(4): 7.
———. 2008a. « Du droit à la paix: La circulation des techniques internationales de pacification par le bas ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 174(4): 48.
———. 2008b. « La justice transitionnelle n'est pas un concept ». *Mouvements* 53(1): 61.

———. 2009. « La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit : l'invention de la justice transitionnelle ». *Droit et societe* n° 73(3): 561-89.
Legavre, Jean-Baptiste. 1989. « Du militant à l'expert en communication politique. Le cas de la mairie de Rennes ». *Politix* 2(7): 80-90.
Lemoine, Benjamin. 2016a. « L'État stratège pris dans les taux ». *Revue française de science politique* Vol. 66(3): 435-59.
———. 2016b. *L'ordre de la dette: Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*. La Découverte.
Lepont, Ulrike. 2017. « Les experts les plus consultés aux États-Unis : L'hypothèse d'une péri-administration ». *Revue française de science politique* Vol. 66(6): 887-913.
Lewis, David, et David Mosse, éd. 2006. *Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
Louis, Marieke. 2017. « Une représentation dépolitisée ? L'Organisation internationale du travail de 1919 à nos jours. » *Critique internationale* (76): 61-80.
Lowenthal, Abraham F., éd. 1991. *Exporting Democracy: The United States and Latin America*. Case Studies edition. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.
Macekura, Stephen J., et Erez Manela, éd. 2018. *The Development Century: A Global History*. Cambridge, United Kingdom ; New York, NY: Cambridge University Press.
Madsen, Mikael Rask. 2011. « Reflexivity and the Construction of the International Object: The Case of Human Rights: Reflexivity and the International Object ». *International Political Sociology* 5(3): 259-75.
Maertens, Lucile. 2016. « Ouvrir la boîte noire: Observation participante et organisations internationales ». *Terrains/Théories* (5).
Maertens, Lucile, et Raphaëlle Parizet. 2017. « « On ne fait pas de politique ! » Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE ». *Critique internationale* N° 76(3): 41-60.
Magnon Pujo, Cyril. 2015. « Normer la violence privée ».
Magnon-pujo, Cyril. 2011. « La souveraineté est-elle privatisable ? » *Politix* (95): 129-53.
Mallard, Alexandre. 2000. « L'écriture des normes ». *Réseaux. Communication - Technologie - Société* 18(102): 37-61.
Manin, Bernard. 2019. *Principes du gouvernement représentatif*. 3e édition. Paris: FLAMMARION.
Martin-Mazé, Médéric. 2013. « Le gouvernement international des frontières d'Asie centrale ». Paris, Institut d'études politiques.
———. 2015. « L'extension transnationale du domaine de la lutte symbolique : comment les savoirs d'État sur les frontières passent-ils les frontières de l'État ? ». *Cultures & Conflits* n° 98(2): 53-70.
Marty, Frédéric, et Thierry Kirat. 2018. « Les mutations du néolibéralisme américain quant à l'articulation des libertés économiques et de la démocratie ». *Revue internationale de droit economique* t. XXXII(4): 471-98.
Mavrot, Céline. 2016. « La formation continue des hauts fonctionnaires, instrument de réforme de l'administration française (1947-1974) ». *Geneses* n° 104(3): 93-114.
Mazeaud, Alice, et Magali Nonjon. 2015. « De la cause au marché de la démocratie participative ». *Agone* n° 56(1): 135-52.
———. 2016. « Vers un standard participatif mondial ? Enjeux, conditions et limites de la standardisation internationale de la participation publique ». *Participations* N° 14(1): 121-51.
Mazeaud, Alice, Magali Nonjon, et Raphaëlle Parizet. 2016. « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative ». *Participations* N° 14(1): 5-35.
Mazower, Mark. 2013a. *Governing the World: The History of an Idea*. London: Penguin.
———. 2013b. *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Reprint edition. Princeton Oxford: Princeton University Press.
Mazoyer, Harold. 2012. « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au ministère des Transports (1958-1966) ». *Gouvernement et action publique* (4): 21-43.
———. 2014. « Réformer l'administration par le savoir économique ». *Genèses* 93(4): 29-52.
Medvetz, Thomas. 2009. « Les think tanks aux États-Unis: L'émergence d'un sous-espace de production des savoirs ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 176-177(1): 82.

———. 2012. *Think Tanks in America*. Reprint. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
———. 2013. « Les think tanks dans le champ du pouvoir étasunien ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 200(5): 44.
Mezey, Michael L. 1983. « The Functions of Legislatures in the Third World ». *Legislative Studies Quarterly* 8(4): 511.
Michon, Sébastien. 2008. « Assistant parlementaire au Parlement européen : un tremplin pour une carrière européenne ». *Sociologie du Travail* 50(2): 169-83.
Mitchell, Timothy. 1988. *Colonising Egypt*. CUP Archive.
———. 1998. « Fixing the Economy ». *Cultural Studies* 12(1): 82-101.
———, éd. 2000. *Questions of modernity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
———. 2002. *Rule of Experts: Egypt, Techno-Politics, Modernity*. Berkeley: University of California Press.
———. 2005. « The Work of Economics: How a Discipline Makes Its World ». *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie* 46(2): 297-320.
Moore, Ray A., et Donald L. Robinson. 2002. *Partners for Democracy*. Oxford University Press.
Morival, Yohann. 2017a. « La fabrique des légitimités européennes : les acteurs de la confédération patronale européenne depuis 1952 ». *Critique internationale* N° 74(1): 33-51.
———. 2017b. « Les aléas d'une activité transnationale. Les représentants du CNPF-MEDEF à Bruxelles et les marges de l'Eurocratie depuis 1973 ». *Cultures Conflits* n° 108(4): 59-76.
———. 2017d. « « L'Europe dérange l'organigramme » ». *Politique europeenne* N° 57(3): 116-41.
Mosse, David. 2004. *Cultivating Development: An Ethnography of Aid Policy and Practice*. 10/21/04 edition. Pluto Press.
———, éd. 2013. *Adventures in Aidland: The Anthropology of Professionals in International Development*. 1 edition. New York, NY: Berghahn Books.
Mudge, Stephanie L., et Antoine Vauchez. 2016. « Fielding supranationalism: the European Central Bank as a field effect ». *The Sociological Review Monographs* 64(2): 146–169.
Mudge, Stephanie Lee, et Antoine Vauchez. 2012. « Building Europe on a Weak Field: Law, Economics, and Scholarly Avatars in Transnational Politics ». *American Journal of Sociology* 118(2): 449-92.
Müller, Birgit. 2012. « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues ». *Critique internationale* 54(1): 9.
Murphy, Craig N. 2006. *The United Nations Development Programme: A Better Way?* Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
Muschik, Eva-Maria. 2014. « Building States through International Development Assistance. The United Nations between Trusteeship and Self-Determination 1945-1965 ». Dissertation / Thèse. Universität Luzern.
———. 2018. « Managing the World: The United Nations, Decolonization, and the Strange Triumph of State Sovereignty in the 1950s and 1960s ». *Journal of Global History* 13(1): 121-44.
Nay, Olivier. 2003. « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé ». *Sociologie du Travail*: 537-54.
———. 2012. « How Do Policy Ideas Spread among International Administrations? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS ». *Journal of Public Policy* 32(1): 53-76.
———. 2013. « Grand angle: La théorie des « États fragiles » : un nouveau développementalisme politique ? » *Gouvernement et action publique* 1(1): 139.
———. 2014. « International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge: how the World Bank and the oecd helped invent the Fragile State Concept ». *Third World Quarterly* 35(2): 210-31.
Nay, Olivier, et Franck Petiteville. 2011. « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales ». *Critique internationale* 53(4): 9.
Nay, Olivier, et Andy Smith. 2002. *Le gouvernement du compromis : Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris: Economica.
Norton, Philip, et David M. Olson. 1996. « Parliaments in Adolescence ». *The Journal of Legislative Studies* 2(1): 231-43.
O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter, et Laurence Whitehead. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. JHU Press.

Offerlé, Michel et al. 2015. *La fabrique interdisciplinaire: Histoire et science politique*. Presses universitaires de Rennes.
Offner, Amy C. 2019. *Sorting Out the Mixed Economy: The Rise and Fall of Welfare and Developmental States in the Americas*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 2001a. « Le “développement participatif” : ni solution miracle, ni complot néolibéral ». *Afrique Contemporaine* (No special): 148-56.
———. 2001b. « Les trois approches en anthropologie du développement ». *Revue Tiers Monde* 42(168): 729-54.
Olivier de Sardan, Jean-Pierre, et Thomas Bierschenk. 1993. « Les courtiers locaux du développement ». *Bulletin de l’APAD* (5).
Olivier de Sardan, Jean-Pierre Olivier de. 1995. *Anthropologie et Développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*. Marseille : Paris: Karthala.
Ollion, Etienne. 2017. *Raison d’État: Histoire de la lutte contre les sectes en France*. La Découverte.
Ollion, Étienne, et Johanna Siméant. 2015. « Le plaidoyer : internationales et usages locaux ». *Critique internationale* 67(2): 9.
Olson, David M., et Philip Norton. 1996. « Legislatures in Democratic Transition ». *The Journal of Legislative Studies* 2(1): 1-15.
O’Miel, Julien et al. 2017. « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? » *Participations* N° 19(3): 221-42.
Otegui, Romina Malagamba. 2009. « La emergencia de la Fundación Poder Ciudadano y las transformaciones en las formas de la política en la Argentina (1988-1992) ». FLACSO Argentina.
Packenham, Robert A. 1964. « Approaches to the Study of Political Development ». *World Politics* 17(01): 108-20.
———. 1966. « Political-Development Doctrines in the American Foreign Aid Program ». *World Politics* 18(02): 194-235.
———. 1973. *Liberal America and the Third World; Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*.
Parizet, Raphaëlle. 2013a. « La fabrique dépolitisée des élites locales: Les dispositifs de développement participatif dans le Chiapas (Mexique) ». *Revue internationale de politique comparée* 20(4): 77.
———. 2013b. « Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones ». *Revue Tiers Monde* n°213(1): 143-60.
———. 2015. *Les paradoxes du développement. Sociologie politique des dispositifs de normalisation des population*. Paris: Dalloz.
———. 2017. « Le masque des experts. Puissance des chiffres et impuissance des « pauvres » ». *Cultures Conflits* n° 108(4): 77-105.
Pascal Dauvin, et Johanna Siméant. 2001. « Travailler sur l’humanitaire par entretiens — Retour sur une « méthode » ». *Mots* (1): 117.
Payre, Renaud. 2003. « Les efforts de constitution d’une science de gouvernement municipal : la vie communale et départementale (1923-1940) ». *Revue francaise de science politique* Vol. 53(2): 201-18.
———. 2005. « Un savoir « scientifique, utilitaire et vulgarisateur » : la ville de La vie urbaine, objet de science et objet de réforme (1919-1939) ». *Geneses* no 60(3): 5-30.
———. 2006. « L’Etat vu d’en haut : la réforme de l’Etat au sein des espaces internationaux de la science administrative dans l’entre-deux-guerres ». *Revue francaise d’administration publique* no 120(4): 651-66.
———. 2016. « Une République mondiale de l’administration ? Circulations internationales, sciences de gouvernement et réforme administrative (1910-1945) ». *Revue internationale de politique comparee* Vol. 23(1): 35-56.
Payre, Renaud, et Gilles Pollet. 2005. « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? » *Revue francaise de science politique* Vol. 55(1): 133-54.
Payre, Renaud, et Rachel Vanneuville. 2003. « « Les habits savants du politique » Des mises en forme savante du politique à la formation de sciences de gouvernement ». *Revue française de science politique* 53(2): 195.
Pereyra, Sebastián. 2013. *Politica y Trasparencia*. Buenos Aires: siglo xxi Argentina.

Pérez, Déborah. 2013. « Etre député en situation révolutionnaire. La fabrique du politique à l'Assemblée Nationale Constituante tunisienne. »
———. 2016a. « Becoming a Decision-Maker in the Assembly of Post-Revolutionary Tunisia ». *Middle East Law and Governance* 8(2-3): 228-49.
———. 2016b. « Faire la loi à l'Assemblée nationale constituante tunisienne. Recomposition et formation d'un nouveau personnel parlementaire tunisien ». *L'Année du Maghreb* (14): 187-204.
Petiteville, Franck, et Andy Smith. 2006. « Analyser les politiques publiques internationales ». *Revue francaise de science politique* Vol. 56(3): 357-66.
Pétric, Boris. 2006. « Le Kirghizstan, royaume des ONG ». *Outre-Terre* 16(3): 287.
———. 2008a. « À propos des révolutions de couleur et du soft power américain ». *Hérodote* 129(2): 7.
———. 2008b. « Le Kirghizstan : soft power et inflation électorale ». *Hérodote* 129(2): 145.
———. 2008c. « Observation électorale et réseaux d'ONG transnationaux : le cas du Kirghizstan ». *Revue Tiers Monde* n° 193(1): 91-109.
———. 2013. *On a mangé nos moutons - Le Kirghizstan, du berger au biznesman*. Paris: Belin Littérature et revues.
Pétric, Boris, et Giorgio Blundo. 2012. *La fabrique de la démocratie : ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme.
Popa, Ioana. 2015. « Aires culturelles et recompositions (inter)disciplinaires ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 210(5): 60-81.
Prashad, Vijay. 2008. *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. Reprint edition. New York: The New Press.
Price, David H. 2016. *Cold War Anthropology: The CIA, the Pentagon, and the Growth of Dual Use Anthropology*. Duke University Press.
Quijoux, Maxime. 2015. *Bourdieu et le travail*. Rennes: PU Rennes.
Revet, Sandrine. 2018. *Dans les coulisses du monde des catastrophes « naturelles »*. Maison des Sciences de l'Homme.
Rey, Matthieu. 2012. « Un parlementarisme oriental ? Éléments pour une histoire des assemblées au Moyen-Orient des années 1850 aux années 1970 ». *Parlement[s], Revue d'histoire politique* n° 17(1): 162-76.
Riffault, Tristan. 2015. « Fabriquer de la politique ». *Reseaux* n° 190-191(2): 13-44.
———. 2017. « Le consultant et le politique ». *Sociologie* Vol. 8(3): 283-300.
Rist, Gilbert. 1996. *Le developpement: Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
Robert, Cécile. 2018. « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes ». *Politique europeenne* N° 61(3): 8-43.
Robert, Cécile, et Antoine Vauchez. 2010. « L'Académie européenne: Savoirs, experts et savants dans le gouvernement de l'Europe ». *Politix* 89(1): 9.
Rohde, Joy. 2009. « Gray Matters: Social Scientists, Military Patronage, and Democracy in the Cold War ». *The Journal of American History* 96(1): 99.
Ross, Dorothy. 1998. *The Origins of American Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
Rostow, W. W. 1960. *The Stages of Economic Growth*. Cambridge University Press.
Rozenberg, Olivier, et Éric Kerrouche. 2009. « Retour au parlement ». *Revue française de science politique* 59(3): 397-400.
Rozenberg, Olivier, et Eric Thiers. 2018. *Traité d'études parlementaires*. Bruxelles: Promoculture Edition.
Santos, Boaventura de Sousa, et José Manuel Mendes. 2018. *Demodiversidad: Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. Ediciones AKAL.
Santos, Boaventura de Sousa, et María Paula Meneses. 2014. *Epistemologías del Sur*. Ediciones AKAL.
Sassen, Saskia. 2009. *La globalisation. Une sociologie*. Paris: Gallimard.
Saunders, Frances Stonor. 2000. *Who Paid the Piper? : CIA and the Cultural Cold War*. London: Granta Books.
Saunier, Pierre-Yves. 2003. « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) ». *Revue francaise de science politique* Vol. 53(2): 237-55.
———. 2004a. « Circulations, connexions et espaces transnationaux ». *Genèses* no57(4): 110-26.

———. 2004b. « «Tel Mickey Mouse jouant au tennis… » ». *Actes de la recherche en sciences sociales* n° 151-152(1): 49-56.
———. 2008. « Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940 : projets et ingénierie de la convergence et de la différence ». *Genèses* n° 71(2): 4-25.
Scalettaris, Giulia. 2013. « La fabrique du gouvernement international des réfugiés : bureaugraphie du HCR dans la crise afghane ». Paris, EHESS.
Schraeder, Peter J. 2002. *Exporting Democracy: Rhetoric Vs. Reality*. Lynne Rienner Publishers.
Schroeder, Michael. 2013. « The Politics of Change: The Evolution of UN Electoral Services, 1989–2006 ». *Global Governance* 19(2): 207-26.
Schudson, Michael. 2015. *The Rise of the Right to Know: Politics and the Culture of Transparency, 1945-1975*. Harvard University Press.
Seabrooke, L. 2014. « Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action ». *Journal of Professions and Organization* 1(1): 49-64.
Seabrooke, L., et E. Tsingou. 2015. « Professional Emergence on Transnational Issues: Linked Ecologies on Demographic Change ». *Journal of Professions and Organization* 2(1): 1-18.
Seabrooke Leonard. 2014. « Identity Switching and Transnational Professionals ». *International Political Sociology* 8(3): 335-37.
Seabrooke, Leonard, et Duncan Wigan. 2015. « How Activists Use Benchmarks: Reformist and Revolutionary Benchmarks for Global Economic Justice ». *Review of International Studies* 41(5): 887-904.
———. 2016. « Powering ideas through expertise: professionals in global tax battles ». *Journal of European Public Policy* 23(3): 357-74.
Sending, Ole Jacob. 2015. *The Politics of Expertise*.
Sharma, Patrick Allan. 2017. *Robert McNamara's Other War: The World Bank and International Development*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
Siméant, Johanna. 2012. « Localiser le terrain de l'international ». *Politix* 100(4): 129.
Simeant, Johanna. 2015. *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*. Paris: Cnrs.
Slobodian, Quinn. 2018. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
de Souza Leão, Luciana, et Gil Eyal. 2019. « The Rise of Randomized Controlled Trials (RCTs) in International Development in Historical Perspective ». *Theory and Society*.
Stampnitzky, Lisa. 2013a. *Disciplining terror: how experts invented « terrorism »*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
———. 2013b. « Experts, États et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme ». *Critique internationale* 59(2): 89.
———. 2016. « The lawyers' war: states and human rights in a transnational field ». *The Sociological Review Monographs* 64(2): 170–193.
Steinmetz, George. 2008. « Empire et domination mondiale ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 171-172(1): 4.
Taffet, Jeffrey. 2012. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Routledge.
Tarrow, Sidney. 2005. *The New Transnational Activism*. Cambridge University Press.
Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle: la nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*. Ecole des hautes études en sciences sociales.
Toye, John. 2014. « Assessing the G77: 50 Years after UNCTAD and 40 Years after the NIEO ». *Third World Quarterly* 35(10): 1759-74.
Toye, John, et Richard Toye. 2004. *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Indiana University Press.
Tulmets, Elsa. 2014a. « Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne ». *Politique europeenne* n° 46(4): 8-32.
———. 2014b. « L'exportation des normes « molles » dans la politique extérieure de l'UE ». *Politique europeenne* n° 46(4): 34-58.
Unger, Corinna R. 2018. *International Development: A Postwar History*. London: Bloomsbury Academic.

Vannetzel, Marie. 2007. « « Ils nous ont déjà essayés ! » ». *Politique africaine* N° 108(4): 47-66.
———. 2016. « Grandeur et déclin des Frères musulmans égyptiens : les mutations de l'élite parlementaire frériste de Moubarak à Morsi, 2005-2012 ». *Actes de la recherche en sciences sociales* N° 211-212(1): 36-53.
Vauchez, Antoine. 2007. « Une élite d'intermédiaires: Genèse d'un capital juridique européen (1950 - 1970) ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 166-167(1): 54.
———. 2008. « The Force of a Weak Field: Law and Lawyers in the Government of the European Union (For a Renewed Research Agenda) ». *International Political Sociology* 2(2): 128-44.
———. 2011. « Interstitial Power in Fields of Limited Statehood: Introducing a "Weak Field" Approach to the Study of Transnational Settings ». *International Political Sociology* 5(3): 340-45.
Vauchez, Antoine, et Bastien François. 2019. *Politique de l'indépendance: Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*. 1re éd. Septentrion.
Verlin, Jan. 2018. « Crise humanitaire ou crise de l'humanitaire ? Émergence et recomposition de l'espace professionnel de l'aide internationale en Haïti ». *Critique internationale* N° 81(4): 107-26.
Wagner, Anne-Catherine. 2011. « Les classes dominantes à l'épreuve de la mondialisation ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 190(5): 4-9.
Wallerstein, Immanuel. 2004. *World-Systems Analysis: An Introduction*. 7/28/04 edition. Durham: Duke University Press.
Webster, David. 2007. « History, Nation and Narrative in East Timor's Truth Commission Report ». *Pacific Affairs* 80(4): 581-91.
———. 2009. « Modern Missionaries: Canadian Postwar Technical Assistance Advisors in Southeast Asia ». *Journal of the Canadian Historical Association / Revue de la Société historique du Canada* 20(2): 86-111.
———. 2011. « Development Advisors in a Time of Cold War and Decolonization: The United Nations Technical Assistance Administration, 1950–59 ». *Journal of Global History* 6(02): 249-72.
Westad, Odd. 2011. *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*. New Ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
Woods, Ngaire. 2007. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. 1 edition. Ithaca, NY: Cornell University Press.
Zimmermann, Lisbeth. 2017. *Global Norms with a Local Face: Rule-of-Law Promotion and Norm Translation*. Cambridge, United Kingdom ; New York, NY: Cambridge University Press.

Liste des encadrés, tableaux et notices biographiques

Encadrés

Encadré 1 : Oppositions entre les différentes activités de réforme des institutions d'État (1961-1989)
Encadré 2 : Le champ réformateur de la « gouvernance » à l'interstice d'espaces transnationaux déjà stabilisés
Encadré 3 : Evolution des financements internationaux dédiés aux réformes des institutions d'État en millions de dollars (1971-2017)
Encadré 4 : Positions des principales organisations étudiées dans le champ réformateur de la « gouvernance »
Encadré 5 : Différenciation du champ réformateur en secteurs de l'action publique transnationale
Encadré 6 : Restructuration du champ autour de l'*« accountability »*
Encadré 1.1 : Carte des activités de Public Administration de l'International Cooperation Administration pour l'année 1957.
Encadré 1.2 : Evolution des experts en administration publique envoyé par l'ONU, par région, en hommes-mois (1950-1965).
Encadré 1.3 : Questions posées aux auteurs de la publication intiulée *Study on administrative arrangements for development planning* coordonnée par l'ONU en 1975.
Encadré 1.4 : Fonctions occupées par les gouvernements locaux selon le « Rural Development Committee » de l'Université Cornell, 1977.
Encadré 3.1 : Schéma des oppositions entre les différentes activités de réforme des institutions d'État (1961-1989)
Encadré 4.1 : « *What is legal reform ?* » - Extrait de l'article de Cheryl Gray publié dans la revue *Finance and development* en 1997
Encadré 4.2 : Régressions économétriques effectuées par l'équipe de Daniel Kaufmann pour deux groupes d'indicateurs (« Rule of law », et « Voice and Accountability »), 1999.
Encadré 4.3 : Extrait du premier *policy paper* sur la gouvernance, adopté par le conseil d'administration du PNUD en 1996
Encadré 5.1 : Evolution des financements internationaux dédiés aux réformes des institutions d'État en millions de dollars (1971-2017)
Encadré 5.2 : Positions des principales organisations étudiées dans le champ réformateur de la « gouvernance »
Encadré 6.1 : *« Addressing State Capture and administrative corruption »* , Illustration issue du rapport *Anticorruption in Transition*, 2000.
Encadré 6.2 : Logos des organisations Chesno (Ukraine), Ciudadano Intelligente (Chili), et Al Bawasla (Tunisie)
Encadré 6.3 : Restructuration du champ de la gouvernance sur le clivage « renforcement des capacités » contre « Accountability ».
Encadré 6.4 Présentation powerpoint donnée en 2010 par le consultant recruté par la Banque mondiale et le National Democratic Institute
Encadré 6.5 : Carte des pays dont au moins une organisation est signataire de la « Parliamentary Openness Declaration »
Encadré 6.6 : Engagement numéro 10 de la Tunisie dans son second plan d'action OGP

Tableaux

Tableau 1.1 : Répartition des public administration advisors par spécialité (1957)
Tableau 1.2 : Séminaires organisés par l'ONU dans le domaine de l'administration publique entre 1950 et 1960
Tableau 1.3 : Articles publiés dans l'IRAS par des fonctionnaires étasuniens et internationaux entre 1957 et 1967
Tableau 3.1 : Membres du conseil exécutif du CAPEL en 1985
Tableau 3.2 : Thèmes des dix premiers numéros de « Cuadernos de CAPEL »
Tableau 3.3 - Dix étapes sur lesquelles l'expertise électorale se focalise
Tableau 3.4 - Membres du conseil des directeurs de IFES en 1988
Tableau 5.1 : Contributions financières au projet du PNUD d'assistance électorale lors des élections indonésiennes de 1999
Tableau 5.2 : Nomenclature des activités « Government & Civil Society » établie par le DAC en 2002
Tableau 5.3 : Listes des publications « Legislative research series » de NDI (1996-2003)
Tableau 5.4 : Liste des publications « Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development » de la Banque mondiale (2003-2005)
Tableau 5.5 : Principaux « experts parlementaires internationaux » dans les années 2000.Tableau 5.6 : Répartition des thématiques de l'encyclopédie électorale entre les membres du projet ACE, en 2005.
Tableau 6.1 : Organisations avec lesquelles au moins un entretien a été réalisé sur l'ensemble de la thèse.
Tableau 6.2 : Quarante-quatre principes de la *« Parliamentary Openness Declaration »*, publiés en 2012

Liste des notices biographiques

Notice biographique 1 : William J. Siffin, à l'interstice du champ académique et du champ bureaucratique
Notice biographique 2 : Princeton Lyman, entre contre-insurrection et développement
Notice biographique 3 : Abdo Baaklini, entre champ académique et des projets de développement
Notice biographique 4 : Larry Garber, un juriste devenu professionnel des élections
Notice biographique 5 : Mary Shirley, du renforcement des « capacités institutionnelles » à l'économie du droit
Notice biographique 6 : Shabbir Cheema, entre *public administration* et promotion de la démocratie
Notice biographique 7 : Sanjay Pradhan, des programmes d'ajustement structurel à l'*« Open* Government »
Notice biographique 8 : Frederick Stapenhurst, des ressources académiques pour légitimer le « contrôle parlementaire »

Listes des matériaux utilisés

Documents issus de la Development Experience Clearinghouse (USAID)

USAID, Managingentralization, Project Paper, 1979. Référence : PS-AAD-258-B1.

USAID, *Rural development in the 1980's. Executive Summary and Conference Proceedings, Novembre 1979*, 1980. Référence : PN-AAJ-884.

USAID, Small Activity on Application of Political Economy Approaches to Problems of Rural Development, 1978. Référence : PD-AAQ-835.

ICA, *Public Administration Division, Review of Mutual Cooperation in Public Administration for 1957*, 1957. Référence : PB-AAB-706.

ICA, Public Administration Division, Review of Mutual Cooperation in Public Administration for 1959, 1960. Référence : PN-AAB-709.

Michigan State University, *First report of the Chief advisor, National Institute of Administration,* 1955. Référence : PN-ARE-201.

U.S. Department of State, Agency for International Development, *Report of the A.I.D. Work Group on Management Improvement and Development Administration*, 1975. Référence : PN-AAZ-566.

Rowland A. Egger, Russel P. Andrews, Administrative reorganisation of the national government of Bolovia, 1942. Référence : PN-ABP-341.

Rondinelli, Dennis, et Ruddle Kenneth, *Political commitment and administrative support. Preconditions for growth with equity policy*, 1977. Référence : PN-AAF-604.

The Brookings Institution, *Foreign Policy Studies Program : Research needs for development assistance programs* (actes de la conférence d'août 1961), 1961. Référence : PN-AEB-429.

Center for International Studies (MIT), *Summer Conference on Political Development* (actes de la conférence de l'été 1968), 1968. Référence : PN-ARC-487.

USAID, *Political development and U.S. Development Assistance*, 1970. Référence:PN-ABT-525.

USAID, *Political development and US assistance*, 1966. Référence:PN-ABT-528.

Tufts University, Fletcher School of Law and Diplomacy, *Institutional modernization for democratic development ; annual repport, 1968/1969*, 1969. Référence : PN-AAC-892.

The Brookings Institution, *Executive seminar on social and civic development* (actes du séminaire organisé à Bogota en Colombie, du 23 au 29 mars 1969), 1969. Référence : PN-AAK-401.

Yale University Law School, *Program of law and modernization ; annual report, 1969/1970*, 1970. Référence : PN-AAC-115.

USAID, *Comparative Legislative Studies Program University of Hawaï, Final report*, 1977. Référence : PD-AAM-340.

USAID, *A retrospective of A.I.D.'s Experience in Strengthening Democratic Institutions in Latin America, 1961-1981*, 1987. Référence: PN-AAZ-442.

SUNY (CDSC), *Legislative development program 1971-1978*, 1978. Référence : PN-AAM-294.

International Human Rights Law Group, *Guidelines for international election observing*, rédigé par Larry Garber pour USAID, 1984. Référence : PN-AV-556.

USAID, Document de financement du Centre d'Assistance et de Promotion Electoral (CAPEL), 1983. Référence : PD-FAH-928.

USAID, Document de financement de l'International Human Rights Law Group pour le projet « Guildelines for international election observing », septembre 1983. Référence : PD-ABG-024.

USAID, An Agency for International Development Symposium on Strengthening Democratic Institutions : Summary of proceedings (draft), août 1987. Référence : PN-ABE-410.

USAID, Document de financement de la société Eddie Mahe, JR. & Associates, Inc. pour la mise en place d'un programme d'assistance électorale, octobre 1985. Référence : PD-ABG-026.

Eddie Mahe, JR. & Associates, Inc., *Democracy Program Election Assisstance Project : Phase II*, septembre 1987. Référence : PD-AAW-739.

Eddie Mahe, JR. & Associates, Inc., *Democracy Program Election Assisstance Project : Phase I*, mai 1986. Référence : PD-ABD-700.

USAID, Document de financement de l'International Foundation for Electoral Systems (IFES), septembre 1987. Référence: PD-ABG-033.

USAID, Document de financement du CAPEL pour la mise en place d'un programme d'éducation au vote, janvier 1988. Référence : PD-FBJ-953.

USAID, Document de financement de Participa pour la mise en place d'un programme d'éducation citoyenne de quatre ans, janvier 1991. Référence : PD-FCS-191.

USAID, Document de financement de SUNY/Albany pour la mise en place d'un projet d'appui au nouveau Congrès du Chili, mars 1989. Référence : PD-FCU-529.

USAID, *Project paper : Financial Management Improvement*, juillet 1988. Référence : PD-AAY-883.

USAID, *Democratic initiative regional strategy 1990-1994 - Draft*, janvier 1990. Référence : PD-ABC-772.

USAID, *Democratic Pluralism Initiative – Initial Planning Document – Draft*, novembre 1989. Référence : PD-ABJ-389.

USAID, *Project memorandum – New Independant States : Democratic Pluralism Initiative*, avril 1992. Référence : PD-ABD-933.

USAID, Accord avec la National Academy of Sciences, août 1990. Référence : PD-ABF-374.

USAID, *Democracy and governance – USAID Polciy*, novembre 1991.

IRIS, *The logic of collective action in soviet-type societies*, Mancur Olson, 1990. Référence : PA-ABK-716.

USAID, *LAC Regional Projet Paper, Legislative Development*, 1990. Référence : PD-ABB-734.

USAID, *Report on the LAC Regional Technical Seminar For Legislative Budget Analysts, (August 21-28 1991)*, 1991. Référence archive USAID : PN-ABK-509.

USAID, *Title IX Reference Digest*, 1968. Référence : PN-AAK-410.

USAID, *Political Development as a Program Objective of U.S. Foreign Assistance : Title IX of the 1966 Foreign Assistance Act*, 1969. Référence : PN-ABI-158.

USAID, *Issues in Rural Development in East Pakistan*, 1970. Référence : PN-ABJ-258.

USAID, *Program of law and modernization, annual report, 1969/1970*, 1970. Référence : PN-AAC-115.

Documents issus des archives de l'ONU

United Nations Transition Assistance Group, *Monitoring of the Registration of Voters*, mai 1989. Référence archives ONU : S-0529-0055-0002.

United Nations Transition Assistance Group, *Working papers on the Namibian election*, août 1984. Référence archives ONU : S-0529-0062-0005.

United Nations Transition Assistance Group, *Manual : General Regisration of voters in Soutwh West African/Namibia*, 1989. Référence archives ONU : S-0529-0055-0003.

United Nations Transition Assistance Group, Lettre du SWAPO envoyée aux équipes de l'UNTAG et de l'Administrateur sud-africain, août 1989. Référence archives ONU : S-0529-0055-0002.

Inter-Parliamentary Union, *Technical assistance to parliaments*, 1991. Référence archives ONU : S-1853-0006-0003.

United Nations Department for Economic and Social Affairs, Lettre d'invitation au directeur de cabinet du Secrétaire générale à participer, le 1er août 1997 à New Yorkj, au lancement du projet *« Administration and Cost of Elections »*, 1997. Référence archives ONU : S-1092-0126-01-00008.

International Idea, Work in progress. A guide to the work programme of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997. Référence archives ONU : S-1093-0131-04-00017.

Autres documents

Inter-American Institute of Human Rights, *Building democracy from the point of view of human rights : Twenty-fifth Anniversary of the Inter-American Institute of Human Rights*, San Jose, 2005.

UNDP, *Promoting good governance in the arab states*, 2001. Source : www.pogar.org, consulté en 2016.

UNDP, *Regional programme on governance in the arab region (POGAR), Evaluation report*, 2004. Source : www.pogar.org, consulté en 2016.

UNDP, *A Concept Paper on Legislatures and Good Governance*, 1999. Source : www.pogar.org, consulté en 2016.

UNDP, *Transition to Democracy. Financial Report on the UNDP Technical Assistance Programme for the 1999 Indonesian General Elections*, 1999.

World Bank, *Issues of « governance » in borrowing members – The extent of their relevance under the Bank's articles of agreement*, in Shihata, Ibrahim F. I. 2000. *The World Bank Legal Papers*. Martinus Nijhoff Publishers.

Inter-Parliamentary Union, *Technical Cooperation Programme. Project profile : Cambodia*, 2009. Source : http://archive.ipu.org, consulté en 2019.

Inter-Parliamentary Union, *Technical Cooperation Programme. Project profile : Gambia, 2006*. Source : http://archive.ipu.org, consulté en 2019.

Inter-Parliamentary Union, *Evaluating parliament : objectives, methods, results and impact, Geneva Switzerland, Summary Record*, 2009.

NDI, *Presiding officers : speakers and Presidents of Legislatures*, Legislative research series N°1, 1996.

NDI, *Toward the development of international minimum standards for the functioning of democratic legislatures*, 2006.

World Bank Institute, *E*Parliament: The Use of Information and Communication Technologies to Improve Parliamentary Processes*, Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development, 2003.

World Bank Institute, *Strengthening Parliaments, Strengthening Accountability, The World Bank Institute's Parliamentary Strengthening Program : Retrospective*, 2007.

United Nations, *United Nations Programme In Public Administration, Report of the Meeting of Experts*, 1967.

United Nations, *United Nations Programme In Public Administration, Report of the 3rd Meeting of Experts*, 1975.

World Bank, *Helping countries to tackle corruption : the role of the World Bank*, 1997.

Articles issus de revues professionnelles

Ascher, Charles S. 1952. « Le Mouvement Des Idées et Des Faits: Standards and Techniques of Public Administration a Report of the United Nations ». *Progress in Public Administration* 18(1): 76-78.

Blunt, Peter. 1990. « Strategies for Enhancing Organizational Effectiveness in the Third World ». *Public Administration and Development* 10(3): 299-313.

———. 1995. « Cultural Relativism, 'Good' Governance and Sustainable Human Development ». *Public Administration and Development* 15(1): 1-9.

Cheema, G. Shabbir, et Linda Maguire. 2001. « Governance for Human Development: The Role of External Partners ». *Public Administration and Development* 21(3): 201-9.

Emmerich, Herbert. 1971. « The Public Administration Expert in the Second Development Decade ». *International Review of Administrative Sciences* 37(2): 240-44.

Esman, Milton J. 1980. « Development Assistance in Public Administration: Requiem or Renewal ». : 7.

Gray, Cheryl W. 1997. « Reforming Legal Systems in Developing and Transitional Countries ». *Finance & Development* 34(3).

Haque, M. Shamsul. 2010. « Repenser l'administration pour le développement – Hommage à Fred W. Riggs ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 76(4): 803-9.

Heaphey, James. 1966. « The Organization of Egypt: Inadequacies of a Nonpolitical Model for Nation-Building ». *World Politics* 18(2): 177-93.

Heaphey, James J. 1975. « Legislatures: Political Organizations ». *Public Administration Review* 35(5): 479.

Hertz, Gustav C. 1963. « A New Dimension for Technical Assistance ». *International Review of Administrative Sciences* 29(4): 378-80.

Hosch, Louis E. 1964. « The Public Administration Division of the United Nations : A Brief History ». *International Review of Administrative Sciences* 30(3): 231-41.

Iverson, Kenneth R. 1951. « The "Servicio" in Theory and Practice ». *Public Administration Review* 11(4): 223.

Jones, Garth N. 1970. « Failure of Technical Assistance in Public Administration Abroad: A Personal Note ». *Journal of Comparative Administration* 2(1): 3-51.

Keenleyside, Hugh L. 1961. « The U.N. Technical Assistance Program in Public Administration - A Personal Retrospect ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 4(4): 406-11.

Langrod, Georges. 1962. « Quelques récentes tendances administratives en régime communiste ». *International Review of Administrative Sciences* 28(1): 16-30.

Lee, GOrdon. 1969. « The University-USAID Relationship ». : 11.

Louw, Michael H.H. 1959. « The United Nations Program in Brazil ». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 323(1): 129-39.

Mezey, Michael L. 1983. « The Functions of Legislatures in the Third World ». *Legislative Studies Quarterly* 8(4): 511.

van Mook, H.J. 1960. « Note on Training Abroad in Public Administration for Students from Under-Developed Countries ». *International Review of Administrative Sciences* 26(1): 67-69.

Murphy, Marvin. 1960. « Budget Reform in the Republic of Vietnam ». *International Review of Administrative Sciences* 26(4): 357-63.

Palmlund, Thord. 1991. « UNDP′s Management Development Programme ». *Journal of Management Development* 10(6): 48-51.

Phillips, Hiram S. 1963. « Development Administration and the Alliance for Progress ». *International Review of Administrative Sciences* 29(1): 5-12.

Pollitt, Christopher. 2010. « Riggs à propos de l'administration publique comparée : retour en arrière sur les cinquante dernières années ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 76(4): 797-802.

Riggs, Fred W. 1962. « Trends in the Comparative Study of Public Administration ». : 7.

Riggs, Fred W. 1965. « Relearning An Old Lesson: The Political Context of Development Administration ». *Public Administration Review* 25(1): 70.

Ríggs, Fred W. 1969. « Bureaucratic Politics in Comparative Perspective ». : 34.

Riggs, Fred W. 1975. « Organizational Structures and Contexts ». *Administration & Society* 7(2): 150-90.
———. 1976. « The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration ». *Public Administration Review* 36(6): 648.
———. 1991. « Guest Editorial: Public Administration: A Comparativist Framework ». *Public Administration Review* 51(6): 473.
———. 1998. « Public Administration in America: Why Our Uniqueness Is Exceptional and Important ». *Public Administration Review* 58(1): 22.
———. 2010. « Tendances de l'étude comparée de l'administration publique ». *Revue Internationale des Sciences Administratives* Vol. 76(4): 785-95.
Rondinelli, Dennis A. 1981. « Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries ». *International Review of Administrative Sciences* 47(2): 133-45.
———. 1982. « The Dilemma of Development Administration: Complexity and Uncertainty in Control-Oriented Bureaucracies ». *World Politics* 35(1): 43-72.
———. 1992. « UNDP Assistance for Urban Development: An Assessment of Institution-Building Efforts in
Rondinelli, Dennis A., et Le Ngoc Hung. 1990. « Administrative Restructuring for Economic Transformation in Vietnam »: *International Review of Administrative Sciences*.
Rondinelli, Dennis A., et John D. Montgomery. 1990. « Managing Economic Reform: An Alternative Perspective on Structural Adjustment Policies ». *Policy Sciences* 23(1): 73-93.
Sady, Emil J. 1973. « United Nations Technical Co-Operation in Public Administration : Some Recent Developments ». *International Review of Administrative Sciences* 39(3): 255-58.
Santiso, Carlos. 2005. « Legislatures and Budget Oversight in Latin America ». *OECD Journal on Budgeting* 4(2): 47–76.
Seidman, Harold. 1969. « Use of Experts and Consultants ». *International Review of Administrative Sciences* 35(1): 61-67.
Shirley, Mary. 1991. « Public Sector Management Activity at the World Bank ». *Public Administration and Development* 11(3): 293-94.
Siffin, J. 1960. « The Civil Service System of the Kingdom of Thailand ». *International Review of Administrative Sciences* 26(3): 255-68.
Siffin, William J. 1956. « The New Public Administration?Its Study in the United States ». *Public Administration* 34(4): 365-365.
Wescott, Clay. 1995a. « Professional Developments UNDP's activities in management development and governance ». *Public Administration & Development (1986-1998)* 15(5): 507.
———. 1995b. « UNDP's Activities in Management Development and Governance ». *Public Administration and Development* 15(5): 507-10.
Wickwar, W. Hardy. 1958. « Note on Local Administration Areas and Local Government Units in the Middle East ». *International Review of Administrative Sciences* 24(2): 148-50.
Wu, Chi-Yuen. « Public Administration in the 1970S ». : 15.

Autres travaux produits par les acteurs

Baaklini, Abdo I. 1975. « Public Administration and Legislatures: Caveats and Approaches ». *Public Administration Review* 35(5): 504.

———. 1976a. *Legislative and political development: Lebanon, 1842-1972*. Durham, N.C: Duke University Press.

———. 1976b. « Legislatures in New Nations: Towards a New Perspective ». *Polity* 8(4): 558-80.

———. 1978. « The Kuwaiti Legislature as Ombudsman: The Legislative Committee on Petitions and Complaints ». *Legislative Studies Quarterly* 3(2): 293.

Baaklini, Abdo I., et James J. Heaphey. 1976. *Legislative Institution Building in Brazil, Costa Rica and Labanon*. Beverly Hills: SAGE Publications Ltd.

———. 1977. *Comparative Legislative Reforms and Innovations*. Albany: State University of New York Press.

Cheema, G. Shabbir. 1987. *Urban Shelter and Services: Public Policies and Management Approaches*. New York: Praeger Publishers Inc.

———. 2005. *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*. Kumarian Press.

Cheema, G. Shabbir, et Linda Maguire. 2001. « Governance for Human Development: The Role of External Partners ». *Public Administration and Development* 21(3): 201-9.

Cole, David C., et Princeton N. Lyman. 1971. *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Kapur, Devesh, John P. Lewis, et Richard Charles Webb. 1997a. *The World Bank: Its First Half Century - Volume 1*. Washington, D.C: Brookings Institution.

———. 1997b. *The World Bank: Its First Half Century - Volume 2*. Washington, D.C: Brookings Institution.

Kornberg, Allan, et Lloyd D. Musolf (Ed). 1970. *Legislatures in Developmental Perspective*. Duke University Press.

Krueger, Anne O. 1974. « The Political Economy of the Rent-Seeking Society ». *The American Economic Review* 64(3): 291-303.

Loewenberg, G. 1985. *Handbook of Legislative Research*. First Edition. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Miezah, Hilary A. A. 2017. *Elections in African Developing Democracies*. Springer.

Ottaway, Marina, et Thomas Carothers. 2000. *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, D.C: Carnegie Endowment for Int'l Peace.

Page, Kevin. 2015. *Unaccountable: Truth and Lies on Parliament Hill*. Second edition. Viking.

Rondinelli, Dennis A., et G. Shabbir Cheema. 1988. *Urban Services in Developing Countries*. Springer.

Rondinelli, Dennis A., et Donald Rondineeli. 1987. *Development Administration and U.S. Foreign Aid Policy*. L. Rienner Publishers.

Shihata, Ibrahim F. I. 2000. *The World Bank Legal Papers*. Martinus Nijhoff Publishers.

Soudriette, Richard, et Juliana Geran Pilon. 2007. *Every Vote Counts: The Role of Elections in Building Democracy*. University Press of America.

Stapenhurst, Frederick, et Riccardo Pelizzo. 2011. *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. 1 edition. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge.

———. 2013. *Government Accountability and Legislative Oversight*. New York, NY: Routledge.

———. 2014. *Corruption and Legislatures*. 1 edition. New York: Routledge.

Trubek, David M. 1996. « Law and Development: Then and Now ». *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 90: 223-26.

———. 2012. *Law and Development 50 Years On*. Rochester, NY: Social Science Research Network. SSRN Scholarly Paper.

Wriggins, William Howard. 2015. *Ceylon: Dilemmas of a New Nation*. Princeton University Press.

Entretiens réalisés par l'auteur et directement cités

Frederick Stapenhurst, réalisé en mai 2016, à Montréal.
Shabbir Cheema (entretien n°1), réalisé en février 2016, à distance.
Shabbir Cheema (entretien n°2), réalisé en juin 2018, à New York.
Randi Davis, réalisé en juin 2016, à New York.
Adel Abdellatif, réalisé en juin 2018, à New York.
Bengt Säve-Söderbergh, réalisé en juillet 2019, à distance.
Therese Pearce Laanela, réalisé en juillet 2019, Stockholm.
Lisa Hagman, réalisé en juillet 2019, Stockholm.
Scott Hubli, réalisé en mai 2016, Washington D.C.
Rebecca Shoot, réalisé en mai 2016, Washington D.C.
Aleyda Ferreira, réalisé en juin 2016, à New York.
Peter Wolf, réalisé en juillet 2019, Stockholm.
Olivier-Pierre Louveaux, réalisé en novembre 2015, à distance.
Kevin Deveaux, réalisé en juillet 2015, à distance.
John Johnson, réalisé en mai 2016, Washington D.C.
Adel (pseudonyme), réalisé en juin 2017, Tunis.
Andrew G. Mandelbaum, réalisé en mai 2016, Washington D.C.
Sonja (pseudonyme), réalisé en septembre 2016, Belgrade.
Alejandra (pseudonyme), réalisé en janvier 2018, à distance.
Jamila Ksiksi, réalisé en juin 2017, Tunis.
Robert Miller, réalisé en juin 2016, Ottawa.

Entretiens menés par l'*Association for Diplomatic Studies and Training*

Eric Chetwynd, réalisé le 7 mai 1999.
John J. Harter, réalisé le 22 juillet 1997.
Kenneth L. Kornher, réalisé en 1998.
David Jickling, réalisé le 14 septembre 1998.
John Sanbrailo, réalisé le 19 juin 2017.
Richard Podol, réalisé le 12 septembre 1996.
David Lazar, réalisé le 20 mars 1997.
Roy Stacy, réalisé le 26 mars 1999.
Princeton Lyman, réalisé le 12 mai 1999.
William Howard Wriggins, réalisé le 8 mars 1995.
Maurice WIlliams, réalisé le 15 mai 1996.
Gerald F. Hyman, réalisé le 16 novembre 2016.
Larry Garber, réalisé le 3 avril 2018.
William D. Rogers, réalisé le 8 juillet 1992.
Desaix « Terry » Myers, réalisé le 17 janvier 2017 .
Malcom Butler, réalisé le 7 novembre 2017 .
William Hammink, réalisé le 26 février 2018 .
James A. Norris réalisé le 30 avril 2018.
Carol A. Peasley le 29 janvier 2015.
John R. Eriksson le 17 avril 1995.
James Michel le 21 octobre 2005.
Leonard Rogers le 18 avril 2017.

Peter O. Sellar le 21 janvier 1999.
Eric Chetwynd le 7 mai 1999.

Entretiens dans le cadre du programme d'histoire orale de la Banque mondiale

Ibrahim F.I. Shihata, réalisé le 11 mai 1994 par W. Becker et D. Milobsky.
Arturo Israel, réalisé en 1994 par J. Lewis et D. Kapur.
Ernest Stern, réalisé les 16 et 29 décembre 1994 et le 5 janvier 1995 par J. Kraske, L. Galambos et D. Milobsky.
Barber Conable, réalisé le 8 mai et le 19 août 1991 par J. Lewis, R. Webb et D. Kapur.
Albert Waterston, réalisé le 14 mai 1985.

Documents annexes

Extrait de l'entretien avec Princeton Lyman

ADST: How did you feel about Korea when you left in 1967?

Princeton Lyman: When we left, we felt that Korea was a model for a successful Third World country that wished to rise. It was a success not only for the Koreans, but also for AID because we had assigned a very highly talented team to Seoul. We had some of the best people in the agency. We thought that if we could find another country that might become a "second Korea", we should concentrate there the same quality talent as had been assembled in Seoul.

When my tour in Korea was up, after some agonizing, I made a decision to take a year off and with my colleague David Cole write a book, Korean Development; The Interplay of Politics and Economics. We wanted to explain how politics and economics had interacted in Korea and how economic development was leading to a more open political process. We also discussed the other side of that coin; that is, how economic development had allowed the government to keep a tight rein because people were trading political freedom for a rise in the standard of living. So we left Korea very pleased with what we had witnessed in the three year we were there and my colleague, David Cole and I recorded the history of that period.

After a year at Harvard University writing the book, AID offered me a job of heading up a new office that had been mandated by Congress; it was called "Popular Participation in Development." It was Title IX of the Foreign Assistance Act; so the office was to be called the "Title IX Office." It was really a ploy by the Congressional sponsors to try to move AID towards programs which today fall into the category of "Democratization." But that word was considered so sensitive in the aid business, that the Congress used that euphemism. At that time and for many years thereafter, one of World Bank's dogmas was that economic development was not supposed to become enmeshed with political issues. They were not supposed to touch any political sensitivities, but focus on alleviating poverty and creating economic development. Brad Morse and Donald Fraser, the two Congressional sponsor of Title IX maintained that there were inequities in economic development in part as result of the organization of the political system. If people didn't have a greater voice in governance, then development would not reach them. They wanted AID to do something about this perceived inadequacy and that was the origin of their amendment. The office was started before my transfer, but its head had decided to move on. So the agency asked whether I would be interested after my year at Harvard.

ADST: So in 1968 you took over the "Title IX Office." What was the agency's ethos when it came to an office such as yours which was not part of a regional bureau?

Princeton Lyman: I had come into AID as a political scientist, as I have mentioned. I had always worked on the political aspects of development. So I was known to have that interest, which was made even more evident with the publication of my book. When AID was given the Title IX

mandate, they saw that I was a candidate who might be a good fit for this new program. Also the people with whom I had worked in the Far East bureau had risen in the ranks and they knew that I was at Harvard; they also indicated their interest in having me take that job.

I ran into a lot of resistance later on in this job, both in AID and to some extent, in the State Department. My task was uphill in several respects. First of all, there was still that AID mind-set which opposed mixing development and politics; they thought it endangered both efforts and by becoming controversial, would make the agency's ability to conduct its projects more difficult. But also, there were people in AID who thought they were already abiding by the Title IX mandates. These were the people who worked in community development or on cooperatives; they thought they were already involving the poor and therefore did not want any more requirements.

We looked at the issue from a different point of view. We argued that one had to scrutinize more carefully who really participated in the project. In fact, the coop people were really the elite in many ways. We also began to look at political and legal institutions. As a central functional office, we did not run many country programs. In the AID programming system, country mission approval and sometimes even the embassy's (our ideas having considerable political content) had to be obtained before any project could be initiated. We sponsored a lot of research; for example, we gave grants to study the role of parliaments, the role of the law, etc. Yale Law School, Duke University and NYU Law School formed a consortium to train parliamentarians and others. We sponsored a research project which later became the basis for books by Sam Huntington and others on how development impacts on political stability and how the various phases of political and economic development interact. Today, with the emphasis on democratic development, our work of thirty years ago is main-stream. But in the early 1970s, it was considered a little far out. So we had to pick missions where we knew that some people were interested in our approach; sometimes we found that an embassy was more receptive to our projects than the mission. It was a good program and we had a lot of fun with it. It was challenging and in light of subsequent developments, it seemed to have been on the right track.

ADST: Do you recall any particular embassy that was interested in your program?

Princeton Lyman: We got a good reception from Pakistan and East Pakistan. I went out and spent five weeks looking at rural development programs in what is now Bangladesh. I was looking for what part of the population these projects were reaching and what alternatives might be in terms of widening participation. There were some very dynamic projects headed by a Dr. Amir Khan that were becoming well known for their contribution to the mobilization of the poor as well as teaching them how to save money and become self-sufficient. I also got good support from our mission in Colombia. There were a number of missions that decided not to participate in our activities. Some embassies said that we were encroaching in their territory; they didn't see why AID was getting involved. In those situation, the topic of widening political participation was very sensitive.

I think that our research efforts were probably the more influential part of our activities. Some of these projects were in collaboration with other countries, but most of it was done by American scholars since the main audience was us; we wanted to have a better understanding of the process and the effect that our development policies might have on a country's political process. For

example, ironically towards the end of my tour, AID itself was moving on an emphasis to help the poorest of the poor. Congress was pressuring the administration to concentrate on the poor. We sponsored a project by Rice University which concluded that without economic growth for the whole country, not much progress would be made. I think the most influential research we did was with professors Irma Edelman and Cynthia Morris which looked at data from a number of countries and developed a theory about which phases of economic development caused political instability and what kind of political changes one needed to anticipate. Sam Huntington picked up on this study and wrote a book No Easy Choices which came to the same conclusions. Although from his point of view, instability was always to be avoided. I think that the AID policy makers may well have subscribed to the Huntington theory, although in the developing countries this linkage between economic and political development did resonate with certain groups that were questioning the general development philosophies – the emphasis on growth that was so prevalent in the 1960s, raising instead questions of equity, who was participating, etc. So we did sponsor seminar overseas that brought together some Americans with representatives of developing countries to look at some of these issues.

ADST: Did you find that the work that stemmed from academia had any audience in the bureaucracy?

Princeton Lyman: We believed that one of our jobs was to be a transmission belt; we felt that very strongly. So in our office we published summaries of various academic studies so that the policy makers would be aware of what was being said in academia. My office was part of the Policy and Program Coordination Bureau, which was the policy making office in AID. Although our efforts were not yet mainstream since we were pushing some new ideas, we did have some impact and we were able to use our position in the organization to get some of our views to AID Administrator John Hannah, formerly president of Michigan State. We made him aware that these questions of equity, political participation, etc. were of some importance. In a perverse way, this approach played into the emphasis of the "poorest of the poor" that Congress had pushed in the 1970s though with less attention to the political dynamics.

ADST: You served in the early years of the Nixon administration. Did you find that either the president or Kissinger were interested in your work?

Princeton Lyman: Virtually none; we were on our own. There has always been a difference of opinion on whether the assistance program should be used to meet short range foreign policy objectives or whether it should focus on long term economic development. There were some appropriated funds – e.g. economic support funds (ESF), some military assistance – that were made available to meet short range political objectives. The longer term programs got lip service support from Nixon and Kissinger, but they didn't pay any attention to them unless of course one became a p.r. [public relations] problem. So the assistance program did relatively well in those days because it had congressional supporters, but when the administration wanted to do something for a "friend" it used other vehicles besides the economic development programs.

ADST: What were your conclusions about AID during this period?

Princeton Lyman: AID was coming to the end of an era of the 1960s when the emphasis had been on macroeconomic growth. The belief had been that if enough capital was devoted in a concentrated way in a developing country, then there would be a rising standard of living. At the time, a very popular book The Stages of Economic Growth by Rostow had been published; it suggested that as the title indicates countries go through various stages and when one is completed, it would move on to the next. That was the accepted wisdom; the Korean and Taiwan experiences were wonderful models for that theory. Taiwan was successful with Korea not too far behind. The complexities of really poor countries, with more serious problems and where most likely conflicts were raging, had not really been analyzed. So by the late 1960s, we were reaching the end of an era based on the generally accepted theories I have just described. Congress was showing signs of unhappiness with assistance programs.

In 1971, Congress voted down the AID authorization which was a very traumatic experience for the agency. Then Congress wrote its own bill which emphasized the need to take care of the poor. It criticized the then program as being too geared towards the elites and the powerful and for depending too much on macroeconomics. In some respects, the work of my office fed this congressional criticism because we were emphasizing the need for wide participation in economic and political development, but we didn't anticipate that our mantra would become a "religion." So the 1970s was the era of the "poorest of the poor" with the cardinal aim of assistance programs to help the poor. We were led to a stage where AID refused to have anything to do with growth; I used to joke that we fired all the economists and hired only anthropologists and sociologists. The social scientists were very interesting and good and gave us some new dimensions, but "growth" almost became a bad word. "Growth" was "old think." This seismic shift was too much, but it dominated our assistance thinking of the 1970s and Congress loved it – particularly those who opposed the use of aid for political objectives. So authorization and appropriations acts emphasized assistance to the poor, while setting aside funds for meeting political objectives – ESF. So I went through the early part of this assistance transition before I left the "Title IX" office in 1971.

Programmes universitaires financés par USAID sur la période 1967-1972

FUNDING OF THE INSTITUTIONAL GRANTS PROGRAM, 1967-72

	5-year grant
International Agricultural Economics Panel	
Cornell University (1970)	$ 240,000
Iowa State University (1970)	375,000
Michigan State University (1970)	625,000
University of Minnesota (1970)	800,000
Southern University (1972)	500,000
Virginia State College (1972)	500,000
	$ 3,040,000
Council of U.S. Universities for Rural Development in India	
University of Illinois (1968)	$ 200,000
Kansas State University (1968)	200,000
University of Missouri (1968)	200,000
Ohio State University (1968)	200,000
Pennsylvania State University (1968)	200,000
University of Tennessee (1968)	200,000
	$ 1,200,000
Council of U.S. Universities for Soil and Water Development in Arid and Sub-Humid Areas	
University of Arizona (1969)	$ 350,000
Colorado State University (1969)	750,000
Utah State University (1969)	750,000
	$ 1,850,000
Tropical Soils Science Group	
Cornell University (1970)	$ 500,000
University of Hawaii (1970)	500,000
North Carolina State University (1970)	500,000
Prairie View A & M College (1970)	500,000
University of Puerto Rico (1970)	500,000
	$ 2,500,000
Aquaculture and Marine Resources	
Auburn University (1970)	$ 800,000
University of Rhode Island (1969)	750,000
	$ 1,550,000
Land Tenure Center	
University of Wisconsin (1969)	$ 1,500,000
Health and Population Planning	
The Johns Hopkins University (1968)	$ 1,800,000
University of Michigan (1968)	1,250,000
University of North Carolina (1967)	2,400,000
	$ 5,450,000
Law, Development and Modernization	
Stanford University (1971)	$ 700,000
Yale University (1969)	1,000,000
	$ 1,700,000
Comparative Legislative Studies	
Duke University (1971)	$ 500,000
University of Hawaii (1971)	235,000
University of Iowa (1971)	265,000
	$ 1,000,000
Separate Grants in Economic, Social, and Political Development and Modernization	
Tufts University (1968, supplement 1970)	$ 1,000,000
University of Michigan (1969)	675,000
Southern Illinois University (1969)	1,000,000
Midwest Universities Consortium for International Activities, Inc. (1971)	1,000,000
	$ 3,675,000
Educational Development	
University of California at Los Angeles (1970)	$ 600,000
Florida State University (1971)	1,000,000
	$ 1,600,000
Science and Technology	
Cornell University (1971)	$ 580,000
Massachusetts Institute of Technology (1971)	900,000
	$ 1,480,000
TOTAL, 211(d) Grants to 31 May 1972	$26,545,000

GUIDELINES FOR INTERNATIONAL ELECTION OBSERVING

I. PRELIMINARY CONSIDERATIONS

Guideline IA. Justifications for Sending An Election Observer Mission

An election observer mission may be sent: to ensure that an independent, impartial and objective report evaluating the electoral process in a particular country is prepared; to encourage participation in the electoral process by undertaking to report any significant manipulation of the electoral process; and/or to assist in ensuring the integrity of the electoral process. A further justification might be to evaluate the general human rights situation of a country, which may bear upon the legitimacy of the electoral process.

Guideline IB. Choice of Elections to Observe

An organization* should consider the following factors before determining whether to send an election observer mission: has there been a request for observers from the host country;** has the organization been monitoring political developments in the host country for a period of time; does the election represent a transition in power from a colonial or non-democratic government; have there been prior instances of fraud or manipulation in the electoral process of the host country; is there a debate surrounding the legitimacy of the election; and is the election occurring in a country where there have been serious allegations of human rights violations?

II. ORGANIZING A MISSION

Guideline IIA. Terms of Reference

1. The organization sponsoring an election observer mission should prepare the terms of reference for the mission.

---

* The term "organization", as used in the *Guidelines*, includes intergovernmental organizations, nongovernmental organizations and governmental bodies.

** The term "host country", as used in the *Guidelines*, refers to a country or territory holding an election, plebiscite or referendum. The term is not intended to connote sponsorship of a mission. See **Guideline IIIA.**

2. The terms of reference should include an explanation of the organization's objective(s) in dispatching the mission.

3. The terms of reference should be sufficiently specific to provide guidance to the observers, but also sufficiently flexible to allow the observers to deal with unforeseen circumstances.

Guideline IIB. Size of an Observer Mission

1. An election observer mission should consist of at least two observers. A larger mission will permit the inclusion of observers with expertise in more subject areas, will allow the observers to meet with a wider range of individuals in the host country, will ensure broader coverage of polling places on election day, and will ensure broader dissemination of the mission's conclusions.

2. Factors to be considered in determining the optimum size of a mission include: the size of the host country; the population of the host country; the nature and scope of the specific issues the observers will be investigating; the number and distribution of the polling sites; and the availability of financing.

3. When a mission consists of more than three observers, a chairperson should be selected.

Guideline IIC. Selection of the Observers

1. The primary factors to consider in selecting observers are a) an individual's reputation for independence, impartiality and objectivity and b) the individual's ability to speak the language of the host country.

2. Other factors to consider in selecting election observers include an individual's ability to understand and apply election laws, knowledge and understanding of international human rights norms, expertise in electoral administration, practical experience in politics, knowledge of the host country to be visited, participation in previous fact-finding missions, ability to conduct a factual investigation, and ability to report factual findings.

3. To the extent possible, an observer mission should include individuals from various countries, different races and different ethnic groups, and of both sexes.

Guideline IID. Financing a Mission

1. Although it may sometimes be necessary to rely on funding from a source within the host country, the better practice is to obtain funding from a source outside the host country.

2. When practical, an organization should consider disclosing the source of financing for a mission in a mission report.

III. PRE-DEPARTURE ACTIVITIES

Guideline IIIA. Notifying the Host Country

1. In most situations, the sponsoring organization should notify the host government of its plan to send an election observer mission. The host government's assistance in facilitating meetings with government officials and in obtaining credentials should be requested, unless such a request would be inappropriate.

2. When the purpose of the mission is not being disclosed to the host country, the sponsoring organization should fully apprise the observers of the situation.

Guideline IIIB. Briefings

1. The sponsoring organization should ensure that the observers understand the objectives of the mission and the methods that the sponsoring organization expects the observers to utilize in achieving the stated objectives.

2. The observers should be provided with background materials on the country to be visited. This material should include information pertaining to the history of the host country, current political developments, and an analysis of the electoral process.

Guideline IIIC. Meetings

In appropriate situations, some or all of the observers should seek meetings with a representative of the host country's Embassy, a representative of the ministry responsible for foreign affairs in the home country, and representatives of knowledgeable non-governmental organizations.

IV. VISIT TO HOST COUNTRY

Guideline IVA. Length of Stay

1. Observers should visit the host country at least four days prior to the election, depending on the issues that the sponsoring organization anticipates will need investigation. When practical, at least one of the observers should remain in the host country until the results are known.

2. The following are factors that might be considered in determining the length of a mission's visit to a host country: the objectives of the sponsoring organization; the observers' previous relationships with the host country; the size of the delegation; the availability of qualified observers for more than a short visit; and the availability of funding.

Guideline IVB. Announcing the Mission's Presence

The observers should announce their presence, either through a press conference or press release, upon arrival. The statement to the press should identify the sponsoring organization and the specific objectives of the mission. The statement should also stress the impartiality of the observers, and the willingness of the mission to receive comments about the electoral process or other aspects of the human rights situation relating to the electoral process in the host country.

Guideline IVC. Collection of Information

1. Election observers should meet with a cross section of participants in the political process of the host country. Particularly important are meetings with government officials, party leaders and candidates, members of the government body administering the election, and representatives of the leading institutional organizations, such as labor unions, professional organizations, human rights groups and religious and ethnic organizations. These meetings should occur prior and subsequent to election day.

2. The observers should carefully monitor the local media during their visit to the host country.

3. The observers should travel widely in the host country to obtain an independent assessment of the situation surrounding the elec-

tion and to investigate complaints indicating a pattern of electoral manipulation.

4. In general, interviews should be conducted in circumstances that ensures a person's willingness to discuss openly any subject. Thus, during their travels, the observers should not be accompanied by government security forces, or others likely to intimidate the person(s) being interviewed. In addition, the observers generally should provide their own interpreters to minimize intimidation.

5. Observers should share information with observers sponsored by other organizations to increase the information available to all observers.

Guideline IVD. Election Day Activities

1. Prior to election day, a detailed plan should be developed to coordinate visits to different polling sites. The plan should identify the specific procedures each observer should utilize during a visit to the polling site. The plan should set forth how an observer should respond when confronted with complaints or problems at a polling site.

2. Observers should not interfere with the polling, even if serious problems are observed during the polling, unless assistance is specifically requested by the local authorities.

3. An observer mission should attempt to cover as many polling sites as possible on election day. Particularly important is the presence of observers at the closing of the polls and the counting of the ballots.

V. ASSESSING THE ELECTORAL PROCESS

Guideline VA. Sources

1. Observers should consider the provisions contained in the major international human rights instruments pertaining to popular participation and free and genuine elections, as interpreted by the relevant international organizations.

2. While acknowledging the principles of international law, observers should give due respect to specific electoral laws and procedures adopted by the host country that may reflect the historical development of the country or particular problems facing the country.

Guideline VB. Basis for Conclusion

1. In reaching an ultimate conclusion with respect to the electoral process, observers should evaluate whether imperfections in an electoral process actually resulted in thwarting the popular will of the citizenry. Nonetheless, even if the ultimate conclusion of the observers is favorable, an observer mission should report the imperfections in the electoral process.

2. The observers should consider all evidence presented, even if not based on first-hand observation, so long as its credibility is otherwise assured.

3. When faced with conflicting allegations pertaining to an issue affecting the mission's ultimate conclusion(s), the observers should undertake an independent investigation, if possible. While the investigation is being conducted, the observers may report the allegations, but no final conclusions should be announced until the investigation is concluded.

Guideline VC. Minimal Conditions for a Free and Fair Election

1. The following conditions should exist in a country holding an election: no unreasonable limitations placed on a citizen's ability to participate in the political process, including the right to a secret vote and the right to be elected to office; and respect for the rights of freedom of expression, freedom of association and freedom of assembly for a period adequate to allow political organizing and campaigning and to inform citizens about the candidates and issues.

2. For a free and fair election, it is also necessary that the integrity of the balloting process be respected, including consideration whether the candidate or party that receives the proportion of the vote prescribed by law is allowed to assume office and power.

Guideline VD. Other Conditions Necessary for a Free and Fair Election

Observers should also identify and consider other specific aspects of the electoral process as warranted by the situation in the host country.

VI. DISSEMINATION OF THE MISSION'S CONCLUSIONS

Guideline VIA. Procedure

1. The announcement of the conclusions of an observer mission should be made after consulting with the sponsoring organization, unless the observers have been authorized to announce their conclusions without prior consultation.

2. A public statement by observers should be issued promptly where its issuance may deter attempts by the authorities to manipulate the electoral process or where it may inhibit ill-founded challenges to valid election results. Where a public statement is issued to influence the authorities, there should be a consensus among the members of the mission.

Guideline VIB. Form

1. Unless the sponsoring organization indicates to the contrary, a written report should be prepared following an election observer mission. The report should include: the name of the sponsoring organization; the names of the observers; the sponsoring organization's reasons for sending a mission; the mission's terms of reference; historical background to and the significance of the election; the itinerary of the observers in the host country; the fact-finding procedures utilized; the election results; and an evaluation of the electoral process, including evaluation of the specific issues identified by the sponsoring organization.

2. Other means available for the announcement of an election observer mission's evaluation of an electoral process include: distributing a press release; giving a press conference; testifying before a legislative body; lecturing at a public forum; and submitting an article for publication in a newspaper or journal.

3. A written report should be disseminated to interested governments, legislators, international organizations, nongovernmental organizations and academics.

4. Sponsoring organizations should continue to monitor the situation in the host country, to assure that persons interviewed are not subject to mistreatment, and to determine whether the electoral results are respected.

Nomenclature des activités « Government & Civil Society » établie par le Development Aid Committee en 2002

Public sector policy and administrative management : Institution-building assistance to strengthen core public sector management systems and capacities. This includes general public policy management, cordination, planning and reform; human resource management; organisational development; civil service reform; e-government; development planning, monitoring and evaluation; support to ministries involved in aid co-ordination; other ministries and government departments when sector cannot be specified.
Public finance management (PFM) : Fiscal policy and planning; support to ministries of finance; strengthening financial and managerial accountability; public expenditure management; improving financial management systems; budget drafting; inter-governmental fiscal relations, public audit, public debt.
Decentralisation and support to subnational government : Decentralisation processes (including political, administrative and fiscal dimensions); intergovernmental relations and federalism; strengthening departments of regional and local government, regional and local authorities and their national associations.
Anti-corruption organisations and institutions : Specialised organisations, institutions and frameworks for the prevention of and combat against corruption, bribery, money-laundering and other aspects of organised crime, with or without law enforcement powers, e.g. anti-corruption commissions and monitoring bodies, special investigation services, institutions and initiatives of integrity and ethics oversight, specialised NGOs, other civil society and citizens' organisations directly concerned with corruption.
Legal and judicial development : Support to institutions, systems and procedures of the justice sector, both formal and informal; support to ministries of justice, the interior and home affairs; judges and courts; legal drafting services; bar and lawyers associations; professional legal education; maintenance of law and order and public safety; border management; law enforcement agencies, police, prisons and their supervision; ombudsmen; alternative dispute resolution, arbitration and mediation; legal aid and counsel; traditional, indigenous and paralegal practices that fall outside the formal legal system. Measures that support the improvement of legal frameworks, constitutions, laws and regulations; legislative and constitutional drafting and review; legal reform; integration of formal and informal systems of law. Public legal education; dissemination of information on entitlements and remedies for injustice; awareness campaigns.
Democratic participation and civil society : Support to the exercise of democracy and diverse forms of participation of citizens beyond elections; direct democracy instruments such as referenda and citizens' initiatives; support to organisations to represent and advocate for their members, to monitor, engage and hold governments to account, and to help citizens learn to act in the public sphere; curricula and teaching for civic education at various levels.
Elections : Electoral management bodies and processes, election observation, voters' education
Legislatures and political parties : Assistance to strengthen key functions of legislatures/ parliaments including subnational assemblies and councils (representation; oversight; legislation), such as improving the capacity of legislative bodies, improving legislatures' committees and administrative procedures,; research and information management systems; providing training programmes for legislators and support personnel. Assistance to political parties and strengthening of party systems.

Extrait de "*National Democratic Institute, Toward the Development of International Minimum Standards for the Functioning of Democratic Legislatures*" (2007)

Organization

The legislature shall have the right to form permanent and temporary committees.

In a representative democracy, legislators will be confronted with many pressing duties and competing responsibilities, ranging from constituent relations activities to legislative analysis. To manage their workload, legislators may find it useful to organize their activities through committees as working groups. Consistent with the authority enjoyed by the legislature over its internal functioning, the legislature shall enjoy the ability to form committees on both permanent and temporary bases. These committees should reflect the party composition of the legislature, as described in § 3.1.2, and provide the opportunity for detailed analysis, drafting and public debating of bills as well as the exercise of executive oversight, as described in § 3.2. Committees shall, in this sense, alleviate the burden on the legislature as a whole, but their purview should not be so extensive as to act as a substitute for the legislature. The number and scope of these committees shall be the prerogative of the legislature.

The right of the legislature to create and assign work to its committees is an established principle of democratic governance. Though they vary in power across countries, committees are accepted as a practical way of managing the workload of the legislature by providing a focused working environment which a large assembly cannot offer in a plenary session. Committees can be especially instrumental in the exercise of executive oversight. In the case of Uganda, for example, select committees were used between 1997 and 1999 to conduct nine high profile investigations of executive branch officials accused of corruption, two of which led to the censure of one Minister of State and the forced resignation of another. Following inquiries into the activities of the vice president in her second role as minister for agriculture, the Ugandan president was forced to remove her from her ministerial position and reshuffle the cabinet.

The legislature's assignment of committee seats shall reflect the political party composition of the legislature and shall include both majority and minority party members.

It is the prerogative of the legislature to use a system of permanent and temporary committees to facilitate the efficient undertaking of its work, as described in § 3.1.1. The party composition of the legislature shall be reflected in the allocation of committee seats and shall include both majority and minority members. The majority party shall not exclude the minority from committees and vice versa. This principled distribution of seats by party ratios was an explicit recommendation of a Commonwealth Parliamentary Association Roundtable: "Membership of committees shall reflect the balance in the chamber and opposition members shall have the right to submit a minority report."

This principle already governs the distribution of committee seats in many legislatures today. Committees in the German Bundestag, for example, parallel as accurately as possible the strength of party groups in the legislature, with the majority party or government coalition parties retaining control of all Bundestag committees. This rule also governs committee assignments in countries such as Bulgaria, Canada, France, Germany, Hungary, the United Kingdom and the United States.[115] It is also the case that many countries allow for minority reports. These are the written views of the minority of committee members which are commonly attached to a full committee report. They

serve as a useful means of ensuring cross-partisan quality of committee reports, as well as ensuring that minority committee members have an incentive to keep investing their time in their committee. Such minority reports are common in countries such as Austria, Finland, Germany, Italy, Norway, Sweden and Switzerland.

The legislature shall establish and follow a transparent method for electing or selecting the chairs of committees.

All legislatures shall enjoy the ability to delegate their work to groupings of legislators in the form of committees, as described in § 3.1.1. The committee chairperson is formally often elected by the members of the committee. The selection of the chairperson shall be the prerogative of the legislature and not the executive branch. The process of selection by the legislature shall be transparent and guided by the rules of procedure.

Whether the committee chair is selected by the committee itself or by another organ of the legislature, it is likely that the chair will be a member of the governing majority. To ensure the rights of minority legislators in committees, opposition legislators or minority party legislators shall not be barred from chairing committees. Minority chairs already exist in the legislatures of Germany, Portugal and Romania for instance, while the Public Accounts committees in Canada, India and the United Kingdom goes so far as to reserve the chair for the opposition because it reviews the financial performance of the executive branch and has an audit function.

There shall be a presumption that committee hearings are open to the general public; the legislature shall publicly codify any exceptions to the presumption and give advance notice before a non-public committee meeting.

In keeping with the principles of freedom of information, participatory governance and accountability, it is essential that the public have access to the daily functioning of the legislature. Because of the importance of committees to legislatures, there shall be a presumption that committee hearings are always open to the public. This is consistent with the calls for transparency in the *Warsaw Declaration* of the Community of Democracies and the *Social Charter* of the South Asian Association for Regional Cooperation. The Commonwealth Parliamentary Association, moreover, has been forthright in declaring that “committee hearings shall be in public.” It is especially important in the case of committees dealing with taxes, finances, and other issues of great importance to the citizens and taxpayers. This minimum standard shall also entail the provision of accurate schedules to the public and the media.

The trend across the spectrum of legislatures attests to the right of the citizenry to observe committee hearings. Indeed, even committee meetings are increasingly being opened to the public. Many countries currently use a mix of private and public meetings, but have been taking steps to grant increasing public access. In 1990, for example, France permitted the committee chairmen to open their meetings to public media, including television cameras. Then in 1997, the long-closed committees of inquiry were made public as well, following the passage of a specialized law. In the Australian House of Representatives a media advisor is assigned to help committees develop communications and media strategies for their public inquiries, and to maximize media coverage of their activities. The Assemblée Nationale of the Ivory Coast has been permitting media attendance and reporting of its committee meetings since 2001.

Restrictions on this right to public access to hearings frequently occur, however, and may be justified for reasons of national security or in the interests of privacy during the hiring or firing of personnel. While there are acceptable reasons for committee hearings to be infrequently held in

secret, this should be publicly accounted for. The Commonwealth Parliamentary Association has been explicit in its call for even committee meetings to be public: “There shall be a presumption that committee meetings are open to the public, so that closed meetings are the exception rather than the rule. Where it is necessary to hold a meeting, or part of a meeting, in private, a decision to that effect shall be taken in public and reasons for that decision shall be given.”[120] South Africa offers a model of acceptable balance between private and public proceedings. There, all committees are open to the public, unless closed by resolution of the committee. Minutes and supporting documentation from such meetings are nonetheless published.

Powers

There shall be a presumption that the legislature will refer legislation to a committee, and any exceptions must be transparent, narrowly defined and extraordinary in nature.

To ensure the adequate examination of legislation in light of the heavy burden of work facing each legislator, legislation shall be referred to committee as a matter of principle. Nominally, this shall provide an opportunity for both majority and minority members to analyze legislation in- depth. The committee stage shall become a codified step in the legislative process, which should allow legislators to publicly debate bills in keeping with § 2.4.2. On occasion, the committee stage may be bypassed for the passage of minor and uncontroversial legislation, or during an emergency. In the latter case especially, the circumstances shall be clearly defined and tightly circumscribed, as per § 6.4.1. Committees may also use this stage in the legislative process to solicit public views from interested groups, as per § 11.1. This requirement has found express endorsement in a recommendation of the Commonwealth Parliamentary Association that “there shall be a presumption that the legislature will refer legislation to a committee.”

In many legislatures today, the committee stage is a routine step in the legislative process. In the legislatures of Argentina, Canada, France, Hungary, Ireland, Japan, Portugal, Romania, Russia and Sweden, for example, all bills are automatically referred to committees. In the New Zealand House of Representatives, moreover, committees always hold hearings to consider draft legislation and make every effort to solicit and consider public input in written and oral form.

All committees shall have the power to amend legislation.

For the legislature to function efficiently and fulfill its constitutionally mandated role, it must be able to delegate legislative work to its own committees. The work of considering and redrafting legislation is principally a committee function since legislative assemblies are ill-suited, due to their size, to elaborate on the details of bills.[123] As a corollary to this, all committees shall have the power to amend legislation, in addition to being able to summon witnesses including members of the executive branch, as described in § 3.2.4. Consistent with the autonomy enjoyed by the legislature over its internal functioning, the empowerment of committees to amend legislation is the prerogative of the legislature. The executive branch shall not be empowered to affect this power.

The empowerment of committees to amend or rewrite legislation already exists in many legislatures, not least those of Belgium, Finland, Germany, Iceland, Italy, Norway, Spain, Sweden, Switzerland and the United States. While power to amend legislation is the minimum standard, committees shall ideally also have the power to initiate legislation, provided the legislation is sponsored by a legislator. Such power is already enjoyed by committees in Austria, Iceland and Sweden.

All committees shall have the right to consult and/or hire experts.

In a fully functioning representative democracy, legislators will be faced with a large number of issues which require specific expertise, from the review of complex legislation to the pursuit of executive oversight. To handle the heavy weight of issues before it, the legislature may use a system of committees who shall, in turn, be empowered to consider recommendations of external experts. This right of committees is distinct from the right to summon witnesses, as detailed in § 3.2.4. Each committee shall, therefore, have at its disposal the legal mechanisms and financial means with which to consult and/or hire experts. This right is in fact a power already enjoyed by the committees of a great number of legislatures today, including the majority of OECD countries.

Committees shall have the power of summons to examine persons, papers and records, including witnesses and evidence from the executive branch.

The problem of the legislature's heavy and diverse workload may be resolved through the use of a system of committees, whose function is to facilitate, but never substitute, the work of the legislature. To carry out this function, committees shall have the power of summons to examine witnesses and evidence, including witnesses from the executive. Indeed, this is one of the key instruments giving force to the concept of legislative independence, the right and ability of the legislature to pursue its constitutional responsibilities, including particularly the function of executive oversight as expressly stated in the Inter-Parliamentary Union's *Declaration on Democracy*.[126] This much has already found endorsement in principles agreed upon by the member governments of the Commonwealth Parliamentary Association, namely that "committees shall have the power to summon persons, papers and records, and this power shall extend to witnesses and evidence from the executive branch, including officials."[127] If this power is not enjoyed by permanent committees, it shall be enjoyed by temporary committees at a minimum.

Committees in the vast majority of legislatures today are already empowered by law to summon witnesses, including officials of the executive branch, and to demand documents. This list includes Australia, Czech Republic, Georgia, India, Romania and South Africa. In Switzerland, Article 169 of the constitution even states that official secrets do not constitute a reason for not giving evidence to a committee of inquiry. Instead, it holds the right to public accountability as trumping the right to official secrecy. Such a provision has the effect of lifting the protection enjoyed under official secrecy, thus serving the dual purpose of enabling the legislature to pursue its constitutional responsibilities while also formally absolving officials of the executive branch from any conflict of interest.[128] In cases where this power does not extend to temporary committees, it nevertheless applies to permanent committees, as in the United Kingdom.

Only legislators appointed to the committee shall have the right to vote in the committee.

The separation of the functions of the executive, legislative and judicial branches is a core tenet of a representative democracy, and is a prerequisite for the democratic functioning of the legislature. Still, legislators and the public may profit from the involvement of non-legislators on committees, such as executive branch officials or policy experts. While their input into committee work shall not be considered undemocratic, they shall have no vote on issues before the committee, and shall have no role in the allocation of committee resources or control of its agenda. This minimum standard is consistent with the principle of the separation of powers.[129] Were non-members allowed to vote, they would not merely threaten the independence of the legislature; they would weaken the confidence of the citizenry in the institutions of their democracy by blurring the lines

between the branches of democratic governance. Exceptions to this minimum standard are rare around the world, and frequently apply only to the upper house.

Extrait du projet d'auto-évaluation de l'IPU

1. The representativeness of parliament

1.1 How adequately does the composition of parliament represent the diversity of political opinion in the country (e.g. as reflected in votes for the respective political parties)?

1.2 How representative of women is the composition of parliament?

1.3 How representative of marginalized groups and regions is the composition of parliament?

1.4 How easy is it for a person of average means to be elected to parliament?

1.5 How adequate are internal party arrangements for improving imbalances in parliamentary representation?

1.6 How adequate are arrangements for ensuring that opposition and minority parties or groups and their members can effectively contribute to the work of parliament?

1.7 How conducive is the infrastructure of parliament, and its unwritten mores, to the participation of women and men?

1.8 How secure is the right of all members to express their opinions freely, and how well are members protected from executive or legal interference?

1.9 How effective is parliament as a forum for debate on questions of public concern?

1.10 Additional question: .....

	5	4	3	2	1
Q1.1					
Q1.2					
Q1.3					
Q1.4					
Q1.5					
Q1.6					
Q1.7					
Q1.8					
Q1.9					
Q1.10					

5 = very high/very good
4 = high/good
3 = medium
2 = low/poor
1 = very low/very poor

What has been the biggest recent improvement in the above?

.....

What is the most serious ongoing deficiency?

.....

What measures would be needed to remedy this deficiency?

.....

Exemple d'étude de cas de l'organisme de gestion des élections en Tunisie, extrait du manuel de IDEA sur le *Electoral Management Design* (2014)

CASE STUDY

Tunisia: The Independent High Authority for the Elections

Mohamed Chafik Sarsar

Background

Tunisia has never experienced democratic elections throughout its contemporary history. For 50 years, the Ministry of Interior Affairs was officially in charge of elections, but in practice the ruling party controlled them. The 1969 Electoral Code, despite its amendments, did not establish a framework for honest and free democratic elections.

In 2011, Decree Law Nr. 2011–27[1] established the Independent High Authority for Elections (known by its French acronym, ISIE) to supervise the election of a National Constituent Assembly. Although its mission ended after the announcement of the final results of the Assembly elections, it changed the history of electoral administration in Tunisia.

The preamble of Decree Law Nr. 2011–35 (dated 10 May 2011, relating to the election of a National Constituent Assembly) emphasized the importance of a public, free, direct and secret ballot in accordance with the principles of democracy, equality, pluralism, fairness and transparency. But given the circumstances, the legal framework for the elections of 2011 was temporary; the effect of the legal texts ended with the election of the Assembly.

And although the ISIE outlasted the October 2011 elections, despite time pressures and the lack of traditions in Tunisia, political actors chose to establish a new permanent body to manage elections. The choice of an independent electoral administration is now shared by most political actors in Tunisia and this is how Organic Law Nr. 2012–23, dated 29 December 2012, rectified by Organic Law Nr. 2013–44 dated 1 November 2013, creates a permanent EMB, also called the Independent High Authority for Elections.

The Legal Framework

After the partial suspension of Tunisia's constitution in March 2011, the country's legal framework governing elections was put forth by the High Authority for the Achievement

of the Revolution Objectives,[2] created to lay the groundwork for Tunisia's democratic transition. This framework included:

- Decree Law Nr. 2011–27 dated 18 April 2011, establishing a higher independent electoral commission;
- Decree Law Nr. 2011–35 dated 10 May 2011, relating to the election of a National Constituent Assembly, modified by Decree Law Nr. 2011–72 dated 3 August 2011;
- Decree Law Nr. 2011–91 of 29 September 2011, on the procedures and methods of control of the Court of Auditors over the electoral campaign funding for the National Constituent Assembly (clarifies the nature and extent of the Court of Auditors control, the body responsible for the regularity of electoral campaign funding); and
- Application Decree Nr. 2011–1087 of 3 August 2011.

Tunisia is still in its second stage of democratic transition, which is marked by the absence of a constitution. Constituent Law Nr. 2011–6 of 16 December 2011, relating to the provisional organization of public authorities, provided for the creation of a permanent ISIE.

The choice of the ISIE is consolidated by the provisions of the draft constitution, which provides in its June 2013 version a section 123 entitled 'Instance Elections', which states that 'The electoral body is responsible for the management and the organization of elections and referendums and their supervision in their different phases. The department ensures consistency, integrity and transparency of the electoral process and announces the results. The body has regulatory authority in its field of competence.' This provision reflects the desire to establish a permanent body with constitutional status.

The Structure of the ISIE

The ISIE is composed of a council, which has decision-making authority, and an executive body. It has nine members: a judicial magistrate; an administrative magistrate; a lawyer, notary or bailiff; a university professor; an engineer specialized in IT systems and security; a communications specialist; a public finance specialist and a member representing Tunisians abroad.

Members of the ISIE Council are elected by an Assembly Plenary of the National Constituent Assembly. The president of ISIE is elected by the Assembly Plenary from among those who apply of the nine elected members.

The elected members meet at a first session to choose the vice president by consensus, and if not, by the absolute majority of members. The term for each member is six years, and is non-renewable. One-third of the ISIE Council shall be renewed every two years.

The ISIE can create, prior to elections or referendums, regional authorities responsible for assisting the ISIE in carrying out its tasks. The ISIE Council shall determine the composition of regional authorities, which shall not be more than four members in each regional authority. The candidates are selected by the ISIE Council by an absolute

majority of its members in accordance with the application requirements. The ISIE Council may delegate to the regional authorities some of its prerogatives, which they shall exercise under the supervision of and in accordance with the decisions of the Council.

The ISIE shall have an executive body under the supervision of the ISIE Council that is in charge of administrative, financial and technical affairs, and it shall be headed by an executive director.

Powers and Functions

The ISIE shall be in charge of all processes related to organizing, administrating and supervising elections and referendums. It shall ensure the following functions:

1. hold the voter register and continuously update it; prepare voters' lists for each election or referendum, review them when needed, and publish them on the official ISIE website in accordance with the deadline set by the electoral law;
2. guarantee voters' right to vote, and ensure equal treatment of all voters, candidates and stakeholders during electoral or referendum processes;
3. set, publish and implement electoral calendars for elections and referendums, as stipulated by the constitution and electoral law;
4. receive and approve the nomination applications for election according to the provisions of the electoral law;
5. establish mechanisms of organization, administration and control, ensuring the integrity and transparency of elections and referendums;
6. count the ballots and announce the preliminary and final results of elections and referendums;
7. prepare the election codes of conduct, guaranteeing the principles of integrity, transparency, impartiality, proper management of public funds and no conflict of interest;
8. accredit the representatives of the candidates in the polling stations, and accredit national and international observers, guests and journalists to follow the stages of the electoral process;
9. train supervisors of the various components of the electoral process;
10. establish voter education and awareness programmes, and cooperate within this framework with all components of civil society that are active nationally and internationally in the field of elections;
11. control the commitment to the regulations and means of election campaigns as established by the Electoral Law, and require respect for the law in collaboration with public bodies;
12. control the financing of election campaigns and enforce the necessary related decisions, while ensuring equality among all candidates in public funding;
13. propose suggestions for the development of the electoral system and give opinions on all draft texts related to elections and referendums; and

14. prepare a special report on the outcome of each election or referendum process, and present it to the president of the republic, the president of the Legislative Assembly and the president of government. The report will be published in the Official Gazette and on the ISIE website.

The ISIE Council shall establish the necessary regulations for the implementation of electoral legislation and the tasks conferred on the ISIE.

Accountability

The ISIE shall submit its detailed report on the progress of the elections, which it shall publish with the announcement of the final results in the Official Gazette of the Republic of Tunisia and on the commission's website.

The president of ISIE or a member of its council may be revoked in cases of serious misconduct in the performance of his or her obligations, or if convicted by an absolute judgement for an intentional offence or a crime, or if this member no longer meets one of the requirements for membership in the ISIE Council. The revocation request shall be submitted by at least half of the members of the ISIE Council and presented to the Legislative Assembly at a plenary session for approval by an absolute majority of the members of the Legislative Assembly.

If a member has a conflict of interest, he or she must declare it to the ISIE Council and then refrain from participating in related meetings, discussions or decisions until the ISIE Council decides on the matter. If it has knowledge of a conflict of interest, the ISIE Council, after hearing the concerned member, shall investigate it. If it is proven that the member deliberately concealed a conflict of interest, he or she shall be dismissed.

The president and council members of the ISIE cannot be prosecuted or arrested for deeds related to their work or the performance of their duties within the ISIE until after their immunity is lifted by the Legislative Assembly at a plenary session by an absolute majority of its members, at the request of the concerned member, or two-thirds of the members of the ISIE Council or judicial authority. The request to lift immunity presented by the judicial authority is subject to examination, along with the file's case.

The president and members of ISIE may not be sued or arrested for deeds related to their activities or the exercise of their duties within the commission without having the authorization of a two-thirds majority of its members.

The Professionalism of Electoral Officers

The president of the ISIE and members of its council are particularly bound by the following obligations:

- at least ten years' experience;
- the obligation of neutrality;
- the obligation of reserve;
- the obligation to attend meetings of the ISIE Council; and
- to serve as a full-time ISIE Council member.

In addition, the president of the ISIE and its council members are prohibited from standing in any election during their membership in the ISIE and during the five years that follow the end of their mandate. They are expected to behave in accordance with the procedures prescribed by law on the declaration of honour on property of members of the government and certain categories of public officials.

The ISIE president and council members shall report any conflicts of interest during their mandate in the ISIE.

Relations with Political Parties, Other Institutions and the Media

The ISIE tried in 2011 to establish rules of cooperation with international organizations that offered their electoral assistance. Further, it created spaces for dialogue and consultation with political parties, the media and civil society associations. These actions led to the adoption of a code of conduct and improvements to the training programme. The ISIE also organizes voter awareness campaigns.

However, the new ISIE should conduct targeted outreach efforts to political parties and candidates to facilitate a better understanding of the complaints and appeals procedures, and legal actions against violations of the law.

Financing

ISIE's resources shall consist of annual funds from the state budget. The budgetary expenditures of the ISIE shall include:

- operating expenditures of the ISIE;
- capital expenditures; and
- elections and referendums expenditures.

The ISIE budget shall be based on a proposal from its council. It shall be submitted to the government for an opinion before its transmission to the Legislative Assembly for approval in accordance with the specific procedures for the state budget.

All public administrations are called on, to the extent possible, to provide the ISIE with all material and human resources, databases and information, including statistics and data related to the electoral process, to assist the ISIE in carrying out its missions. In case of an unjustified refusal on the part of the concerned administration, an order can be obtained for this purpose from the Administrative Court. Prior to elections or referendums, the Office of the President of the Government shall endeavour to facilitate cooperation between all public administrations and the ISIE.

ISIE procurement shall be conducted in accordance with the procedures related to the procurement of public companies, as long as they do not contradict the provisions of this law. ISIE expenditures shall be exempt from prior control of public expenditure.

The ISIE shall oversee the implementation of an internal control system of administrative, financial and accounting procedures that guarantees the safety, integrity and transparency of financial statements and their conformity with the applicable laws. An audit and internal control unit shall be created for this purpose, which shall be chaired by a chartered accountant. This unit shall exercise its functions in accordance with international professional standards of internal auditing and through monitoring of an annual plan approved by the ISIE Council in order to improve performance, risk management and control all actions of the ISIE. The unit of audit and internal control shall report directly and regularly to the ISIE Council.

ISIE financial statements shall be under the control of two auditors and appointed by the ISIE Council, in accordance with the applicable legislation related to public institutions and companies, for a term of three years, which is renewable once. Annual financial statements of the ISIE shall be approved by the ISIE Council in light of the report of the two auditors. The report shall be subject to the approval of the Legislative Assembly and shall be published in the Official Gazette and on the ISIE website by 30 June of the following year. If the financial report is not approved by the Legislative Assembly, a commission of investigation shall be created that is composed of three chartered accountants and appointed by the Legislative Assembly. The financial statements of the ISIE shall be subject to the a posteriori control of the Court of Auditors. A special report shall be issued by the Court of Auditors on the financial management of each election or referendum process. This report shall also be published in the Official Gazette.

The new ISIE must make a special effort to consider criticism from the Court of Auditors in the elections of October 2011 and best practices in financing the electoral process.

The Future of the ISIE

The decisions of the Administrative Court (4 and 7 November 2013), which declared the results of the ISIE candidature selection committee null and void, has delayed the formation of the ISIE.

The responsibility for the future election administration is great. It must build an executive body headed by an executive director, avoid gaps in the experience of 2011, and regain the confidence of politicians and voters in quite difficult conditions.

Notes

1 Decree Law Nr. 2011–14 of 23 March 2011, on the provisional organization of the public authorities, gave the interim president of the republic the authority to legislate by decree law in some fields, including the electoral system and the funding and organization of political parties.

2 Decree Law Nr. 2011–6, dated 18 February 2011, created the High Authority for the Achievement of the Revolution Objectives, Political Reform and Democratic Transition.

Déclaration pour l’ouverture et la transparence parlementaire (2012)

Promouvoir une culture d’ouverture

1. Reconnaître l’information parlementaire comme un bien public : L’information parlementaire appartient au public. Les citoyens devraient être autorisés à réutiliser et republier l'information parlementaire, intégralement ou en partie. Toute exception ou restriction à ce principe doit être strictement définie par la loi.

2. Renforcer une culture d’ouverture à travers la législation : Le Parlement doit promulguer des lois et adopter des règlements internes et un code de déontologie, favorisant un environnement propice à garantir l'accès légal du public à l'information parlementaire et gouvernementale, à promouvoir une culture de transparence institutionnelle, à assurer la transparence du financement politique, à garantir les libertés d'expression et de réunion, et à garantir l'engagement de la société civile et des citoyens dans le processus législatif.

3. Protéger une culture d’ouverture par le suivi : De par ses fonctions de contrôle, le Parlement doit s’assurer que les lois garantissant l'ouverture du gouvernement sont efficacement mises en œuvre, que le gouvernement agit de manière totalement transparente, et qu’il travaille également à promouvoir une culture d'ouverture.

4. Promouvoir l’éducation civique : Le Parlement à pour responsabilité de promouvoir activement l’éducation civique du public, particulièrement de la jeunesse, en assurant la compréhension de ses règles et procédures, du travail parlementaire, du rôle du Parlement et de celui de ses membres.

5. Engager les citoyens et la société civile : Le Parlement doit activement faire participer sans discrimination l'ensemble des citoyens et de la société civile aux processus parlementaires et la prise de décision, afin de représenter effectivement les intérêts des citoyens et de concrétiser le droit fondamental des citoyens à présenter une pétition à leur gouvernement.

6. Protéger une société civile indépendante : Le Parlement a le devoir d'adopter les mesures garantissant le libre fonctionnement des organisations de la société civile sans restriction.

7. Assurer un contrôle parlementaire efficace : Le Parlement doit reconnaître le droit et le devoir de la société civile, des médias et du grand public d'observer le Parlement et les parlementaires. Le Parlement doit engager des consultations publiques notamment avec les organisations de la société civile qui suivent le Parlement afin d'encourager un suivi efficace et de surmonter les barrières à l'accès de l'information parlementaire.

8. Partager les bonnes pratiques : Le Parlement doit activement participer internationalement et régionalement à des échanges de bonnes pratiques avec d’autres parlements et des organisations de la société civile afin d’accroître l’ouverture et la transparence de l’information parlementaire, d'améliorer l’usage des technologies de l’information et de la communication et de renforcer le respect des principes démocratiques.

9. Assurer un recours juridique : Le Parlement doit adopter des législations assurant aux citoyens l'accès effectif à un recours juridique ou judiciaire lorsque l'accès à des informations gouvernementales ou parlementaires est sujet à litige.

10. Diffuser une information complète : L'information parlementaire mise à disposition du public doit être aussi complète que possible et doit refléter l'intégralité de l'action parlementaire, sous réserve d'exceptions étroitement et précisément définies.

11. Fournir une information à jour : L'information parlementaire doit être fournie en temps et en heure. Par défaut, l'information doit être fournie en temps réel. Si cela est impossible, l'information parlementaire doit être rendue publique aussitôt qu'elle est disponible en interne.

12. Assurer l'exactitude de l'information : Le Parlement doit assurer la conservation d'enregistrements officiels et garantir que l'information publiée est exacte.

Rendre l'information parlementaire transparente

13. Adopter des politiques en matière de transparence parlementaire : Le Parlement doit adopter des politiques qui assurent la diffusion proactive de l'information parlementaire et encadrent notamment les formats dans lesquels ces informations seront publiées. Les politiques de transparence parlementaire doivent être accessibles au public et doivent prévoir les conditions de leur révision périodique afin de tirer partie des innovations technologiques et de l'évolution des bonnes pratiques. Lorsque le Parlement n'est pas en capacité immédiate de publier des informations parlementaires complètes, il devrait établir des partenariats avec la société civile afin d'assurer le plus large accès du public à l'information parlementaire.

14. Fournir les informations relatives au rôle et aux fonctions du Parlement : Le Parlement doit publier les informations concernant son rôle constitutionnel, sa structure, ses fonctions, ses règles internes, ses procédures administratives et les étapes du processus législatif, ainsi que les mêmes informations concernant ses commissions.

15. Fournir les informations relatives aux membres du Parlement : Le Parlement doit fournir des informations suffisantes et régulièrement mises à jour pour informer les citoyens sur les attributions des parlementaires, leur appartenance à un groupe politique, leurs mandats électoraux, leurs rôles respectifs au sein du parlement, leur assiduité, l'identité du personnel qu'ils emploient et toute autre information que les membres souhaitent divulguer sur eux-mêmes et leurs fonctions. Les informations sur les coordonnées de travail des membres du Parlement et de leurs bureaux en circonscription doivent également être mises à la disposition du public.

16. Fournir les informations relatives au personnel et à l'administration du Parlement : Le Parlement doit fournir des renseignements sur son fonctionnement administratif et l'organigramme de son personnel en charge de gérer et d'administrer les processus parlementaires. Les coordonnées du personnel chargé de fournir des informations au public doivent être accessibles à tous.

17. Informer les citoyens sur l'ordre du jour parlementaire : La documentation relative à l'établissement du calendrier des travaux parlementaires doit être fournie au public, y compris le calendrier des sessions, les informations concernant les votes programmés, l'ordre du jour et le

calendrier des auditions des commissions. Sauf exceptionnellement pour des législations discutées en urgence, le Parlement doit donner un préavis suffisant pour permettre au public et la société civile de présenter des suggestions aux parlementaires sur les sujets examinés.

18. Impliquer les citoyens dans les projets législatifs : Les projets et propositions de loi doivent être rendus publics et diffusés dès leur introduction. Reconnaissant la nécessité pour les citoyens d'être pleinement informés et de pouvoir exprimer leurs avis sur les sujets examinés, le Parlement doit s'efforcer de garantir l'accès du public aux travaux préparatoires et aux informations contextuelles nécessaires à la bonne compréhension des débats législatifs concernant le projet ou la proposition de loi.

19. Publier les compte-rendus des travaux des commissions : Les rapports et délibérations des commissions, y compris les documents créés et reçus, les contenus des auditions réalisées, les transcriptions et les dossiers des actions de chaque mission ou commission doivent être rendus publics le plus rapidement possible.

20. Enregistrer les votes des parlementaires : Pour garantir la responsabilisation du vote des parlementaires vis-à-vis de leurs électeurs, le Parlement doit minimiser l'utilisation du vote à main levée en séance plénière et doit privilégier, dans la plupart des cas, l'appel nominal ou le vote électronique. Le Parlement doit conserver et mettre à la disposition du public un registre complet des votes individuels des parlementaires en séances plénières et en commissions. De même, le Parlement doit minimiser l'usage du vote par procuration ou délégation et doit veiller à ce qu'il n'entrave pas les normes de transparence et de responsabilisation démocratique.

21. Publier les compte-rendus des procédures plénières : Le Parlement doit créer, maintenir et publier des enregistrements facilement accessibles de ses séances plénières, de préférence sous la forme d'enregistrements audio ou vidéo, hébergés en ligne à des adresses permanentes, ainsi que sous la forme d'une transcription écrite ou d'un verbatim intégral.

22. Publier les rapports créés par ou fournis au Parlement : Tous les rapports produits, demandés ou soumis au Parlement, ses bureaux ou ses commissions, doivent être rendus publics dans leur intégralité, sauf dans des circonstances exceptionnelles précisément définies par la loi.

23. Fournir l’information relative au budget et aux dépenses : Le Parlement a la responsabilité de rendre publique une information complète, détaillée et facilement compréhensible sur le budget national et les dépenses publiques, y compris les recettes et dépenses passées, présentes et futures. De même, le Parlement a le devoir de publier les informations concernant son propre budget, y compris des informations sur son exécution, les appels offres passés et les contrats signés. Cette information doit être rendue publique dans son intégralité, sous une taxinomie cohérente, accompagnée de résumés en langage clair et simple, ainsi que des explications ou des rapports assurant la bonne compréhension par les citoyens.

24. Rendre publics les actifs et garantir l’intégrité des parlementaires : Le Parlement doit mettre à la disposition du public une information suffisante pour permettre aux citoyens de prendre des décisions éclairées quant à l'intégrité et la probité individuelle des parlementaires. Cela comprend les informations sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts, les frais de mandats, et les revenus non-parlementaires, y compris intérêts, dividendes, versements ou avantages en nature.

25. Rendre publiques les informations relatives aux atteintes à l'éthique et aux conflits d'intérêts potentiels : Le Parlement doit adopter des règles clairement définies pour assurer la diffusion de l'information nécessaire à la protection contre les conflits d'intérêts et les violations éthiques réelles ou perçues, y compris les informations pertinentes sur les interactions des parlementaires avec les lobbyistes et les groupes de pression. Le Parlement doit également rendre publiques les informations relatives aux conclusions de toute enquête judiciaire ou parlementaire concernant les conduites contraires à l'éthique, les conflits d'intérêts ou la corruption.

26. Fournir un accès à l'historique des informations : L'information parlementaire pour les sessions antérieures doit être numérisée et mise à la disposition permanente des citoyens pour une réutilisation libre de restrictions juridiques ou financières. Lorsqu'un Parlement n'est pas immédiatement en mesure de numériser et rendre disponibles ses propres informations, il doit collaborer avec des organismes externes afin de faciliter la diffusion publique de l'information parlementaire sans restriction. Le Parlement doit assurer au public l'accès à une bibliothèque parlementaire afin de permettre aux parlementaires et au public d'accéder à une information parlementaire historisée.

Faciliter l'accès à l'information parlementaire

27. Fournir plusieurs canaux d'accès à l'information : Le Parlement doit donner accès aux informations sur ses travaux à travers plusieurs canaux, notamment l'observation physique, la presse écrite, les retransmissions radiophoniques et télévisuelles, via Internet ou les technologies mobiles.

28. Assurer un accès physique : Le Parlement et ses séances plénières doivent être physiquement accessibles et ouverts à tous les citoyens, sous réserve des limites démontrables liées à l'espace et la sécurité.

29. Garantir l'accès par les médias : Le Parlement doit veiller à ce que les médias et les observateurs indépendants aient un accès complet aux travaux parlementaires. Les critères et le processus encadrant ces accès doivent être clairement définis et accessibles publiquement.

30. Fournir des retransmissions en direct et à la demande : Des efforts doivent être déployés pour offrir aux citoyens un accès aux travaux parlementaires en temps réel et aux archives à la demande à travers la radio, la télévision et Internet.

31. Faciliter l'accès dans tout le pays : Dans la mesure du possible, l'accès à l'information parlementaire ne doit pas être limitée par des barrières géographiques. Bien que l'utilisation des sites internet parlementaires facilite l'accès à l'information parlementaire sans restriction géographique, dans les pays où l'accès à Internet et son utilisation sont limités, le Parlement doit chercher d'autres moyens pour assurer l'accès du public à l'information parlementaire à travers tout le pays.

32. Utiliser un langage clair et simple : Le Parlement doit s'assurer que le langage juridique ou technique ne constitue pas une barrière pour les citoyens cherchant à accéder à l'information parlementaire. Tout en reconnaissant la nécessité d'utiliser un formalisme précis dans la rédaction

des lois, le Parlement a le devoir de développer des résumés en langage clair et simple et des outils similaires pour rendre l'information parlementaire disponible et compréhensible aux parlementaires et aux citoyens d'origines et d'expertises diverses.

33. Utiliser plusieurs langues nationales ou de travail : Lorsque la constitution ou les règles parlementaires prévoient l'utilisation de plusieurs langues nationales ou de travail au Parlement, ce dernier doit déployer tout effort raisonnable pour assurer l'interprétation simultanée des travaux et la traduction rapide des enregistrements de ceux-ci.

34. Accorder un accès libre : L'information parlementaire doit être disponible aux citoyens qui peuvent y accéder, la réutiliser et la partager gratuitement sans restriction.

Assurer la communication électronique de l'information parlementaire

35. Fournir l'information dans des formats ouverts et structurés : L'information parlementaire doit être compilée et publiée dans des formats ouverts et structurés - tels que XML - qui puissent être lus et traités par ordinateurs, de manière à ce que l'information parlementaire puisse être facilement réutilisée et analysée par les citoyens, la société civile, le secteur privé ou toute autre institution ou administration.

36. Garantir l'exploitabilité technique : Le Parlement doit assurer l'accessibilité technologique de l'information parlementaire en fournissant des documentations explicites sur l'utilisation des bases de données ou des outils mis en ligne afin de permettre aux citoyens de récupérer l'information parlementaire. Dans la mesure où le Parlement fournit une interface utilisateur, il doit respecter les bonnes pratiques pour améliorer sa facilité d'utilisation.

37. Protéger la vie privée du citoyen : Les sites internet parlementaires doivent avoir une politique de respect de la vie privée claire et concise pour permettre aux citoyens de savoir comment leurs informations personnelles sont utilisées. Le Parlement ne doit pas recourir à l'enregistrement ou la création de comptes qui limitent l'accès du public aux informations sur les sites internet parlementaires, ni permettre de suivi d'informations personnelles identifiables sans un consentement explicite.

38. Utiliser des formats non-propriétaires et des logiciels libres : Le Parlement doit privilégier l'utilisation de logiciels libres, open-source, et la mise à disposition de l'information numérique dans des formats ouverts non-propriétaires.

39. Permettre le téléchargement pour la réutilisation : L'information parlementaire doit être facilement téléchargeable en totalité et dans des formats bien documentés pour permettre une réutilisation facile de l'information.

40. Assurer la maintenance des sites internet parlementaires : Même dans les pays où l'utilisation d'Internet est limitée, la maintenance et la mise à jour régulière d'un site internet complet est un aspect essentiel de l'ouverture et de la transparence parlementaire dans le monde moderne interconnecté. Le Parlement doit s'assurer que l'information parlementaire est disponible en format électronique et doit considérer la diffusion en ligne comme un canal de communication essentiel.

41. Utiliser des mécanismes de recherche simples et stables : Le Parlement doit faciliter autant que possible un accès rapide à l'information parlementaire recherchée par les citoyens en créant des bases de données permettant des recherches à la fois simples et complexes grâce à l'utilisation appropriée de métadonnées. L'information doit être disponible sur une adresse constante au cours du temps, par exemple, sur une page internet avec une URL permanente.

42. Associer les informations pertinentes : Le Parlement doit s'efforcer d'améliorer la capacité des citoyens à trouver des informations pertinentes en reliant l'information parlementaire à d'autres informations associées comme, par exemple, les références des projets de loi, les versions antérieures de la loi, les rapports pertinents, les travaux des commissions, les éventuels auditions d'experts, les amendements déposés et adoptés ou les extraits du verbatim intégral des débat parlementaire concernés.

43. Permettre l'utilisation de services d'alertes : Le Parlement doit donner aux citoyens la possibilité de s'abonner à des services d'alerte, lorsque cela est possible, pour certaines catégories d'actions parlementaires à travers l'utilisation de courriers électroniques, de messages SMS ou d'autres technologies.

44. Faciliter la communication bilatérale : Le Parlement doit s'efforcer de déployer des outils technologiques interactifs pour renforcer la capacité des citoyens à proposer des contributions significatives sur la législation ou l'activité parlementaire et pour faciliter la communication avec les parlementaires ou le personnel du Parlement.

Extrait du rapport 2019 de l'OGP concernant la Tunisie

Tunisia

JOINED OGP IN 2014

Key Policy Areas

A selection of topics from the current action plan (2018-2020) that distinguishes Tunisia from its peers.

- **Access to Information**
- **Natural Resource Transparency**
- **Subnational-Level Participatory Budgeting**

Commitment Highlights

Commitments from the most recently IRM-assessed action plan(s). For "Achievements", the IRM found early results ("Major or "Outstanding") or gave a star (verifiable, relevant, transformative, and substantially complete). If there were no achievements, "Reforms to Watch" are highlighted. See OGP Global Report "Methods" for more.

REFORM TO WATCH

Access to Information Law

2016-2018 ACTION PLAN

The government aims to develop a national strategy to implement the law, as well as prepare complementary legal regulations.

REFORM TO WATCH

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

2016-2018 ACTION PLAN

The government started the process of joining EITI, which could promote natural resource transparency and accountability.

REFORM TO WATCH

Citizen Petitions

2016-2018 ACTION PLAN

A new mechanism for citizens to submit petitions would enhance public participation in the design, implementation and evaluation of public policies.

Commitment Performance

The first two variables below ("Early Results") answer the question "Did this commitment open government?" and focus on how government practices have changed as a result of the commitment's implementation.

- **Major Results** are a step forward for government openness but remain limited in scope or scale.
- **Outstanding Results** transformed "business as usual" by opening government.
- **Starred Commitments** reflect how well the commitment adhered to OGP's standards for commitment development and implementation, rather than the commitment's ultimate impact. Starred commitments are 1) verifiable; 2) relevant to open government; 3) potentially transformative; and 4) substantially complete.

		ACTION PLAN 1	ACTION PLAN 2	ACTION PLAN 3	GLOBAL Most Per Action Plan	REGIONAL Most Per Action Plan
EARLY RESULTS	Major	2				
	Outstanding	0			4	0
	Starred Commitments	0	0		7	2

No IRM data Pending IRM review

How to Get More Starred Commitments

Starred commitments in OGP are one of the ways the IRM designates promising reforms. The graph below shows the areas for future improvement in action plan design and implementation based on past action plans. *(Percentages may not add up to 100% due to rounding)*

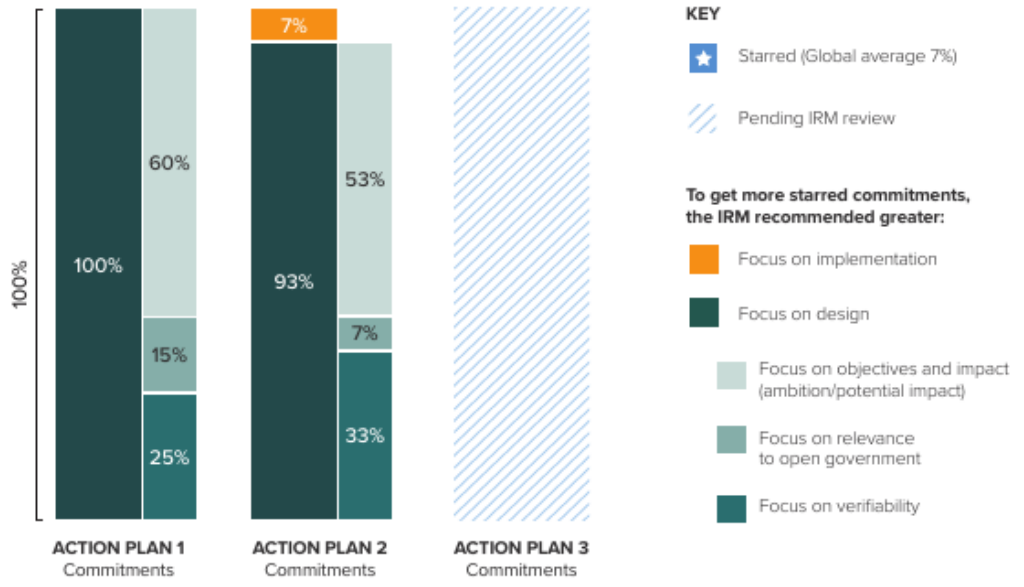


Table des matières

Prologue....9
Tunis, Novembre 2015, Assemblée des Représentants du Peuple....11
Kiev, juin 2017, Conférence « Global Legislative Openness »....12
New York, mai 2018, siège de l'Organisation des Nations Unies....13
Ottawa, mai 2019, Sommet de l'Open Government Partnership....14
Introduction générale....17
Pour une sociologie historique et globale du politique....19
Remettre sur le métier la « transnationalisation du politique »....19
L'expertise internationale, produit de luttes professionnelles et académiques……22
Dans les archives « globales » du politique....29
La constitution du champ réformateur de la « gouvernance »....35
Des activités à l'interstice d'espaces transnationaux déjà stabilisés....35
La fin de « guerre froide globale » et le décloisonnement des activités....39
Une compétition pour le « bon projet » de gouvernance....43
Une sociologie politique de l'action publique transnationale....48
La professionnalisation de secteurs de l'action publique transnationale....48
Restructurations du champ et nouvelles formes de gouvernementalité....52
Configuration générale de la thèse....56
Chapitre 1 : Renforcer des administrations « séparées de la politique »....63
1.1 Diffuser « l'État de l'art » de la discipline de l'administration publique....68
1.1.1 Mobiliser les ressources onusiennes et étasuniennes pour globaliser la *public administration*....68
1.1.2 Renforcer les administrations des États indépendamment des enjeux politiques et diplomatiques....73
1.1.2.1 Renforcer les administrations des États au nom de la lutte contre l'expansion du communisme....73
1.1.2.2 Renforcer les administrations des États au nom de la constitution de nouveaux états souverains et indépendants....82
1.1.3 La professionnalisation d'une « assistance technique »....85
1.2 La mise à l'agenda du développement : la *public administration* au service de la croissance des économies nationales....89
1.2.1 Une injonction faite aux professionnels de la public administration de répondre aux objectifs du « développement....90
1.2.1.1 La mise à l'agenda du développement ou l'établissement de l'autorité de l'économie la diffusion des connaissances....90
1.2.1.2 L'invention de la *« development administration »* et la fin de la *« public administration »* à USAID....93
1.2.2 Répondre à une demande de planification du développement à l'ONU....98
1.2.2.1 Face à la planification « économique », la défense d'une planification « administrative »....99

1.2.2.2 Une administration au service de la souveraineté économique et financière des États....103
1.2.3 Le tournant néolibéral et la relégation de la public administration à la question de la décentralisation....106
1.2.3.1 La décentralisation comme moyen de toucher directement les populations rurales....106
1.2.3.2 La décentralisation : un domaine de compétences contesté par les savoirs économiques du *public choice*....111
1.2.3.3 L'arrivée de l'administration Reagan et la subordination de la *public administration* aux théoriques économiques....114
Chapitre 2 : Promouvoir la « modernisation » des institutions politiques....119
2.1 « Développement politique » contre « développement économique » : la contestation du monopole de l'économie par la science politique....123
2.1.1 La mobilisation de fonctionnaires de USAID et d'universitaires en science politique et pour le « développement politique »....124
2.1.1.1 La revendication d'une autorité de la science politique sur le nouvel agenda du développement....124
2.1.1.2 Une lutte interne sur la nature « politique » (ou non) du travail de l'agence….128
2.1.2 L'adoption par le Congrès du *« Title IX »* ou l'établissement par le droit d'une autorité de la science politique sur le développement....132
2.2 La difficile autonomisation du « développement politique », entre développement et contre-insurrection....137
2.2.1 Quel périmètre pour les activités du *Title IX* ?....138
2.2.2 Une lutte pour des tâches et des savoirs propres au *« Title IX Office »*....143
2.2.2.1 Faire émerger des savoirs de gouvernement propres au « développement politique »....143
2.2.2.2 Établir l'autorité du bureau sur les activités menées dans les différents pays…146
2.2.3 L'échec du bureau et la remise en question des théories de la modernisation....149
2.2.3.1 Un repli sur la formation des fonctionnaires de l'agence aux enjeux politiques de leur travail....149
2.2.3.2 Une relégation des théories de la modernisation au profit des « besoins humains de base »....151
2.3 Produire des savoirs académiques pour les activités du *« Title IX »*....153
2.3.1 Financer des sous-espaces académiques : l'exemple du *Law and development*....153
2.3.2 Le financement d'un espace académique dédié à l'étude des parlements dans les pays du Sud....157
2.3.2.1 Financement d'une première étude et mise en place d'un consortium....157
2.3.2.2 La naissance d'un champ académique dédié à l'étude des parlements dans les pays en développement....159
2.3.2.3 La *State University of New York* et l'invention de savoirs opérationnels de « développement parlementaire »....162
Chapitre 3 : Organiser et encadrer les processus électoraux....169
3.1 Des savoirs juridiques : mobiliser le champ des droits l'homme pour contraindre les États à respecter les libertés politiques....173

3.1.1 Une réorientation de la politique étrangère étasunienne en Amérique latine vers le renforcement des systèmes judiciaires....174
3.1.2 La création du Centre pour l'Assistance et la Promotion Électorale (CAPEL) : une expertise juridique des processus électoraux....178
3.1.2.1 La mobilisation du champ des droits de l'homme sud-américain....178
3.1.2.2 Encadrer juridiquement les processus électoraux....183
3.1.3 Des lignes directrices de l'observation électorale : la reconnaissance de l'autorité d'une forme d'expertise électorale....185
3.1.3.1 Faire reconnaître l'observation électorale au-delà du clivage partisan propre aux droits de l'homme....185
3.1.3.2 Objectiver et matérialiser la possibilité d'observer l'expression de droits civiques et politiques....189
3.1.3.3 L'établissement d'une autorité sur l'ensemble du « processus électoral »....193
3.1.3.4 La première expérimentation : les élections philippines de 1986....194
3.2 Une ingénierie politique : mobiliser la profession des consultants politiques pour produire des savoirs pratiques des processus électoraux....196
3.2.1 Des concurrences dans l'autonomisation des activités et des savoirs mobilisés....196
3.2.2 Faire émerger une expertise pratique des processus électoraux....201
3.2.3 La construction de l'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES), comme « indépendante » de l'État et « internationale »....205
3.3 Des savoirs administratifs : Prolonger la « public administration » pour une expertise électorale « séparée de la politique » en Namibie....209
3.3.1 Un appel à l'ONU pour superviser des élections dans le contexte de « guerre froide globale »....209
3.3.2 Un système électoral choisi pour répondre à des contraintes logistiques et administratives....213
3.3.3 Des savoirs administratifs « séparés de la politique » : l'enregistrement des électeurs 216
Chapitre 4 : La construction du problème de la « gouvernance »....229
4.1 Décloisonnement des espaces et des savoirs à USAID et autonomisation des activités de « démocratie et gouvernance »....233
4.1.1 Le bureau Amérique latine et la jonction des activités de réformes en une stratégie régionale commune d'« initiatives démocratiques »....234
4.1.2 La dislocation de l'Union soviétique et la mise à l'agenda des réformes des institutions d'État aux autres régions....239
4.1.2.1 L'intégration des activités de « libéralisation politique » et de « libéralisation économique » au sein du bureau pour l'Asie et le Proche-Orient....239
4.1.2.2 La dislocation de l'URSS et l'extension de la stratégie à l'Europe de l'est....242
4.1.3 L'autonomisation des activités de « Gouvernance et démocratie »....244
4.1.3.1 Le décloisonnement des activités de réformes des différents bureaux régionaux 244
4.1.3.2 La mise à l'agenda officielle des activités de « gouvernance et démocratie » par l'administration Clinton....247
4.2 Construction et mise à l'agenda du problème de la « gouvernance » des pays emprunteurs à la Banque mondiale....249

4.2.1 Du renforcement des institutions à l'économie du droit.....249
4.2.2 Des luttes internes quant au problème juridique de l'intervention dans les affaires internes des États.....254
4.2.3 La double-construction de la « gouvernance » comme agenda académique et comme agenda opérationnel à la Banque mondiale.....258
4.2.3.1 L'*Economic Development Institute* et la construction de la « gouvernance » comme activités de renforcement de l'*accountability* des institutions d'État.....259
4.2.3.2 Le département de la recherche et la construction de la « gouvernance » comme le rôle des systèmes légaux et institutionnels dans la croissance économique.....262
4.3 De la « public administration » à la « gouvernance » à l'ONU. Réinventer des activités de réformes sans s'introduire dans les affaires internes des États.....268
4.3.1 La formalisation d'une offre onusienne d'expertise et l'institutionnalisation du PNUD comme principale opérateur.....268
4.3.1.1 Des savoirs en *« public administration »* aux « projets de gouvernance ».....268
4.3.1.2 Une offre onusienne d'« assistance électorale ».....272
4.3.2 La mise à l'agenda du « développement humain durable » ou l'établissement de l'autorité du PNUD sur les institutions d'État.....274
Chapitre 5 : L'autonomisation d'un espace transnational.....283
5.1 Une concurrence pour le « bon projet » de « gouvernance ».....288
5.1.1 La nécessité de capter les financements des États.....288
5.1.2 Positions et oppositions des organisations dans le champ réformateur.....293
5.1.2.1 Une double opposition entre une construction comme « administration » ou « politique » et selon les interlocuteurs, gouvernementaux ou non-gouvernementaux.293
5.1.2.2 Se positionner dans le champ de la « gouvernance » : le cas de la création de International IDEA.....299
5.2 Le « renforcement parlementaire » : l'autonomisation d'un secteur de l'action publique transnationale.....302
5.2.1 Professionnalisation des activités et différenciation en secteurs autonomes.....302
5.2.1.1 Collaborations entre les organisation et différenciation du champ en secteurs de l'action publique transnationale.....303
5.2.1.2 Produire des savoirs de gouvernement pour établir une juridiction internationale sur parlements nationaux.....307
5.2.2 La genèse d'un capital propre au champ réformateur et aux différents secteurs.….312
5.2.2.1 Les « experts » en « gouvernance » : genèse de ressources « universelles » sur le politique.....312
5.2.2.2 Des « courtiers de l'international » aux ressources juridiques, linguistiques et politiques propres à un pays ou une région.....317
5.2.3 Le projet de « standards parlementaires » : l'échec de la reconnaissance d'une juridiction des « experts parlementaires » internationaux sur les parlements nationaux…321
5.2.3.1 D'une évaluation des projets à une évolution du caractère « démocratique » des parlements.....321
5.2.3.2 Résistance à l'établissement d'une juridiction internationale au nom de la souveraineté nationale.....325
5.3 L'« assistance électorale » : un secteur à l'autorité établie et reconnue.....328
5.3.1 Une reconnaissance dans les marges du droit international.....328

5.3.2 Des savoirs de gouvernements établis et reconnus comme « universels »....330
5.3.3 Un groupe professionnel transnational des « experts électoraux » aux frontières bien établies....336
Chapitre 6 : Du « renforcement » au « contrôle » des institutions d'État....343
6.1 Une restructuration du champ sur l'opposition entre « renforcement des capacités » et « *accountability* » des institutions d'État....348
6.1.1 À la Banque mondiale, une politique anti-corruption fondée sur les institutions d'État « indépendantes » et les acteurs non-gouvernementaux....348
6.1.2 L'émergence d'organisations non-gouvernementales dédiées au *« monitoring »* des institutions politiques....355
6.1.3 Une disqualification du « renforcement des capacités » des institutions d'État au profit de l'appui aux acteurs non-gouvernementaux....360
6.2 L'*accountability* dans le secteur du « renforcement parlementaire » : le parlement comme institution de contrôle de l'État et comme objet de contrôle citoyen....366
6.2.1 Le parlement comme institution de contrôle de l'État : la mise en forme et la diffusion d'un modèle « international » de contrôle parlementaire du budget....366
6.2.1.1 Exporter le modèle étasunien du *Congressional Budget Office* (CBO) ou construire des institutions d'État « indépendantes » des gouvernements....367
6.2.1.2 La construction d'un modèle international d'action publique....369
6.2.2 Le parlement comme objet de contrôle citoyen : construction et encadrement des *« parliamentary monitoring organizations »*....374
6.2.2.1 L'essentialisation des « PMO » comme modèle de contrôle citoyen des parlements....375
6.2.2.2 Mise en réseau et encadrement du travail des PMOs autour de la « Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire »....378
6.3 L'*accountability* par-delà les secteurs de la « gouvernance » : le « gouvernement ouvert » comme nouvelle forme de gouvernementalité transnationale....384
6.3.1 Réformer en instituant le rôle de la « société civile » dans les espaces nationaux...384
6.3.2 Ouvrir les espaces transnationaux aux « réformateurs » des espaces nationaux.....388
Conclusion générale....395
Une approche relationnelle et processuelle de l'expertise internationale.....397
La définition de juridictions internationales sur les espaces nationaux.....397
Normes, modèles, savoirs : les produits de processus de professionnalisation....400
La « gouvernance » saisie par les sciences sociales....403
Positions et oppositions dans la « transnationalisation du politique »....403
Une forme sociale globale de normalisation des pratiques gouvernementales....406
Annexes....411
Bibliographie....412
Liste des encadrés, tableaux et notices biographiques....429
Encadrés....429
Tableaux....430
Listes des matériaux utilisés....431
Documents issus de la Development Experience Clearinghouse (USAID).....431
Documents issus des archives de l'ONU....432

Autres documents.....433
Articles issus de revues professionnelles.....434
Autres travaux produits par les acteurs.....435
Entretiens réalisés par l'auteur et directement cités.....437
Entretiens menés par l'*Association for Diplomatic Studies and Training*.....437
Entretiens dans le cadre du programme d'histoire orale de la Banque mondiale 438
Documents annexes.....439
Extrait de l'entretien avec Princeton Lyman.....439
Programmes universitaires financés par USAID sur la période 1967-1972.....443
Lignes directrices pour l'observation des élections (1984).....444
Nomenclature des activités « Government & Civil Society » établie par le Development Aid Committee en 2002.....451
Extrait de *"National Democratic Institute, Toward the Development of International Minimum Standards for the Functioning of Democratic Legislatures"* (2007).....452
Extrait du projet d'auto-évaluation de l'IPU.....457
Exemple d'étude de cas de l'organisme de gestion des élections en Tunisie, extrait du manuel de IDEA sur le *Electoral Management Design* (2014).....458
Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaire (2012).....464
Extrait du rapport 2019 de l'OGP concernant la Tunisie.....470

RÉSUMÉ

Des travaux issus de différentes disciplines des sciences sociales ont mis au jour la transnationalisation du politique dans les pays du Sud, c'est à dire la participation d'acteurs internationaux dans des domaines comme, par exemple, l'organisation et l'observation des élections. En s'appuyant sur ces travaux, dans une approche de sociologie historique, cette thèse montre comment des « experts » internationaux, sous le label de « gouvernance », sont parvenus à s'imposer dans les espaces politiques nationaux pour mener des activités pourtant considérées comme relevant des affaires internes des États (élections, parlements, constitutions, etc.). En s'appuyant sur une enquête faite de l'étude d'archives, d'observations, et d'entretiens parmi les trois pôles qui structurent cette forme d'action publique transnationale (ONU, Banque mondiale, USAID), il s'agit plus particulièrement de s'intéresser aux processus par lesquels ces activités ont mené à la production et à la mobilisation de savoirs de gouvernements. A l'opposé d'une démarche qui essentialiserait l'objectif de « promotion de la démocratie », on montre que ces savoirs juridiques, administratifs, économiques et issus du conseil politiques, marquent tous des frontières différentes entre « administration » et « politique ». S'intéresser aux luttes professionnelles et académiques quant aux usages de ces savoirs permet alors de montrer comment un même objet de l'action publique transnationale (par exemple les parlements) fait l'objet problématisations différentes et parfois tout à fait opposées. Sur la première période étudiée, de 1961 à 1989, ces activités restent limitées et confinées à des espaces sociaux distincts. Mais à partir de 1989, l'effondrement du bloc soviétique, en mettant fin aux concurrences diplomatiques qui portent sur les pays du Sud, ouvre la possibilité de mener des activités de grande ampleur visant à la réforme des institutions d'État dans les pays du Sud, et précipite la jonction de ces espaces sociaux. Un champ réformateur transnational de la « gouvernance » se forme alors à l'interstice d'espaces sociaux transnationaux plus stabilisés, comme les droits de l'homme, le développement, et la coopération économique internationale. L'accroissement rapide des financements dans les années 1990 amène ce champ réformateur à se différencier en secteurs (« assistance électorale », « renforcement parlementaire », « gestion des finances publiques », etc.) au sein desquels les professionnels des différentes organisations collaborent, malgré des habitus professionnels et disciplinaires qui les opposent sur l'objet et la forme des interventions. Ces différentes activités de « gouvernance » s'institutionnalisent alors à l'échelle internationale, et s'imposent au sein des espaces nationaux, sur une frontière floue entre « administration » et « politique ». La thèse montre alors en quoi c'est une logique de professionnalisation qui amène les « experts » des différents secteurs à produire des savoirs, des normes et des modèles d'action publique à vocation universelle, afin de réaffirmer en permanence leur autorité dans le champ réformateur comme au sein des espaces nationaux. La thèse montre, enfin, en quoi cette forme d'action publique qui consiste à envoyer des « experts » internationaux au sein des États est dévalorisée par l'arrivée dans les années 2010 d'activités visant au contraire à s'appuyer sur des organisations non-gouvernementales locales au nom d'une mobilisation pour la « transparence » des institutions.

MOTS CLÉS

Expertise, organisations internationales, savoirs de gouvernement.

ABSTRACT

Researches from different social science disciplines have brought to light the transnationalization of politics in southern countries, ie the participation of international actors in areas such as, for example, the organization and observation of elections. Based on these researches, in an approach of historical sociology, this thesis shows how international "experts", under the label of "governance", have managed to impose themselves in the national political spaces to carry out activities considered as pertaining to the internal affairs of states (elections, parliaments, constitutions, etc.). Based on a survey made of the study of archives, observations, and interviews among the three poles that structure this form of transnational public action (UN, World Bank, USAID), we look more specifically at the processes by which these activities led to the production and mobilization of government knowledge. In contrast to an approach that would focus on "democracy promotion", we show that this legal, administrative, economic and political knowledge, all mark different frontiers between "administration" and "politics". Taking an interest in professional and academic struggles as to the uses of this knowledge then makes it possible to show how the same object of transnational public action (for example parliaments) is the subject of different and sometimes quite opposite problematization. During the first period studied, from 1961 to 1989, these activities remain limited and confined to distinct social spaces. But from 1989, the collapse of the Soviet bloc, ending diplomatic competition towards “third world” countries, opens the possibility of carrying out large-scale activities aimed at reforming state institutions and gathers these social spaces. A transnational field of "governance" reforms then emerges between more stabilized transnational social spaces, such as human rights, development, and international economic cooperation. The rapid increase in funding in the 1990s has led this field of reforms to differentiate itself into sectors ("electoral assistance", "parliamentary strengthening", "public financial management", etc.) within which the professionals of the various organizations collaborate, despite different professional and disciplinary habitus that oppose them on the object and form of interventions. These different activities of "governance" are institutionalized internationally and are imposed within national spaces on a fuzzy border between "administration" and "politics". The thesis then shows how it is a logic of professionalization that brings "experts" from different sectors to produce knowledge, norms and models of public action with universal vocation, to reaffirm permanently their authority in the field of reforms as in national spaces. The thesis shows, finally, how this form of public action which consists in sending international "experts" within the States is devalued by the arrival in the years 2010 of activities based on organizations local non-governmental organizations that conduct campaigns for the "transparency" of state institutions.

KEYWORDS

Expertise, International Organizations, Government Knowledge.