

”Déclaration de Paris” et dépendance à l’aide : éclairages nigériens

Philippe Lavigne Delville

► **To cite this version:**

Philippe Lavigne Delville. ”Déclaration de Paris” et dépendance à l’aide : éclairages nigériens. Politique africaine, Karthala, 2013, 129, p. 135-155. <ird-00915814>

HAL Id: ird-00915814

<http://hal.ird.fr/ird-00915814>

Submitted on 9 Dec 2013

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.

Philippe Lavigne Delville

« Déclaration de Paris » et dépendance à l'aide : éclairages nigériens

Interrogés sur leur perception de l'aide et de ses effets sur l'État et la société, les cadres nigériens impliqués dans l'aide, sa négociation ou sa mise en œuvre mettent en avant l'affaiblissement des administrations et la perte de projet politique. La notion « d'appropriation » de la Déclaration de Paris est controversée, les évolutions des pratiques correspondent plus à une réduction des effets pervers les plus massifs de la multiplication des bailleurs et du contournement de l'État, qu'à un réel renversement de perspectives. Mais, pour la majorité d'entre eux, cela ouvre quelques opportunités dont l'État nigérien doit se saisir.

Avec les politiques d'ajustement structurel, les institutions financières internationales ont imposé aux États africains des réformes de libéralisation, de privatisation et de décentralisation qui ont profondément recomposé les États et les frontières entre public et privé¹. Parallèlement, les bailleurs de fonds du développement ont accru leur ingérence dans la définition des politiques de développement et ont contourné les administrations, en mobilisant une part croissante de l'aide à travers des ONG ou des Unités de gestion de projets autonomes de l'administration². À la fin des années 1990, le bilan était sévère : loin de lutter contre le néopatrimonialisme, les réformes néo-libérales avaient plutôt encouragé une informalisation et une privatisation de l'État, ainsi qu'un redéploiement des formes de contrôle sur les ressources de la part des élites au pouvoir³ ; les conditionnalités s'avéraient un échec⁴ ; la multiplication des bailleurs et des agences, ayant chacun leurs procédures, mobilisait les administrations nationales au détriment de leur travail quotidien et aboutissait à une action publique éclatée, contradictoire, en mosaïque. Bref, non seulement « la gestion de l'aide est devenue inextricable »⁵, mais ces stratégies ont abouti à des administrations à deux vitesses⁶, aggravant la dépendance à l'aide.

Au début des années 2000, les institutions internationales ont engagé une série de réformes visant à refonder « l'architecture de l'aide » et à la relégitimer dans un contexte d'après guerre froide. Le recentrage sur la lutte contre la pauvreté⁷, d'un côté, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), de l'autre, matérialisent cette vision d'une

1. Je remercie Mahaman Tidjani Alou, Estienne Rodary, les relecteurs et la rédaction de la revue pour leurs précieux commentaires.

2. J.-D. Naudet, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE, 1999.

3. B. Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'État ? », *Critique internationale*, vol. 1 n° 4, 1998, p. 151-168.

4. M.-A. Thomas, « Can the World Bank Enforce its Own Conditions ? », *Development and Change*, vol. 35, n° 3, 2004, p. 485-497.

5. P. Jacquemot, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n° 3-4, 2007, p. 162.

6. M. Tidjani Alou, « Les projets de développement sanitaire face à l'administration au Niger », *Santé publique*, vol. 6, n° 4, 1994, p. 381-92 ; G. Blundo, « Une administration à deux vitesses. Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, vol. 202-203, n° 2-3, 2011, p. 427-452.

7. J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud, *Les Nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2002.

aide centrée sur les populations, aux objectifs chiffrés, aux procédures très normalisées⁸. Avec ses cinq principes (*ownership*/appropriation, coordination, harmonisation, alignement et gestion fondée sur les résultats) et ses 56 engagements, la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement »⁹, signée en 2005 par une centaine de pays receveurs et donateurs, pose les bases de cette refonte autour du soutien aux politiques nationales d'un État réhabilité dans les discours.

Le fait que les États définissent leurs politiques et que les bailleurs de fonds y contribuent dans le respect des procédures nationales devrait être une évidence. Affirmer ce principe n'en est pas moins un revirement significatif par rapport aux orientations des deux décennies précédentes : les bailleurs de fonds tentent « de renforcer par l'appropriation ce qui a été affaibli par les PAS [Programmes d'ajustement structurel] »¹⁰. Cela suppose des administrations nationales restructurées, une réorganisation des pratiques des bailleurs de fonds, une réorientation des modalités de financement vers l'aide budgétaire au détriment des approches projets ou une traçabilité accrue de la dépense publique des États receveurs. De tels chantiers ne vont pas sans problèmes tant du point de vue politique que pratique¹¹, d'autant que la fiabilité des données économiques et budgétaires relève plus de négociations complexes entre État et institutions internationales que d'une hypothétique « transparence »¹².

Bien plus, « cet ordre du jour titanesque est proposé, voire imposé, à des États africains généralement peu structurés ou parfois souvent "fragiles" »¹³. Il est par ailleurs promu par des bailleurs de fonds à l'engagement variable, ce que souligne en termes choisis la récente évaluation d'avancement de la Déclaration :

« les principes et engagements de la Déclaration ont été appliqués, bien que de manière graduelle et inégale par les pays partenaires, son application est encore plus inégale parmi les donneurs. [...] Sauf exceptions frappantes, les donneurs ont montré bien moins d'empressement que les pays partenaires à changer leurs propres systèmes »¹⁴.

Analysant les enjeux et les difficultés de la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de l'aide au Mali, Isaline Bergamaschi, Alassane Diabaté et Élisabeth Paul soulignent que,

8. F. Egil, « Les éléphants de papier. Réflexions impies pour le V^e anniversaire des Objectifs de développement du millénaire », *Politique africaine*, n° 99, octobre 2005, p. 97-115.

9. La Déclaration de Paris est consultable en intégralité à l'adresse suivante : www.oecd.org/fr/developpement/efficacitedelaide/34579826.pdf, consulté le 26 novembre 2012.

10. C. Saliba-Couture, « L'appropriation et la Déclaration de Paris : un discours convaincant, mais en sommes-nous convaincus ? », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 32, n° 2, 2011, note 15, p.193.

11. P. Jacquemot, « Harmonisation... », art. cit. ; C. Saliba-Couture, « L'appropriation... », art. cit. ; M. Raffinot, « L'appropriation (*ownership*) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, vol. 149, n° 1, 2010, p. 87-104.

12. B. Samuel, « Calcul macro-économique et modes de gouvernement : les cas de la Mauritanie et du Burkina Faso », *Politique africaine*, n° 124, février 2012, p. 101-126.

13. J. Amprou, H. Djoufelkit-Cottenet, R. Hugounenq, S. Mesplé-Somps et M. Raffinot, « Introduction thématique. Réformes des finances publiques africaines et nouveaux dispositifs de l'aide et d'allègement de la dette : risques et opportunités », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n° 3-4, 2007, p. 28.

14. B. Wood, J. Betts, F. Etta, J. Gayfer, D. Kabell, N. Ngwira, F. Sagasti et M. Samaranyake, *L'Évaluation de la Déclaration de Paris, phase 2, rapport final*, Copenhague, Institut danois d'études internationales, 2011, p. ix.

au-delà des problèmes pratiques de mise en œuvre, il faut analyser « les causes profondes de la faible "appropriation" gouvernementale dans la gestion de l'aide et la formulation des politiques publiques »¹⁵. Ils mettent ainsi en avant la déresponsabilisation, voire la démission d'une administration fragilisée par l'ajustement structurel et les injonctions des bailleurs de fonds : « l'aide et les bailleurs se sont placés en substitution à toute réflexion politique du développement national »¹⁶. Il est donc utile d'analyser les principes et les modalités de mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de les interroger par rapport au jeu complexe d'interdépendances et d'instrumentalisations que constituent les rapports entre institutions d'aide, administrations et dynamiques socio-politiques nationales.

À partir du cas du Niger, cet article souhaite contribuer à cette réflexion, en la replaçant dans la question de la dépendance à l'aide et des conséquences de cette dépendance sur les administrations. Nous nous appuyons pour cela sur une série d'entretiens approfondis menés principalement en 2009 (et donc encore sous la présidence de Mamadou Tandja) auprès d'une cinquantaine d'acteurs nigériens impliqués dans la définition et la mise en œuvre de l'aide¹⁷, et de quelques assistants techniques, européens et africains¹⁸. Alors que la majorité des publications voilent les discours et analyses de ces acteurs derrière les interprétations des chercheurs, il s'agit ici au contraire de mobiliser et de donner à voir leurs représentations et leurs analyses, fondées sur une observation et une expérience pratique de l'aide et de ses mécanismes.

« Les nouvelles modalités de l'aide »

La Déclaration de Paris, et plus largement les « nouvelles modalités de l'aide », ont été formulées dans un contexte spécifique, celui du tournant des années 2000 où, après une phase de « fatigue de l'aide », l'enjeu du contrôle des matières premières resurgit et où les OMD relégitiment une aide massive, et une priorité vers l'Afrique, parallèlement au retour de l'État. « Par un véritable tour de force, les IFI [Institutions financières internationales] enclenchent un regain de la mobilisation en faveur de l'APD [Aide publique au développement], et une extension de leurs budgets et champ d'intervention »¹⁹.

L'*ownership*, « l'appropriation »²⁰ des politiques par les États, devient le maître-mot de ce que Alastair Fraser²¹ qualifie d'« ère du partenariat ». Les années 2000 voient en effet une

15. I. Bergamaschi, A. Diabaté et É. Paul, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'"appropriation" et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n° 3-4, 2007, p. 222.

16. *Ibid.*, p. 241.

17. Secrétaires généraux ou directeurs de services (principalement aux ministères de la Santé, de l'Éducation, de l'Agriculture, des Finances), directeurs d'institutions publiques, cadres de projets de développement, consultants, cadres nigériens d'agences bilatérales de coopération, leaders associatifs.

18. Ph. Lavigne Delville et A. Abdelkader, « *A cheval donné, on ne regarde pas les dents* ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Lasdel, Etudes et Travaux, n° 83, 2010.

19. I. Bergamaschi, « "Appropriation" et "lutte contre la pauvreté" au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents », *Revue Tiers Monde*, vol. 205, n° 1, 2011, p. 136.

20. Traduction française très controversée et qualifiée de « contre-sens absolu » par Florence de Lucca et Marc Raffinot, qui préfèrent le terme de « maîtrise des politiques » (que l'on peut aussi juger ambigu) : F. de Lucca et M. Raffinot, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n° 3-4, 2007, p. 206, note 2. Elle est jugée par d'autres « plus riche que celle d'*ownership* car elle

réhabilitation de l'État, parallèlement à une nouvelle montée des prix des matières premières, et à l'apparition sur la scène africaine des pays émergents, dont la Chine, qui négocient l'accès aux matières premières et s'affirment comme des donateurs généreux et peu enclins aux conditionnalités politico-économiques.

Les ambiguïtés de « l'appropriation »

La notion d'« *ownership* » apparaît donc dans un contexte spécifique. Elle est ambiguë : il ne s'agit pas tant de reconnaître une autonomie aux États dans le choix de leurs politiques que de tenter (une nouvelle fois, pourrait-on dire) de leur faire adopter les « bonnes » politiques. « Le terme “ownership” dans ce contexte signifiait donc plutôt le degré d'engagement montré par le pays receveur dans la mise en œuvre des réformes que les bailleurs de fonds l'encourageaient à adopter »²². Raffinot voit ainsi dans l'appropriation une volonté de mettre en œuvre le Consensus de Washington de façon plus efficace, voire une manière pour eux de faire porter la responsabilité d'échecs éventuels sur les gouvernements en disculpant à l'avance les bailleurs de fonds²³. Pour Whitfield et Fraser, mettre en avant la « responsabilité mutuelle » entérine et renforce l'ingérence des bailleurs de fonds dans la définition des politiques et dans la réforme de l'État²⁴.

De fait, loin de remettre en cause les postulats de l'ajustement structurel, les années 1990 se sont traduites par des pressions accrues des bailleurs de fonds pour des réformes de l'administration : démocratisation, décentralisation, réformes des procédures budgétaires, refonte des politiques sectorielles. Ces processus :

« ont abouti à une participation accrue des bailleurs de fonds et un enchevêtrement croissants des institutions d'aide et des systèmes administratifs des pays bénéficiaires. [...] Les efforts actuels pour améliorer l'efficacité de l'aide ont fréquemment accru l'implication des donateurs dans le processus de formulation des politiques »²⁵.

Un « ordre du jour titanesque », une mise en œuvre ambiguë

Ces « nouvelles modalités de l'aide » agrègent différents processus, lancés en quelques années. Au tournant des années 2000, les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSRP) en ont été la première expérimentation. Les ambiguïtés des premiers CSRP sont aujourd'hui largement reconnues²⁶ : document imposé pour bénéficier des financements,

recouvre deux sens : la bonne adéquation au contexte ("approprié à") et le meilleur contrôle du bénéficiaire ("approprié par") » : P. Jacquemot, « Harmonisation... », art. cit., p. 180, note 21.

21. A. Fraser, « Aid-Recipient Sovereignty in Historical Context », in L. Whitfield (dir.), *The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 45-73.

22. L. Whitfield et A. Fraser, « Introduction : Aid and sovereignty », in L. Whitfield (dir.), *The Politics of Aid...*, op. cit., p. 3.

23. M. Raffinot, « L'appropriation... », art. cit., p. 90.

24. A. Fraser, art. cit. ; L. Whitfield, « Conclusion : Changing Conditions ? », in L. Whitfield (dir.), *The Politics of Aid...*, op. cit., p. 361-379.

25. L. Whitfield et A. Fraser, « Introduction... », in L. Whitfield (dir.), *The Politics of Aid...*, op. cit., p. 19. Toutes les citations en anglais sont traduites par l'auteur.

26. K. Cissoko et R. Touré, « Participation des acteurs sociaux et gouvernance d'État. Le cas du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Mali », *Politique africaine*, n° 99, octobre 2005, p. 142-154.

et donc aligné sur les exigences macro-économiques de la Banque mondiale, rédaction sous l'égide de consultants internationaux pour tenir les délais, consultations parodiques de la société civile, marginalisation de l'Assemblée nationale. Témoignant d'un certain apprentissage, lors des seconds CSRP cinq ans plus tard, les secrétariats des Stratégies de lutte contre la pauvreté ont été renforcés et le processus mieux maîtrisé, les organisations dites de la société civile se sont davantage organisées pour y contribuer. Mais les contradictions demeurent, cela reste un processus expert, soumis à un cadre macro-économique strict, éloigné des réalités de terrain et insuffisamment hiérarchisé, avec une déconnexion entre stratégie de développement et processus budgétaire²⁷.

La Déclaration de Paris a, pour de nombreux observateurs, suscité un regain de débat sur les politiques de développement entre gouvernements et bailleurs de fonds et contribué à renforcer les lieux clé d'élaboration des politiques budgétaires au sein des États africains, ainsi que la négociation sur les chiffres. Bien que réelles, les évolutions sont lentes en pratique, notamment dans le basculement de l'aide projet (qui reste majoritaire) vers l'aide budgétaire, qui suscite beaucoup d'inquiétudes, tant de la part des agences d'aide que de responsables de la société civile, en particulier en termes de traçabilité. De nombreux observateurs, favorables à la Déclaration de Paris, soulignent l'ampleur de l'ambition, et la très forte exigence que le renouveau de l'aide budgétaire fait porter sur les mécanismes nationaux de suivi des finances publiques²⁸.

Ces observateurs s'interrogent aussi sur la légitimité du droit de regard que l'aide budgétaire donne aux bailleurs de fonds sur le budget national, et la perte de contrôle démocratique entraînée par la technicisation de l'élaboration et du suivi budgétaire²⁹. Enfin, les résistances à certaines mesures de transparence posent question sur la faisabilité politique de telles réorganisations des règles budgétaires. Ainsi, au Mali :

« malgré de nombreuses tentatives, les partenaires ne sont jamais arrivés à obtenir l'intégration des bases de données de la Direction générale du Budget, de la Direction nationale du Trésor et de la Comptabilité publique, pourtant indispensable pour assurer un contrôle continu et permanent de la chaîne de dépenses »³⁰.

Bref, la volonté politique d'inverser les rapports entre pays receveurs et pays donateurs pose question, d'un côté comme de l'autre, dans un contexte où l'aide, maintenant intégrée dans les stratégies globales de sécurité³¹, est reformulée dans des termes ambigus de « state-building »³² et où la rente de l'extraversion³³ n'est pas questionnée. Pour les

27. I. Bergamaschi *et al.*, « L'agenda de Paris... », art. cit. ; B. Samuel, « Le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et les trajectoires de la planification au Burkina Faso », *Sociétés politiques comparées*, vol. 16, 2009.

28. J.-F. Arnal, « Comment la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a servi de tremplin à la réforme du processus d'aide budgétaire globale au Ghana », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n° 3-4, 2007, p. 325-339 ; F. de Luca et M. Raffinot, « Aide budgétaire... », art. cit. ; P. Jacquemot, « Harmonisation... », art. cit. ; J. Amprou *et al.*, « Introduction... », art. cit., p. 31-32.

29. J.-F. Arnal, « Comment la mise... », art. cit.

30. I. Bergamashi *et al.*, « L'agenda de Paris... », art. cit., p. 234.

31. M. Duffield, « Governing the Borderlands : Decoding the Power of Aid », *Disasters*, vol. 25, n° 4, 2002, p. 308-320.

32. D. Chandler, « Comment le *state-building* affaiblit les États », *Cahiers Marxistes*, vol. 233, 2006, p. 39-52,

observateurs critiques, « il y a de nombreuses raisons d'être sceptiques sur la capacité de la Déclaration de Paris à produire de réels changements »³⁴.

Tout en s'interrogeant sur la signification politique de la Déclaration de Paris, nos interlocuteurs nigériens sont plus nuancés. Ils prennent acte de certaines évolutions partielles, que ce soit dans les dispositifs de mise en œuvre de l'aide ou dans les relations avec les bailleurs de fonds. Mais surtout, ils s'interrogent sur la possibilité d'une réelle appropriation des politiques publiques, dans un État qui a renoncé à un projet politique autonome, et dont l'administration a été affaiblie par trois décennies d'ajustement structurel et une succession de crises politiques.

Ajustement structurel, crises politiques et dépendance à l'aide internationale au Niger

Les volumes d'aide reçus par le Niger ne sont pas parmi les plus élevés de la sous-région³⁵. Pourtant, le constat de la dépendance à l'aide et de ses effets pervers est largement partagé, par les politiques, les fonctionnaires et les responsables associatifs :

« Il y a comme une sorte de découragement ou comme une sorte de fatalisme qui s'est accaparé l'esprit des élites africaines [sic], et même des populations africaines de manière générale. De ce point de vue, on est vraiment dans le cercle vicieux de la dépendance de l'aide. [...] Nos États sont abonnés à l'aide internationale. Et tout laisse croire qu'ils n'ont pas envie de sortir de ce cercle vicieux³⁶ ».

Entre crises économiques et crises politico-institutionnelles

L'histoire politique et institutionnelle du Niger est marquée à la fois par l'enjeu géopolitique de l'uranium, une forte instabilité politique et une fréquente implication de l'armée dans la politique³⁷. Le Niger a été un parent pauvre de la colonisation française³⁸ et ne disposait à l'Indépendance que de très peu de cadres³⁹. Les premiers présidents du Niger, Hamani Diori comme Seyni Kountché, ont porté un projet de modernisation impulsé par l'État, dont l'ambition s'est accrue avec les débuts de l'exploitation de

33. J.-F. Bayart, « L'Afrique dans le monde : une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, vol. 5, n° 1, 1999, p. 97-120.

34. L. Whitefield et A. Fraser, « Introduction... », art. cit., p. 2.

35. 13,8 % du RNB en 2010 (en hausse), contre 12 % au Mali et au Burkina Faso (et 21 % au Mozambique, 18,5 % au Rwanda, 29 % en RDC). Mais seulement 48 dollars américains net/habitant, contre 65 au Burkina Faso, 71 au Mali (et 97 au Rwanda, 66 en Tanzanie, 54 en RDC, 83 au Mozambique), <<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur>>, consultés le 30 mars 2013.

36. Entretien avec un ancien ministre, Niamey, 5 avril 2009.

37. I. Kimba (dir.), *Armée et politique au Niger*, Dakar, Codesria, 2008.

38. I. Kimba, « La dynamique de la gouvernance : administration, politique et ethnicité au Niger », in I. Kimba (dir.), *Le Niger : État et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 17.

39. M. Djibo, *Les Transformations politiques au Niger à la veille de l'Indépendance*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 200 et 258.

l'uranium, en 1973⁴⁰. Mais le retournement des cours de l'uranium dès 1982 a précipité la crise de la dette, qui fut d'autant plus violente qu'elle succédait de peu à l'envolée des ressources de l'État. Les négociations pour la définition d'un plan d'ajustement structurel ont commencé en 1983 et se sont concrétisées en 1985, entraînant libéralisation du secteur agricole, restructuration des entreprises publiques, informalisation de l'économie et baisse du PIB et des recettes de l'État⁴¹.

La Conférence nationale de 1991 a permis une transition démocratique et l'adoption du multipartisme, mais le gouvernement de transition, mandaté par la Conférence pour refuser l'ajustement structurel, s'est retrouvé dans une impasse. Les institutions républicaines vivent alors des blocages institutionnels successifs, aboutissant à des coups d'État militaires, en 1996⁴² et 1999⁴³, suivis d'un retour aux institutions démocratiques. Chacune de ces alternances induit une politique des dépouilles, au profit du parti au pouvoir. Depuis les années 1990, la succession des régimes et la valse des gouvernements ont « amplifié la politisation de l'administration, accéléré la mobilité des cadres et la dégradation de la gestion publique »⁴⁴.

Les années 2000 représentent une remarquable période de stabilité institutionnelle, le président Tandja, élu en 1999, étant réélu en 2005. Négociés sous la présidence de Baré, les seconds Plans d'ajustement structurel sont signés au début des années 2000 et permettent de desserrer la contrainte sur le budget de l'État en apportant de nouvelles ressources budgétaires. Suspendue pendant les coups d'État, l'aide internationale revient mais, comme dans les pays voisins, les bailleurs de fonds, peu confiants dans les institutions nationales, privilégient les dispositifs projets, hors administration.

La remontée des cours de l'uranium, la renégociation des contrats avec Areva et le lancement de la nouvelle mine d'Imouraren, les débuts de l'exploitation pétrolière par des entreprises chinoises dans l'Est du pays, ouvrent de nouvelles perspectives de ressources pour l'État. Ce qui encourage le président Tandja, en 2009, à vouloir rester au pouvoir à l'issue de son deuxième mandat, qui devait être le dernier selon la constitution⁴⁵. Ce coup de force provoque une forte opposition populaire en milieu urbain, une nouvelle suspension de l'aide internationale, et aboutit en février 2010 à un nouveau coup d'État, avant un retour aux institutions démocratiques en avril 2011.

Les vingt années écoulées depuis la Conférence Nationale ont ainsi été marquées à la fois par les conséquences de l'ajustement structurel sur l'emploi et les services publics, une forte instabilité institutionnelle – avec des blocages successifs des institutions démocratiques entraînant des coups d'État militaires –, une forte politisation et instabilité

40. M. Gervais, « Les enjeux politiques des ajustements structurels au Niger, 1983-1990 », *Canadian Journal of African Studies*, vol. 26, n° 2, 1992, p. 226-249.

41. K. L. Tinguiri, « Crise économique et ajustement structurel (1982-1988) », *Politique africaine*, vol. 38, juin 1990, p. 76-86 ; P. Guillaumont et S. Guillaumont, *Ajustement structurel, ajustement informel : le cas du Niger*, Paris, L'Harmattan, 1991.

42. E. Grégoire et J.-P. Olivier de Sardan, « Niger : le pire a été évité, mais demain ? », *Politique africaine*, n° 61, mars 1996, p. 117-121.

43. B. I. Abdourhamane, « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, n° 99, janvier 1999, p. 85-94.

44. Forum du Tiers-Monde, Institut de Stratégie d'Évaluation et de Prospective, *Efficacité de l'aide publique au développement en question. Cas du Niger*, Niamey/Dakar, ISEP/Forum du Tiers-Monde, 2009, p. 75.

45. E. Grégoire, « Niger : un État à forte teneur en uranium », *Hérodote*, vol. 142, n° 3, 2011, p. 206-25.

de l'administration et des arrêts et reprises successifs de l'aide internationale. Autant de phénomènes ayant des répercussions fortes sur l'économie et le fonctionnement de l'administration.

« *L'État a perdu pied* »

Pour nos interlocuteurs, le constat majeur est celui d'un affaiblissement des capacités administratives de l'État. La combinaison de l'ajustement structurel et de ces crises successives a induit un quadruple affaiblissement de l'État. Premièrement, l'échec de la recherche d'alternative aux PAS, par le premier gouvernement démocratique, a découragé de nombreux politiques quant à la possibilité d'un projet politique autonome, et renforcé les stratégies de soumission aux bailleurs de fonds et de gestion de l'extraversion pour mobiliser de l'aide :

« On était obligé de le faire à l'image d'un malade qui a le pied gangréné. Pas de choix donc. Si on ne fait pas ça, on n'aura pas de ressources pour payer nos fonctionnaires et si on ne les paie pas, c'est la rue⁴⁶ ».

Ces logiques sont renforcées par les pratiques des institutions d'aide (au-delà de leur diversité), les conditionnalités des financements, les déséquilibres dans la relation :

« J'ai parfois mal, en tant qu'à la fois Nigérien et personnel d'une agence de coopération à laquelle je m'identifie, quand je vois la façon dont on aborde certaines problématiques avec les institutions de l'État. On parachute certaines idées qui sont à prendre ou à laisser. Aujourd'hui, si on conçoit un projet, la participation du gouvernement nigérien est insignifiante. Tout au plus, vous avez une personne qui participe contre neuf à dix experts expatriés au nom du gouvernement du Nord, et finalement, évidemment, la décision est majoritairement celle du pays du Nord...⁴⁷ ».

Deuxièmement, les ressources humaines de l'État ont été fragilisées. Les PAS ont induit la mise à la retraite d'un personnel expérimenté, réduit le nombre de cadres au profit d'emplois temporaires et de volontaires du service civique (les « civcards », jeunes diplômés touchant une indemnité de l'ordre de 70 000 francs CFA par mois, soit environ 110 euros) :

« Aujourd'hui, vous avez des chefs de services qui sont contractuels dans les ministères. Le nombre de fonctionnaires tourne autour de 26 000, alors qu'il y a plus de 40 000 contractuels. Vous ne pouvez pas dans ces conditions, prétendre avoir un instrument qui va travailler convenablement et surtout, neutre, qui va travailler indépendamment de celui qui dirige. Ce n'est pas possible. Donc, vous n'avez pas de capacité véritablement⁴⁸ ».

46. Entretien avec un ancien cadre du ministère du Plan, directeur d'entreprise publique, Niamey, 14 mai 2009.

47. Entretien avec un cadre d'une coopération bilatérale, Niamey, 15 avril 2009.

48. Entretien avec un responsable d'ONG, Niamey, 13 mars 2009.

« Il y a un mal peut être qui nous mine, c'est que 85 % de l'administration nigérienne, c'est des "civicards", c'est des gens qui n'ont pas de responsabilités, qui ne sont pas encadrés, qui sont délaissés. Et quelques fois, c'est eux-mêmes qui vont à des réunions à la place des directeurs ou des titulaires⁴⁹ ».

Cette faiblesse des ressources humaines est aggravée par le départ de nombreux cadres compétents vers les projets de développement, les antennes locales des agences d'aide, les ONG ou les institutions internationales :

« Au Niger, l'administration est en train de perdre un certain nombre de compétences parce que c'est difficile pour tous ceux qui travaillent dans les projets et certaines agences de développement de revenir travailler dans l'administration. Et même s'ils ne quittent pas le pays, il est difficile pour eux de revenir dans l'administration parce qu'ils sont là en train de "farroter" [frimer] autour des projets et ça, c'est une perte pour l'État⁵⁰ ».

Troisièmement, la capacité régulatrice de l'administration a été fragilisée par les choix institutionnels des bailleurs de fonds – la multiplication des cellules spécialisées, créées au sein de l'administration pour répondre aux besoins des bailleurs de fonds⁵¹ – et, depuis les années 1990, par la généralisation des Unités de gestion de projets indépendantes de l'administration :

« Avant les bailleurs intervenaient pour renforcer l'État [...]. Mais devant les dysfonctionnements, ils se sont dit "on ne peut pas faire confiance à un État qui n'existe plus" et on a créé des cellules de projet parallèles. Au lieu que le travail soit fait par les services techniques, il a été fait dans des "petits États parallèles", hors de l'État, qui assuraient des rôles d'État⁵² ».

L'exercice par l'État de sa tutelle sur les projets est d'autant plus difficile à réaliser que les chefs de projets, même détachés de l'administration, disposent de budgets conséquents, de relations directes avec les bailleurs de fonds, et de salaires sans commune mesure avec ceux de leurs collègues restés dans l'administration :

« Les cadres qui étaient avec moi quand je devrais les faire partir en mission, ils n'avaient pas la force d'aller en mission, vous comprenez. Vous avez un cadre qui touche 80 000 francs CFA par mois, qui doit aller contrôler des cadres de projet dont le minimum de salaire est de 1 million de francs CFA⁵³ ».

49. Entretien avec un responsable de réseau d'ONG, Niamey, 16 juin 2009.

50. Entretien avec un haut cadre du ministère des Finances, Niamey, 10 mars 2009.

51. J.-D. Naudet, *Trouver des problèmes...*, op. cit, p. 198-205.

52. Entretien avec un cadre d'une agence bilatérale, Niamey, 26 juin 2009.

53. Entretien avec un ancien directeur des Etudes et de la Planification du ministère de l'Agriculture, Niamey, 07 avril 2009.

Les stratégies de contournement de l'État mises en place par les bailleurs de fonds dans les années 1990 ont ainsi aggravé la situation d'une administration déjà fragilisée par l'ajustement structurel des années 1980 et la politisation des recrutements. Nombreux sont les interlocuteurs pour qui, depuis le début des années 1990, « l'État a perdu pied » ou « s'est effondré » quand ce n'est pas « le sens de l'État [qui] s'est perdu », contrastant avec une vision, en partie romantisée, de l'époque Kountché :

« En ce moment, on avait un chef d'État qui avait une ambition pour ce pays-là. Il s'est fait aussi entouré par des cadres qui étaient plus ou moins intéressés par l'avenir du pays. Je me rappelais quand j'ai commencé à travailler au plan, lors des réunions, on est fier d'être Nigérien en entendant les interventions des cadres. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il y avait une vision très claire non seulement sur le plan quinquennal mais aussi au niveau des régions où il y avait des plans aussi⁵⁴ ».

Certains de nos interlocuteurs considèrent que cette situation résulte d'une stratégie volontaire des bailleurs de fonds :

« Vous connaissez les efforts fournis par la Banque mondiale et le FMI pour casser notre administration, depuis les années 1980. Les institutions telles que le FMI et la Banque mondiale ont tout fait pour ramener notre administration juste à des simples signataires. Ils l'ont totalement vidée⁵⁵ ».

Mais la plupart mettent en avant une responsabilité de l'État nigérien, et le jeu des dynamiques politiques internes et des stratégies des bailleurs de fonds :

« Les États ont perdu une certaine crédibilité, donc, volontairement, les bailleurs sont passés à côté [...]. C'est le produit de la crise propre de l'État, aggravée par les PAS. Les expériences des grands projets gérés par les services techniques n'ont pas été satisfaisantes, il y a eu de gros détournements. Donc les bailleurs ont mis en place des équipes où ils pouvaient porter plainte, ce qui n'est pas possible avec l'État⁵⁶ ».

L'ampleur des stratégies d'instrumentalisation de l'aide

La perte ou l'impossibilité de projet politique, les décalages de salaires et de conditions matérielles entre agents travaillant dans les services techniques, agents des projets ou des ONG et consultants renforcent une conception instrumentale de l'aide, qui devient une rente dont il faut profiter. Du fait des différentiels de salaires et d'avantages qu'ils procurent, et de leur faible durée, les projets sont vus par bon nombre de cadres comme des opportunités d'enrichissement, licite (salaires, per diem, avantages divers) ou illicite (petite ou grande corruption). Pour avoir accès eux aussi à une partie de la rente, les

54. Entretien avec un ancien cadre du ministère du Plan, Niamey, 14 mai 2009.

55. Entretien avec un cadre de projet bilatéral, Niamey, 15 avril 2009.

56. Entretien avec une consultante, Niamey, 14 mai 2009.

fonctionnaires multiplient les ateliers ou les missions de terrain et, lorsqu'ils le peuvent, les prises de disponibilité pour réaliser des missions de consultation :

« On ne peut pas reprocher aux gens de chercher des compléments de revenu lorsque le salaire de base ne permet pas de vivre. Il est difficile de dissuader les gens d'aller en mission à Diffa, même lorsqu'il y a du travail à faire ici. On voit des gens qui reviennent après un mois d'absence, et qui protestent lorsqu'ils ne sont pas sur les listes pour repartir le lendemain... On a beau leur dire "Mais mon cher, comment veux-tu faire ton travail ici, si tu repars tout de suite ?"⁵⁷ ».

Ces formes d'instrumentalisation légale – qui ont néanmoins des implications pratiques sur le fonctionnement de l'administration – se couplent à différentes pratiques de détournement et de corruption, à but d'enrichissement personnel et/ou de redistribution politique. Les représentations populaires associent poste dans un projet et enrichissement, ce qui accentue la pression sociale à la redistribution qui porte sur les responsables des projets :

« Dans les projets, c'est difficile de faire une gestion honnête. Le second directeur du projet où j'ai travaillé avant était très critiqué parce qu'il était honnête : "ça c'est un pauvre type, il ne sera jamais riche". Les fonctionnaires, les commerçants, tout le monde le critiquait. Les gens honnêtes sont perçus comme des cas pathologiques⁵⁸ ».

Tout comme on sait dans une administration donnée (la gendarmerie, les douanes, etc.), quels sont les postes rémunérateurs⁵⁹, les cadres ou les consultants savent quels sont les projets « lucratifs », et ceux où la corruption est systématique : « Dans le milieu, on sait quel projet prend 10 % [sur les appels d'offres]. Tu choisis de travailler avec eux ou non⁶⁰ ».

Les circuits de corruption dépassent bien sûr le niveau des agents des projets⁶¹. Au delà des alternances, les nominations clientélistes des chefs de projets sous tutelle publique créent des obligations envers les supérieurs ou le parti au pouvoir, et des retours financiers en leur faveur. Dans plusieurs cas, les manipulations et surfacturations des marchés publics ont permis de financer l'émergence de grands commerçants, devenus ensuite financeurs du parti qui les a aidés.

Ces pratiques ne sont bien sûr pas spécifiques aux projets : nos interlocuteurs s'accordent à dire qu'elles reflètent d'abord la culture de gestion des deniers publics. De plus, les contrôles sont certes globalement plus importants dans les projets, en particulier les projets sur dons, que sur l'argent public : les bailleurs de fonds vérifient les factures, exigent des

57. Entretien avec un assistant technique expatrié d'une coopération bilatérale auprès d'un ministère technique, Niamey, 17 juin 2009.

58. Entretien avec un cadre d'une agence bilatérale d'aide, Niamey, 26 juin 2009.

59. G. Blundo, « Une administration... », art. cit.

60. Entretien avec une consultante, Niamey, 14 mai 2009.

61. M. Mathieu, « Projets de développement et corruption. Prédipositions et effets d'entraînement », in G. Blundo (dir.), *Monnayer les pouvoirs ; espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, Paris/Genève, PUF/IUED, 2000, p. 123-156.

audits. Mais l'exigence de rigueur varie fortement selon les politiques des bailleurs (en termes de contrôle), la personnalité du chef de projet, les négociations politiques. De plus, renforcer les contrôles et les procédures déplace les lieux de corruption et suscite un raffinement des détournements et fausses factures plus qu'ils ne les suppriment. Par exemple, la multiplication des erreurs dans les dossiers d'appels d'offres permet de manipuler les informations, d'évincer les candidats que l'on ne souhaite pas ou d'annuler un appel d'offres dont le résultat ne serait pas celui qui était souhaité :

« Le dossier d'AO [appel d'offres] est souvent mal fait. [...] Il y a plein de fautes d'inattention, de négligences, qui obligent à annuler le dossier. Par exemple, on dit "l'ouverture des plis sera à 10 h", et il faut pour cela que les différentes parties soient présentes. Mais on a un dossier où c'est écrit "10-12 h". Du coup, certains viennent à 10 h, d'autres à 12, et on dépouille à 12 h, quand une partie des gens qui devaient être là sont repartis... Ou alors il y a deux dates différentes selon les dossiers⁶² ».

L'aide est donc particulièrement soumise aux détournements et aux instrumentalisation : à « l'économie morale de la corruption »⁶³ s'ajoutent – pour les cadres impliqués dans l'aide – l'affaiblissement du sens de l'État, un sentiment de dépossession par rapport aux choix des bailleurs et des experts internationaux (qui justifierait de « se payer sur la bête »), et les jalousies liées aux inégalités de revenus (salaires, *per diem*, honoraires, etc.) permises par l'aide.

Le cercle vicieux de la dépendance à l'aide et l'abandon d'un projet politique

Néo-patrimonialisme, conditionnalités et choix institutionnels des bailleurs de fonds, instabilité politique et politisation de l'administration se renforcent, dans un cercle vicieux où les carences de l'État et sa déresponsabilisation – elles-mêmes pour partie dues à aux politiques d'aide – entraînent de nouvelles conditionnalités. Le tout produit à la fois une démission face aux responsabilités publiques – du fait des asymétries dans la relation – et la mise en place de stratégies d'instrumentalisation de ce qui apparaît aux Nigériens comme des « choses de Blancs ». Les enjeux de maintien au pouvoir pour les politiques, de sécurisation des revenus pour les cadres, contribuent à rendre plus difficiles et plus coûteuses les stratégies d'affirmation d'un projet ou d'une volonté propre : le responsable d'une direction technique dans un ministère a besoin de projets pour faire fonctionner une administration exsangue ou distribuer soit des honoraires soit des *per diem* à ses cadres tandis que l'espoir entretenu par un certain nombre de cadres de pouvoir un jour travailler dans un projet ou pour une institution d'aide réduit d'autant leur énergie à s'opposer aux désirs des bailleurs de fonds⁶⁴.

62. Entretien avec un assistant technique expatrié africain d'une coopération bilatérale auprès d'un ministère technique, Niamey, 17 juin 2009.

63. J.-P. Olivier de Sardan, « L'économie morale de la corruption », *Politique africaine*, n° 63, octobre 1996, p. 97-116.

64. De nombreux acteurs témoignent que les réactions de l'administration face à un projet monté par des consultants recrutés par les bailleurs (et donc d'abord redevables devant ces derniers) se limitent souvent à des négociations sur les budgets et leur répartition.

Une part non négligeable des personnes bénéficiant d'une formation supérieure vit – directement ou indirectement – de l'aide si bien que la permanence de cette dernière s'avère socialement indispensable pour elles. « L'aide est devenue une finalité qui fait vivre les gouvernants et les cadres : les seuls perdants sont peut-être les populations »⁶⁵ :

« La Banque mondiale vient avec ses projets, qui sont les mêmes partout. [Les cadres de l'administration] prennent, et ils signent. J'ai l'impression que le Niger est un vaste champ où le propriétaire laisse tout le monde venir travailler, même s'il y a des problèmes de cohérence. Il essaie difficilement d'harmoniser, et encore. Chacun cultive son bout de champ⁶⁶ ».

Ce renoncement à un projet politique autonome n'est évidemment pas total. Certains de nos interlocuteurs citent des cadres engagés ayant une vision et cherchant à en convaincre les bailleurs de fonds, des agents d'agences de coopération particulièrement à l'écoute. On observe également des cas d'alliances entre cadres engagés et bailleurs, par exemple entre le ministère de l'Éducation de base et certaines coopérations bilatérales contre la Banque mondiale sur la formation des instituteurs. Il existe aussi des tensions et des bras de fer sur certains enjeux jugés stratégiques, comme la réforme ou la privatisation de certaines institutions à l'image de l'Office national des produits pharmaceutiques et chimiques, dont la restructuration est jugée indispensable par les bailleurs de fonds et perçue comme une perte de maîtrise sur le secteur par le ministère de la Santé. Mais ces exemples font plutôt figure d'exceptions.

La Déclaration de Paris en actes : entre attentisme, contraintes de procédures et évolutions des pratiques

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris s'inscrit dans ce contexte d'instrumentalisation de la dépendance à l'aide, ce qui interroge la réception de ses principes et la façon dont elle est mise en œuvre. Au moment de nos enquêtes, la connaissance de la Déclaration était très variable selon que les interlocuteurs y étaient directement confrontés ou non. Dans la santé et l'éducation, principaux secteurs concernés par la mise en place de fonds communs, les principes étaient largement approuvés, malgré de nombreuses difficultés pratiques de mise en œuvre :

« Chaque fois, quand ils veulent exécuter une activité, aujourd'hui c'est fonds commun, demain c'est Unicef, après-demain c'est OMS. Il faut donc qu'on arrive à avoir des procédures harmonisées. Tant qu'on n'harmonisera pas les procédures, on aura toujours des difficultés en termes d'efficacité parce que, chacun avec ses procédures, c'est vraiment difficile, vous le savez autant que moi⁶⁷ ».

65. Entretien avec un responsable d'ONG, Niamey, 13 mars 2009.

66. Entretien avec une consultante, Niamey, 14 mai 2009.

67. Entretien avec un cadre du ministère de la Santé, Niamey, 28 avril 2009.

La mise en route de cette approche programme a été compliquée, et les problèmes de procédures demeurent :

« Chaque mois de juin, on a une revue conjointe avec les bailleurs. Chacun annonce sa contribution, on établit sur cette base un budget programme, qui est discuté avec le ministère de l'Economie et des Finances. En septembre, un atelier avec les PTF [Partenaires techniques et financiers] permet de valider. Mais le budget de l'État nigérien est calé sur l'année civile, il est voté par l'Assemblée au 31 décembre et les fonds sont libérés tardivement, souvent en mars, alors que nous sommes sur un cycle d'année scolaire : ils arrivent alors que l'année scolaire est presque finie... Il y a donc un double problème, celui du décalage de cycle entre cycle budgétaire et cycle scolaire, et celui des délais de décaissement⁶⁸ ».

Pour autant, la majorité des acteurs souligne une amélioration du dialogue : chacun apprend à se construire une vision globale et à sortir de son raisonnement « projet », même si les projets demeurent une forme importante d'aide. Lors des réunions des cadres de concertation, il est plus facile de négocier des moyens pour des actions qui n'avaient pas été prévues, mais qui apparaissent à tous comme nécessaires. Le fait de dresser un bilan commun permet de mettre chacun – État comme bailleurs – devant ses responsabilités et de débloquer des situations :

« Il y a des apprentissages. Il y a de nombreux avantages : une meilleure coordination, plus d'informations et d'échanges d'informations. On évite les risques de duplication. On sait ce que chacun fait. On a fait un recensement pour savoir quels sont les partenaires qui interviennent dans telle ou telle thématique. Cela permet d'assurer que toutes les thématiques sont prises en charge. Cela donne plus de souplesse et ça permet aux Partenaires techniques et financiers de se positionner⁶⁹ ».

« Vous voyez la réaction des PTF, chacun réagit et prochainement chacun fera en sorte qu'on ne vienne pas citer son nom. Donc, la compétition se fait non seulement au sein des structures mais avec les PTF également⁷⁰ ».

Ces progrès de la coordination vont de pair avec une responsabilisation des structures de l'État. La maîtrise d'ouvrage et la maîtrise des budgets sont davantage entre les mains de l'administration. Les cellules autonomes deviennent des cellules d'appui, sans responsabilité opérationnelle, les assistants techniques sont repositionnés au service de la stratégie du ministère et non du bailleur qui les finance :

« Il n'y a pas une unité de coordination à part, c'est la Secrétaire Générale du ministère qui est la coordinatrice de ces fonds communs, et le directeur des ressources financières et du matériel du ministère, c'est lui qui s'occupe de tout ce qui est aspect fiduciaire. [...] Donc,

68. Entretien avec un cadre supérieur, ministère de l'Education de base, Niamey, 16 juin 2009.

69. Entretien avec un haut cadre du ministère de l'Agriculture, Niamey, 14 avril 2009.

70. Entretien avec un cadre d'une cellule de coordination, ministère de la Santé, Niamey, 28 avril 2009.

tout ce qui concerne l'appui à la coordination, je le fais au niveau du secrétariat général. Pour nous c'est vraiment une innovation, du moment où ce n'est pas une unité de coordination à part, ce ne sont pas des structures parallèles, ce sont les structures du ministère elles-mêmes qui exécutent leurs activités en fonction de leur planification⁷¹ ».

Mais ceci ne va pas sans difficultés. Certaines découlent de l'ampleur des mutations nécessaires, tant du côté des bailleurs de fonds que de l'État. Les procédures nationales ne sont pas encore rôdées pour ce type de gestion, tandis que des hésitations de la part de différentes parties entraînent des problèmes de calage de cycle, des doubles procédures qui ralentissent la mise en œuvre, quand elles ne la bloquent pas.

De plus, l'ampleur de l'engagement des uns et des autres dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris reste en suspens. Les différents bailleurs de fonds ont des stratégies différentes. Le débat sur l'équilibre entre aide projet, aide budgétaire programme et aide budgétaire directe est vif, aussi bien entre agences d'aide qu'en leur sein⁷². L'aide budgétaire réduit la visibilité de l'apport d'un donateur, la coordination contraint son autonomie. Le lien direct avec les équipes opérationnelles, aisé avec les Unités de gestion de projet, se distend. Du côté de l'État, les évolutions vers l'aide programme ou l'aide budgétaire remettent en cause l'autonomie de négociation des ministères sectoriels et les avantages matériels que leurs agents tiraient de la logique projet. L'engagement de l'administration – variable selon les secteurs et les acteurs – relève pour certains du suivisme habituel face aux thématiques à la mode dans les institutions d'aide davantage que d'une volonté de reprise en charge de ses responsabilités :

« A l'heure actuelle, on parle beaucoup de stratégies nationales. Mais est-ce que les stratégies sont là uniquement parce que les bailleurs le demandent, ou parce que c'est une volonté de l'État ?⁷³ »

« [Les responsables de l'administration] n'ont pas suffisamment de visibilité par rapport à l'horizon qu'on veut atteindre. Ils n'ont peut-être pas une vision des agendas qu'on a devant soi. Et puis, ils se disent qu'on peut même faire sans, que c'est une mode. Entre d'un côté, la mode qu'on veut imposer et le réflexe de tous les jours qui nous dit qu'on peut s'en passer, il y a un énorme problème⁷⁴ ».

De fait, la succession rapide des paradigmes de l'aide n'incite guère les agents de l'État à se projeter dans la durée et à s'investir dans une stratégie de moyen terme, susceptible

71. Entretien avec un cadre d'une cellule d'appui, ministère de la Santé, Niamey, 28 avril 2009.

72. Ainsi, lors de la restitution intermédiaire de l'évaluation conjointe de l'aide au Niger, la mention par les évaluateurs des risques liés à l'aide budgétaire directe et de l'insuffisante préparation du ministère des Finances a fait jubiler certains agents de la Délégation de l'UE, qui trouvaient là des arguments contre les consignes qu'ils recevaient de Bruxelles : « *Il faut faire remonter ça à Bruxelles !* » (observation personnelle, cabinet du Premier ministre, mai 2009).

73. Entretien avec un cadre d'une agence d'aide, Niamey, 23 juin 2009.

74. Entretien avec un directeur d'institution publique, ministère de l'Agriculture, Niamey, 07 avril 2009.

d'être remise en cause par l'arrivée du paradigme suivant, avant même d'avoir pu être internalisée :

« Je me demande si la Déclaration de Paris n'est pas en retard car aujourd'hui, on parle de la gestion axée sur les résultats de développement. Vous voyez qu'ils ont encore ajouté quelque chose. Il y a toujours un changement⁷⁵ ».

Dans le cadre de la Déclaration de Paris – et cela ne change pas de ce qui se pratiquait avant elle –, les agendas et les calendriers restent fixés par les bailleurs de fonds, les rythmes sont dictés par les conférences internationales de suivi et par les enjeux propres des différents bailleurs. Le risque est alors grand de ne pas prendre en compte les conditions et délais nécessaires pour une reprise en charge par l'État, un écueil qui inquiète certains cadres, défenseurs de l'administration mais bien placés pour mesurer son état de délabrement :

« Vous savez, l'approche programme, c'est revenir confier la gestion à l'administration. Et c'est ça le danger. On veut revenir à l'administration alors que cette administration a perdu toute crédibilité. Il faut donc la réhabiliter maintenant. Mais nous ne sommes pas préparés à faire ça. Tout se passe comme si nous allons être surpris un matin en nous réveillant de nous rendre compte que c'est à nous de mettre en œuvre, alors que nous ne sommes pas prêts à le faire. Est-ce que ce n'est pas un autre complot ? Je ne sais vraiment pas⁷⁶ ».

Les analyses actuelles en sciences politiques mettent l'accent sur les formes de redéploiement de l'État à travers les processus de privatisation, sur la façon dont les réformes liées aux « nouvelles modalités de l'aide » influent sur les processus de formation de l'État, sur les nouveaux dispositifs de gouvernement à distance qui se constituent, entre gestion des marges et vaines tentatives de *state-building*, dans un contexte de bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale⁷⁷.

Nos interlocuteurs nigériens, cadres des administrations sectorielles, des projets, des ONG, ne contesteraient pas forcément ces analyses. Mais, dans les entretiens que nous avons eus, ils s'intéressent d'abord au fonctionnement de l'administration, au quotidien des rapports entre administration et agences d'aide. Dans ce cadre, leur constat de base est l'affaiblissement des capacités des administrations sectorielles, l'instrumentalisation financière et politique de l'aide, et ce qu'ils perçoivent comme un renoncement à une vision politique autonome. Ils ne nourrissent pas d'illusions sur les logiques du système d'aide, mais pour la plupart d'entre eux, la responsabilité est d'abord du côté des élites étatiques :

« La responsabilité, elle est du côté de l'État. Si le pays qui exprime le besoin d'aide s'organise pour bien exprimer son aide, pour bien la recevoir, il n'y a pas de places pour la divagation. Mais évidemment, la nature a horreur du vide. Si le pays receveur crée un vide,

75. Entretien avec un cadre d'une cellule de coordination, ministère de la Santé, Niamey, 28 avril 2009.

76. Entretien avec un directeur d'institution publique, ministère de l'Agriculture, Niamey, 07 avril 2009.

77. B. Hibou, *La Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012.

le partenaire peut avoir tendance à faire ce qu'il veut. Si le pays n'a pas une expression, eh bien pour justifier son aide, le partenaire fera sa propre expression et mettra son aide comme il veut⁷⁸ ».

De ce point de vue, les évolutions actuelles liées à la Déclaration de Paris sont plutôt positives. Certes, elles ne remettent pas en cause l'aide ni les rapports de domination qui s'y jouent. Un seul de nos interlocuteurs va jusqu'à considérer qu'un « sevrage » de l'aide est indispensable. Certes, ces évolutions entérinent un principe de co-production des politiques publiques entre État et bailleurs de fonds, problématique du point de vue de la souveraineté et de *l'ownership* au sens de « contrôle » sur les politiques⁷⁹.

Finalement, tant du point de vue des bailleurs de fonds que des administrations, ce qui se joue à travers les cadres de concertation, les fonds communs et un glissement plus ou moins progressif et mesuré vers l'aide budgétaire, c'est principalement une réduction des effets pervers les plus massifs de la multiplication des bailleurs et du contournement de l'État. Ceci peut paraître bien limité. Pourtant, dans le contexte nigérien, pour nos interlocuteurs, la Déclaration de Paris ouvre quelques nouveaux espaces, des opportunités pour reprendre un peu d'initiative et d'autonomie. Comme le dit un directeur d'institution publique, « cette liberté-là qu'on a théoriquement, il faut la prendre »⁸⁰.

Saisir cette opportunité n'aboutira pas, bien sûr, à inverser les rapports avec les bailleurs de fonds, et à rayer d'un trait de plume les logiques d'instrumentalisation de l'aide, ni les effets de trois décennies d'ajustement structurel. Mais cela pourrait rouvrir des espaces de réappropriation de la réflexion sur les politiques et les modalités de mise en œuvre de l'aide.

Il faudra donc suivre, à travers des analyses empiriques, la façon dont les différents protagonistes au sein des élites, des administrations, des bailleurs de fonds et de la société civile – chacun de ces groupes étant évidemment hétérogène et leurs acteurs occupant fréquemment, simultanément ou successivement, des positions différentes – se saisissent des principes de la Déclaration de Paris et de ses différents instruments, dans leurs alliances et leurs rapports de force, et font ou non bouger quelques lignes, et dans quels sens.

Philippe Lavigne Delville
UMR GRED/IRD

Abstract

"Paris declaration" and aid dependency: insights from Niger

78. Entretien avec un directeur d'institution publique, Niamey, 07 avril 2009.

79. Whitfield considère ainsi que, suivant l'exemple du Botswana, les États africains devraient au contraire refuser ce principe, tout comme une coordination des bailleurs de fonds qui réduit leur marge de négociation et négocie de façon bilatérale à partir d'un projet politique autonome. L. Whitfield, « Conclusion... », art. cit.

80 Entretien avec un directeur d'institution publique, ministère de l'Agriculture, Niamey, 07 avril 2009.

Questioned about their perception of aid and its effects on the state and the society, the actors from Niger involved in aid, its negotiation or implementation insist on the weakening of the administration and the loss of political project. The concept of "ownership" in the Paris Declaration is debated; concrete changes relate more to a reduction of the most obvious pernicious effects of the multiplication of donors and their bypassing of the state, than to a real change of perspectives. Nevertheless most of them think it opens some opportunities that the state has to seize.