



HAL
open science

Socioanalyse de l'évolution de la politique de coopération agricole au développement entre la France et le Sénégal

Patience Le Coustumer

► **To cite this version:**

Patience Le Coustumer. Socioanalyse de l'évolution de la politique de coopération agricole au développement entre la France et le Sénégal. Science politique. 2014. dumas-01087004

HAL Id: dumas-01087004

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01087004>

Submitted on 25 Nov 2014

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

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

Université Panthéon-Sorbonne Paris 1



Mémoire Master 2 Recherche Science Politiques &
Relations Internationales

Socioanalyse de l'évolution de la politique de coopération
agricole au développement entre la France et le Sénégal

Année 2013-2014

Patience LE COUSTOMER

Sous la codirection de

Philippe MARCHESIN

Olivier NAY

Remerciements

Comment remercier tous ceux sans qui toutes ces pages n'auraient pu être noircies ?

Je tiens à remercier sincèrement Jean-Jacques Gabas pour sa patience à mon égard et la confiance dont il m'a honorée alors que ce projet n'était qu'une chimère.

Un immense merci à tous ceux qui ont accepté de me recevoir à tous les stades de ce travail, pour m'écouter et me conseiller. Ces oreilles attentives ont apporté à la problématisation de ce travail toute sa profondeur.

Sans leurs précieuses paroles, rien de ce qui a été envisagé n'aurait pu voir le jour. Merci à tous les enquêtés, en France et au Sénégal pour le temps qu'ils m'ont accordé.

Merci à Denis Depommier de m'avoir ouvert les portes du CIRAD à Dakar.

Merci à Philippe Marchesin et Olivier Nay d'avoir accepté d'encadrer ce projet et d'avoir été présents tout au long de cette année. Merci pour votre soutien, vos recommandations et vos enseignements.

Merci à tous ceux qui ont accepté d'ouvrir leurs carnets d'adresses et œuvrés pour que les portes me soient ouvertes tant à Paris qu'à Dakar.

Merci à la famille Sambou.

Sommaire

Liste des tableaux et figures	3
Introduction	5
Partie I. Comprendre l'évolution de la politique française de coopération de 1960 à 2012 et de la politique agricole sénégalaise	16
1. Dépendance au sentier et réformes de l'aide publique au développement française	16
1.1. Évolution du régime international de l'aide	18
1.2. Transformation de l'aide publique au développement française	24
2. L'historicité de la politique agricole sénégalaise	41
2.1. Caractéristiques du Sénégal	43
2.2. Transformations de la politique agricole sénégalaise	47
Partie II. ... Pour mesurer les transformations de la politique de coopération agricole française avec le Sénégal	58
1. La politique de coopération agricole au développement française au Sénégal	59
1.1. Le Sénégal et la coopération internationale	59
1.2. Une coopération agricole française plurielle « privatisée »	64
2. Une coopération marquée par la bureaucratisation néolibérale.....	72
2.1. Appropriation des normes du « privé » par le secteur public.....	72
2.2. Les effets de la bureaucratisation néolibérale sur la coopération agricole.....	83
Conclusion	92
Bibliographie	95
Annexes	101

Liste des tableaux et figures

Tableau 1. Grille de lecture des transformations des politiques de coopération.....	p.24
Tableau 2. Répartition de l'aide par grandes catégories de secteurs socio-économiques en 2011.....	p.36
Figure 1. « Chronogramme de l'écosystème APDF 1989-2012 ».....	p.28
Figure 2. Allocation APD par instrument en volume (versement en millions de dollars).....	p.32
Figure 3. Aide publique au développement nette reçue (\$ US courants).....	p.63
Figure 4. APD nette reçue par habitants (\$ US constants).....	p.63
Figure 5. Dynamiques de changements de l'APD.....	p.76

*« Chaque instrument est une forme condensée de savoir
sur le pouvoir social et les façons de l'exercer »*

Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2012)

Introduction

Dans un monde de plus en plus technicisé, où le recours aux chiffres est permanent, nous pourrions pu être tentés de participer à cette technicisation du monde et résumer le comportement humain à une équation à deux inconnues. Choisisant parmi les mille et une façons d'étudier les relations internationales et la coopération au développement, nous avons porté notre regard sur les individus qui composent le système international. Plus précisément, nous nous sommes intéressés à leurs relations, notamment celles qui caractérisent la coopération entre pays dit du *Nord* et du *Sud*. Cette action collective nous est apparue comme « largement formatée par des dispositifs sociotechniques qui ne relèvent pas uniquement de la couche visible des grandes lois et des institutions : catégories juridiques, normes juridiques, protocoles de calcul, ratios d'équilibre financier etc. [mais par des] pilotes invisibles de l'action [qui] sont des adjuvants nécessaires à l'action. [Or] on ne peut penser les relations de coordination de l'action sans les introduire »¹. Autrement dit, la coopération entre pays est rendue possible par un certain nombre d'instruments de l'action publique, invisibles ou discrets, qui régissent tant les comportements humains que le fonctionnement des institutions. Parce que ces dispositifs rendent possible l'action et acquièrent une certaine autonomie, nous avons fait le choix de traiter de la coopération au développement par l'instrumentation de l'action publique, c'est-à-dire toute la part d'« action collective formatée par des dispositifs existants »².

« Un *instrument d'action publique* constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations dont il est porteur. L'« *instrumentation de l'action publique* » renvoie à l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des instruments (des techniques de régulation, des moyens d'opérer qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit de comprendre non seulement les raisons qui conduisent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les

¹ LORRAIN D., « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in LASCOUMES P., LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p.165

² LORRAIN D., *op.cit.*, p.164

effets produits par ces choix (Lascoumes et Le Galès, 2004) »³. En tant que « traceur » pour reprendre les termes de P. Lascoumes et P. Le Galès, des changements des politiques publiques, l'étude des instruments est à la fois l'étude d'une situation donnée et l'évolution de cette dernière. Ils nous permettent de saisir *par le bas*, en interne, les transformations de l'action publique. Et ce programme s'applique tant à l'étude des politiques publiques nationales, qu'internationales.

Arrimés aux fondements de la science politique, nous analyserons les réformes de la politique française d'aide au développement en matière agricole à partir des concepts offerts par la science politique. Il s'agit ici de penser les changements intervenus au cours des quatre vingt dernières années en matière de coopération agricole au développement, entre la France et le Sénégal, en termes de « bureaucratisation néolibérale ». Développée par Béatrice Hibou, la bureaucratisation néolibérale doit s'entendre comme « la diffusion de pratiques bureaucratiques issues du marché et de l'entreprise : la bureaucratisation actuelle ne doit pas être comprise comme une institution, une administration, bref, un appareil hiérarchisé propre à l'État, mais comme un ensemble de normes, de règles, de procédures et de formalités qui n'englobent pas seulement l'administration étatique mais l'ensemble de la société, en somme, ce que l'on nomme aujourd'hui dans le jargon néolibéral lui-même, la « gouvernance » »⁴. La bureaucratisation néolibérale est issue du monde de l'entreprise et du marché et procède d'une diffusion à l'ensemble de la société des normes du privé, « qui opèrent comme des technologies de pouvoir »⁵. À travers la bureaucratisation néolibérale on assiste à un « redéploiement » de l'État et à « la mutation des modes de gouvernement »⁶. Analysée comme un instrument de l'action publique, la bureaucratisation néolibérale et ses outils offrent une analyse nouvelle des changements à l'œuvre dans la coopération au développement et dans la reconfiguration des relations internationales.

La réflexion de B. Hibou autour de la bureaucratisation néolibérale « s'inscrit dans le sillage de recherches antérieures qui, s'opposant aux thèses du retrait ou de la faillite de l'État, soulignaient sa « privatisation », qu'on devait comprendre non comme sa cannibalisation par des intérêts privés comme on [lui] a souvent fait dire à tort, mais comme son réaménagement

³ LASCOUMES P., LE GALÈS P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, p.99

⁴ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, p.16

⁵ HIBOU B., *Ibid.*, p.8

⁶ *Ibid.*, p.8

continu, la poursuite de sa formation, sous l'effet de la libéralisation économique et des privatisations »⁷. Ses travaux ont pour but d'approfondir la réflexion autour du « privé », d'en affiner la compréhension. Ils « dévient le regard de cette catégorie pour le porter vers ce qui permet la diffusion de pratiques et l'universalisation du modèle de rationalisation, à savoir le processus d'abstraction et de mise en forme des façons de penser, de voir et de comprendre »⁸. B. Hibou a notamment développé dans ses travaux l'exercice de la domination sous toutes ses formes, et en particulier bureaucratiques, sans en oublier les « douceurs insidieuses » pour reprendre les termes qu'elle emprunte à Foucault, qui sont au cœur de l'exercice de la domination. Autrement dit, le fait que nous soyons parties prenantes de ce système, volontairement ou non, et que nous entretenions et participions à cette bureaucratisation néolibérale. « Ainsi, dans la filiation directe de Marx, de Weber et des grands penseurs de la bureaucratisation, cette dernière est comprise comme « universelle » ; elle ne doit pas être comprise comme une administration, un appareil hiérarchisé propre à l'État, une institution, une structure, mais comme un mode de fonctionnement par formalisation, systématique, à travers l'usage de normes, de règles, de procédures, de codes. [...] Ces formalités peuvent être lues comme procédant d'un processus de rationalisation, de la volonté de calculabilité et de prévisibilité, de la recherche de neutralité et d'objectivité... caractéristiques de la bureaucratie. [...] Ces formalités sont avant tout des abstractions issues du monde du marché et de l'entreprise et diffusées à l'ensemble de la société [...]. Cette diffusion de normes, de procédures et de catégories, notamment à l'État, est l'une des caractéristiques du néolibéralisme »⁹.

Nous nous trouvons dans la situation où les lourdeurs de la bureaucratie étatique sont remplacées par d'autres lourdeurs, mais ces dernières ne sont souvent pas perçues comme telles par leurs promoteurs. Par exemple, les lourdeurs du « management, le caractère chronophage de la systématisation des pratiques de *reporting* au sein des entreprises, l'absence de transparence des chiffres et des indicateurs, le formalisme des procédures de normalisation ou de certification ou le surcroît de travail, les « doublons » et l'absence d'efficacité des audits. Ce qui peut paraître paradoxal est en réalité assez logique : la croyance en l'homothétie

⁷ *Ibid.*, p.8

⁸ *Ibid.*, p.8

⁹ *Ibid.*, p.9

du « public » et du « privé » et en la supériorité du modèle de l'entreprise et du marché sur tout autre amène à critiquer la spécificité de l'État et de ses modes de fonctionnement et à promouvoir en son sein les pratiques managériales issues du privé. Mais ces pratiques managériales, et plus généralement, ces pratiques issues du monde de l'entreprise et du marché, sont aussi des pratiques bureaucratiques »¹⁰.

« En nous inscrivant dans la conception foucaldienne du pouvoir et en reprenant le concept de gouvernementalité, nous montrons que la bureaucratisation néolibérale est l'un des lieux d'énonciation du politique, de l'exercice du pouvoir et de la domination, des luttes et des conflits, des rapports de force entre acteurs aux positions différentes, voire incompatibles »¹¹. Et comme l'énonce B. Hibou : « il est impossible d'adhérer à une vision univoque de la bureaucratisation néolibérale ». Ceci explique pourquoi, nous ne prendrons ni le parti-pris de ceux qui perçoivent la bureaucratisation néolibérale comme un bienfait, ni ne limiterons cette dernière à ses effets pervers. Notre objectif est moindre. Il s'agit avant tout de **valider ou non, l'observation du phénomène de bureaucratisation néolibérale dans le domaine de la coopération agricole entre la France et le Sénégal. Et ce faisant, d'en déterminer les conséquences sur les pratiques des acteurs impliqués dans cette coopération.** Compte-tenu des divers propos recueillis et des observations de terrain, nous en avons conclu à l'application de la théorie de B. Hibou au domaine de la coopération agricole au développement.

Nous supposons en effet, que « l'emballlement réglementaire et normatif (qui) remonte à plus d'un siècle « quand Max Weber montrait qu'historiquement le libéralisme avait créé une inflation d'institutions économiques et que le développement de la bureaucratie était intimement lié à celui du capitalisme »¹², n'est pas sans conséquence pour la coopération au développement. Une de nos hypothèses est celle d'un emballlement bureaucratique au cœur même de la coopération, étayée par les observations de Jean David Naudet. D'après J.-D. Naudet, les évolutions de l'aide publique au développement témoignent « d'une manière évidente de l'application des principes du *New Public Management* à ce domaine »¹³. Pourtant, comme le relève J.-D. Naudet, les caractéristiques de l'aide : « difficulté à définir la

¹⁰ *Ibid.*, p.10

¹¹ *Ibid.*, p.10

¹² HIBOU B., *Op. cit.*, p.19

¹³ NAUDET J.-D., « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », *Document de travail n°119*, Paris, Agence Française de Développement, février 2012

performance, extrême hétérogénéité des résultats, responsabilité collective, disjonction entre payeurs et bénéficiaires des politiques, absence de régulateur d'ensemble », en font une application peu appropriée aux principes du *New Public Management*, qui se traduit par des difficultés de mise en œuvre. Plusieurs études ont déjà été menées en ce sens. Dans le cas du Sénégal, plus particulièrement, de nombreux auteurs se sont efforcés de mettre en avant des politiques volontaristes, mais, trop souvent incohérentes (notamment le travail mené par C. Oya et C.O Ba, ainsi que les nombreuses études menées par le Hub Rural), accompagnées d'une bureaucratisation croissante, criante en ce qui concerne le domaine de la recherche agricole.

Comme indiqué précédemment, nous souhaitons compléter une littérature déjà importante en la matière, souvent produite par des agronomes, technique donc, ou n'abordant pas du point de vue « mécanique » le changement. Nous développerons au cours de cette analyse, une grille de lecture interne des processus de transformation des politiques de coopération en matière agricole, inspirée des travaux de Béatrice Hibou, traitant des processus de bureaucratisation dans le monde. Reprenant ainsi le cadre analytique développé dans ses ouvrages *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale* et *La bureaucratisation néolibérale* (ouvrage collectif dirigé par Béatrice Hibou duquel nous nous référerons principalement aux articles de Boris Samuel « L' « Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », et Jean-François Bayart « La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne »), nous tenterons une analyse interne des processus de transformation de la politique de coopération agricole entre la France et le Sénégal.

Pourquoi parler de bureaucratisation de la politique de coopération au développement en matière agricole ? Pour apporter un éclairage différent de celui déjà développé, pour comprendre non plus seulement les acteurs, mais aussi le décor. Pour comprendre de quel bois est fait la scène des relations internationales sur laquelle se joue la coopération au développement. Comprendre que de ce bois dépend la démarche des acteurs, et impute l'ensemble de leur jeu. Analyser donc, les instruments, le décor, comme des éléments essentiels de la pièce dans laquelle se joue la coopération. Comprendre ces processus, permet de saisir les enjeux à venir pour la coopération au développement agricole ainsi que l'évolution des relations entre pays « développés » et « en développement ».

« La bureaucratisation néolibérale apparaît en effet comme un processus de « mise en forme », une mise en forme spécifique, par des techniques qui sont issues d'un certain processus social de production et qui sont utilisées dans des pratiques sociales. L'analyse de cette mise en forme dit beaucoup des conceptions du pouvoir et des rapports de force au sein de la société. Autrement dit, la « forme » dit beaucoup du « fond », la forme est indissociable du fond ». ¹⁴

Étant issue d'une formation en science politique et relations internationales, l'envie était grande de croiser les disciplines et de s'immiscer dans un milieu technique dans lequel les sociologues se font plus rares que les praticiens et les techniciens du développement. Cela ne signifie nullement que nous sommes les seuls à nous intéresser à ces questions, comme le prouve la bibliographie sur laquelle nous prenons appui, mais que l'hypothèse développée ne nous semble pas avoir été étudiée sous cet angle, ni sur le terrain de la coopération au développement. Lors des entretiens menés, plusieurs acteurs se sont d'ailleurs montrés sceptiques quand à l'application de la thèse de B. Hibou au terrain agricole, tandis que d'autres ce sont montrés intéressés par ce cadre analytique. Nous avons cherché avec eux à comprendre ce que signifie effectivement la bureaucratisation, la technicisation, que l'on qualifie à la suite de Béatrice Hibou de « croissante », de la coopération. Nous en avons conclu, entre autres effets, qu'elle pourrait faire perdre de vue les objectifs de développement et se caractériser par l'inefficacité des projets de développement.

« Lorsque le domaine de la technocratie s'étend et construit de manière croissante l'action de l'État, lorsque la trame des événements, dans sa contingence, est reliée à des phénomènes d'ordre purement technique, administratif ou bureaucratique, y compris avec leurs effets involontaires et inattendus, ne faut-il pas parler de « bureaucratisation » ? Et si l'on se place dans une telle perspective, comment mettre en lumière le rôle des objets bureaucratiques et leur agir dans l'émergence d'une situation politique ? En quoi cette bureaucratisation transforme-t-elle les manières de gouverner, et comment la saisir ? » ¹⁵

L'« échec du développement », pointé du doigt par différents courants de pensées depuis sa mise en place dans les années 1960 pourrait-il s'expliquer, en partie, par la

¹⁴ HIBOU B., « Introduction », *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p.15

¹⁵ SAMUEL B., in, HIBOU B., *La bureaucratisation du monde, op. cit.*, p. 263

bureaucratisation néolibérale, qui peut prendre la forme d'une technicisation croissante que l'on observe depuis le début des années 1990 ? Mais plus largement, ce processus de bureaucratiation ne modifie-t-il pas les relations qu'entretiennent les pays développés et les pays en développement, dis aussi relations *Nord-Sud* ? Depuis la fin de la Guerre froide les analyses binaires du système international et de la coopération ne permettent pas de refléter la réalité sociale du système international. Les relations internationales se sont étoffées, complexifiées, modifiées en somme. Et il nous semble que l'approche par les instruments que suggère l'analyse de la bureaucratiation éclaire d'un jour nouveau ces analyses.

Dans l'ouvrage collectif dirigé par B. Hibou, B. Samuel applique le cadre analytique développé par B. Hibou, aux politiques éducatives mises en place au Burkina Faso. Dans l'article, « « L' « Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », B. Samuel détaille la surenchère de technocratie dans les projets éducatifs au Burkina Faso, durant la décennie des ajustements structurels, indiquant qu'elle a conduit à faire perdre de vue la question éducative. Le travail de B. Samuel interroge « l'adoption de nouvelles techniques administratives dans le domaine de la planification éducative au Burkina Faso dans les années 2000 ». Il propose d'étudier les conséquences des nouvelles pratiques bureaucratiques de gestion de l'aide et de définition des politiques éducatives sur le « fait scolaire », dépassant ainsi l'analyse dualiste « injonction/résistance » souvent plébiscitée pour l'étude des politiques publiques dans les pays bénéficiaires de l'aide. Il constate que les initiatives internationales de financement de l'éducation (dans les années 2000) accordent « un rôle pivot aux réformes de gestion et de planification ou aux techniques financières », les fonds étant accordés à tout pays qui justifie un « engagement sérieux » en faveur de l'éducation, en vue d'atteindre les objectifs fixés par les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Concrètement, il observe que ce qui a longtemps été reproché aux procédures utilisées lors des ajustements structurels, notamment l'excès de technicisme, n'a pas disparu aujourd'hui. Il s'agit d'une nouvelle configuration, remplaçant « l'orthodoxie de la rigueur par celle de la gestion axée sur les résultats du *benchmarking* »¹⁶. Observe-t-on le même phénomène en ce qui concerne la coopération au développement ? N'a-t-on pas perdu de vue

¹⁶ SAMUEL B., HIBOU B., *op. cit* p.272

l'objectif même du développement pour se perdre dans les dédales de la bureaucratisation ? Nous nous sommes laissés guider pour cette question par l'analyse de B. Samuel.

La question de la technicisation de l'aide publique au développement et de ses impacts se pose d'autant plus crucialement aux chercheurs et décideurs que l'on arrive à l'échéance des Objectifs du Millénaire pour le Développement. En effet, on peut supposer qu'un regain de bureaucratisation, sous une forme néolibérale, pourrait amener aux mêmes vices que la bureaucratisation « classique », c'est-à-dire faire perdre de vue aux acteurs l'objectif final de leur travail, à savoir le *développement*. Les OMD, par leur formalisme chiffré et leur retranscription universelle du développement, semblent avoir relégué loin de cette réalité technicisée le développement humain, le particularisme et l'identité propre à chaque culture. On peut se demander si la formulation des OMD n'a pas résulté en une reformulation des objectifs et moyens fixés par les ajustements structurels, en vue de mener tous les pays vers le développement économique. Il est à noter que les changements en termes de gestion de l'aide publique, dans le cas français notamment, relèvent d'une dynamique internationale, celle de l'extension des normes du marché et du secteur privé à la gestion publique. Ces changements internationaux impactent la gestion française de l'aide, dont l'application et la gestion sur le terrain dépendent du pays bénéficiaire.

C'est sur l'intuition de chercheurs comme J.J. Gabas, que le terrain agricole a été choisi pour l'administration de la preuve. Le Sénégal est un pays dont la politique agricole ne cesse d'être réformée au gré des changements environnementaux, climatiques et politiques. Il est intéressant de se demander quels impacts ces deux courants ont sur la politique d'aide publique au développement française, dans le domaine agricole. En prise entre un régime international de l'aide et un contexte politique agricole particulier, la bureaucratisation néolibérale et ses règles de fonctionnement ne sont-elles pas, et un risque pour le développement et une réponse des acteurs et des États en recherche de stabilité et de sécurité ?

Si notre objectif est de comprendre ce que signifie l'augmentation des processus issus de la bureaucratisation néolibérale sur la coopération agricole au développement, nous n'avons pas eu le temps de mener une recherche suffisamment approfondie pour éclairer leur impact direct sur l'agriculture sénégalaise, ce qui était pourtant un des objectifs initiaux. Nous avons donc pris le parti d'administrer le plus finement possible la preuve et de démontrer que l'on observe effectivement un processus de bureaucratisation néolibérale au sein de la coopération

agricole entre la France et le Sénégal. Nous faisons l'hypothèse que ce phénomène s'étend à l'ensemble de la coopération, comme nous l'ont suggéré de nombreuses lectures et une observation attentive sur le terrain. Néanmoins, notre propos ne concerne que la coopération agricole, pour laquelle nous avons été en mesure de valider la thèse de Béatrice Hibou. Soucieux d'apporter une compréhension plus globale des enjeux du développement, nous avons pu développer quelques unes des conséquences de ce phénomène sur le terrain, mais aussi, plus analytiquement sur la recomposition des rapports entre pays développés et pays en développement. Pour cela nous sommes appuyés sur les travaux de J.F. Bayart, M. Foucault, J.-P. Olivier de Sardan, J.-J. Gabas, J.-D. Naudet, P. Lascoumes et P. Le Galès, entre autres, ainsi qu'un travail sur les archives à Dakar, au CIRAD et à l'Institut Français à Dakar.

À la croisée entre les sciences sociales et les relations internationales, ce travail se veut une analyse *par le bas* des relations internationales, usant de la sociologie pour replacer l'individu au cœur des recherches sur le développement international. Pour ce faire, nous avons complété nos lectures par un travail de terrain d'un mois au Sénégal, de Dakar à Ziguinchor en passant par Saint-Louis. Cette mission a été l'occasion de se familiariser avec les méthodes d'enquêtes de terrain et d'observation. Elle nous a permis de mener des entretiens aussi bien en France qu'au Sénégal. Nous avons pu nous entretenir avec de nombreux chercheurs, dont un spécialiste de la coopération, notamment entre la France et l'Afrique, deux chercheurs du CIRAD, deux cadres de la FAO, quatre membres et ex-membres de l'AFD à Paris et à Dakar, un chercheur de l'ISRA (Dakar), un chercheur de l'IPAR (Dakar), un professeur de l'Université Cheikh Anta Diop et un cadre du Hub Rural (Dakar), dont des extraits illustrent nos propos. Ces entretiens ont été précédés ou suivis d'une correspondance par email avec de nombreux acteurs du développement agricole, retraités aujourd'hui ou en mission à l'étranger, notamment deux membres du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, un membre de la FAO et un de l'AFD à Dakar. Afin de respecter la confiance dont ils nous ont honorés, nous avons fait le choix de ne pas publier les retranscriptions *in extenso* des entretiens, ni les correspondances.

Partie I. Comprendre la politique
française de coopération de 1960 à
2012 et l'évolution de la politique
agricole sénégalaise ...

Sommaire

Partie I. Comprendre l'évolution de la politique française de coopération de 1960 à 2012 et de la politique agricole sénégalaise

1. **Dépendance au sentier et réformes de l'aide publique au développement**
 - 1.1. **Évolution du régime international de l'aide**
 - 1.1.1. De la célébration au retrait des États 1960-1980
 - 1.1.2. L'ère du Consensus de Washington
 - 1.2. **Transformation de l'aide publique au développement française**
 - 1.2.1. Les objectifs poursuivis
 - 1.2.2. Les réformes institutionnelles
 - 1.2.3. Les transformations des instruments de l'aide au développement
 - *Passage d'une « culture des moyens » à une « culture des résultats »*
 - *Conséquences sur le financement du secteur agricole*
 - *Transfert des principes de gestion issus du secteur privé à la sphère publique*
2. **L'historicité de la politique agricole sénégalaise**
 - 2.1. **Caractéristiques du Sénégal**
 - 2.1.1. La décolonisation et la transition démocratique
 - 2.1.2. Les caractéristiques générales du Sénégal
 - *Population*
 - *Économie*
 - 2.2. **Transformations de la politique agricole sénégalaise**
 - 2.2.1. Les caractéristiques de l'agriculture sénégalaise
 - 2.2.2. L'évolution des politiques publiques agricoles sénégalaises de 1960 à 2012
 - 2.2.3. La bureaucratisation de la recherche agricole sénégalaise

Partie I. Comprendre l'évolution de la politique française de coopération de 1960 à 2012 et de la politique agricole sénégalaise...

1. Dépendance au sentier et réformes de l'aide publique au développement française

L'aide publique, née dans le contexte de la guerre froide et de la décolonisation, se transforme depuis les années 1990, moment de rupture de paradigme et de passage à un nouveau régime. Portée par les institutions¹⁷, elle évolue tant à leur rythme qu'à celui du régime global de l'aide. Dans le cas français, ses institutions ont été le relais des institutions coloniales. L'empreinte de l'administration coloniale y est donc prégnante, même si, comme le rappelle F. Pacquement dans son article « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repère sur cinquante ans d'évolution depuis la décolonisation »¹⁸, cette empreinte doit être modérée par une inspiration d'une tout autre nature, celle de la résistance, que l'on évoque que rarement.

Ainsi, la politique française de coopération s'inscrit dans une histoire longue, qui ne peut être séparée de « son passé colonial, des étroites relations entretenues entre les pouvoirs publics et les intérêts privés [et], plus généralement, elle se rattache à la place que la France entend prendre sur la scène internationale »¹⁹. Il faut, pour comprendre son évolution, ses tenants et aboutissants, traiter cet objet dans son contexte pour en mesurer toute la complexité. En effet si le regard doit porter sur l'histoire de l'aide au développement (APD) française, il doit aussi englober une échelle spatiale non moins étendue, à savoir le système international et les relations interétatiques. Pris comme objet d'étude, l'aide publique au développement est

¹⁷ PACQUEMENT F., « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Unis : points de repères sur cinquante ans d'évolution depuis la décolonisation », *International Development Policy*, [Online] 1, 2010

¹⁸ PACQUEMENT F., *Ibid.*

¹⁹ DEBRAT J-M., GABAS J-J., HUON P., « La politique française d'aide au développement (1957-2004) », in GABAS J-J. (dir.), *L'aide publique française au développement*, coll., *Les Études*, Paris, La Documentation française, 2005, p.21

complexe, tant par son histoire, que son étendue spatiale et son champ d'application, « car elle intègre de multiples dimensions en une politique globale »²⁰.

L'aide française s'inscrit dans un contexte communautaire et international contraignant. Parmi les principaux facteurs de transformation de l'aide publique française au développement, on trouve l'intégration européenne. La France, après avoir influencé celle de la communauté européenne, se voit, en retour, contrainte d'aligner sa propre politique sur celle de ses partenaires européens²¹. Dans ce contexte, la politique agricole de coopération de la France s'est vue impactée par la politique de coopération en matière agricole adoptée par l'Union européenne. De même, en ce qui concerne les relations internationales et le poids des organisations internationales, notons que la politique française se trouve dans une relation hiérarchisée avec ces dernières. « Ainsi, la position de la France vis-à-vis de la libéralisation des filières coton enclenchée depuis une quinzaine d'années dans plusieurs pays d'Afrique diffère de celle de la Banque mondiale, notamment sur le plan des mesures d'accompagnement, d'organisation des filières, des politiques de subventions aux intrants, etc. [...]. La France a largement aligné son discours sur celui de ses partenaires européens en matière de sélectivité, de conditionnalités et de contractualités de l'aide. »²²

La politique de coopération en matière agricole ne peut donc être comprise comme une politique soumise uniquement aux décisions des gouvernements français. Elle est non seulement contrainte par le régime international, mais aussi par les États bénéficiaires, répondant aux préoccupations de ces derniers. Elle s'inscrit dans un écosystème, c'est-à-dire un « ensemble de dispositifs, d'instruments, d'objectifs et de principes »²³ qui façonne ses priorités, son mode d'action et de gestion.

²⁰ *Ibid.*, p.22

²¹ *Ibid.*, p.22

²² *Ibid.*, p.25

²³ VOITURIEZ T., GIORDANO T., BOUSSICHAS M., « Les réformes de l'APD françaises et les enjeux de l'agenda post-2015 », *L'aide publique au développement française dans l'agenda post-2015*, p.4

1.1. Évolution du régime international de l'aide

On ne peut comprendre les transformations, quantitatives ou qualitatives de la coopération au développement française sans la contextualiser. L'aide française s'inscrit, comme pour l'ensemble des acteurs du système international, au cœur d'un « régime international de l'aide », d'après les termes employés par J.-J. Gabas, B. Campbell et D. Pesche dans un article des Cahiers du CIRDIS : « Transformation des politiques de coopération : entre régime international d'aide et logiques nationales ».

Pour reprendre le schéma conceptuel des auteurs, nous trouvons dans le système international, un régime de l'aide ainsi que des régimes internationaux. Les régimes internationaux concernent diverses thématiques sur lesquelles les États travaillent en coopération, tels que le climat, l'agriculture, le commerce, etc. Les régimes de l'aide sont des ensembles de règles qui façonnent les stratégies nationales. Il y a eu plusieurs régimes de l'aide, comme les politiques d'ajustements structurels, actuellement les Objectifs du Millénaire pour le Développement, mais aussi la Déclaration de Paris, de Busan, etc. La politique d'aide française se trouve ainsi façonnée et encadrée par les régimes d'aide en cours. Ces régimes ne comprennent pas de mesures coercitives, mais des organes de surveillance et de contrôle accentuant la pression exercée par les pairs au sein des instances de délibération. À titre d'exemple, on peut citer les « Examens par les pairs » du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, visant à soumettre à l'évaluation commune la politique des États membres. Il est important de souligner que les États restent maîtres, dans une certaine mesure, de leur politique extérieure, à fortiori de leur politique d'aide au développement, ce qui fut le cas de la France qui n'a pas toujours suivi les recommandations des régimes en cours dans le cas des politiques agricoles de développement avec le Sénégal.

1.1.1. De la célébration au retrait des États (1960-1980)

Revenons dans un premier temps sur les transformations des régimes internationaux de l'aide et des politiques de coopération. Dans les années soixante, l'État était au cœur des politiques de développement. Ce fut le début de l'âge d'or des analyses institutionnalistes, menées par des juristes et chercheurs issus des sciences politiques, portant leur regard sur les institutions, les régimes, etc. Cette focale se retrouva au cœur des politiques de coopération au développement faisant primer l'institution étatique. Mais dès le milieu des années soixante-dix, les capacités des États des pays nouvellement indépendants à assurer leur développement furent remises en cause. Rappelons que le développement était alors perçu comme téléologique. Les États « sous-développés »²⁴ devaient tendre à « rattraper le niveau de richesse économique des États-Unis et de l'Europe occidentale », pour reprendre une définition du Petit Larousse de 1987. À l'heure du premier choc pétrolier, en 1973, les rôles de l'État et du marché furent redéfinis. Cela signifia, pour la fin de la décennie, le désenchantement des bailleurs de fonds pour les États nouvellement indépendants. Selon B. Hours, avec la fin des années 1970, la demande politique glissa vers le secteur humanitaire. Il y eut alors de moins en moins de crédits pour le développement, tandis que les fonds alloués aux actions humanitaires prirent la forme d'une « OPA des urgenciers sur le marché de la générosité » (Hours).

Les années quatre-vingt, qualifiées de « décennie perdue pour le développement », laissèrent place à une nouvelle approche de la coopération au développement. Désormais ce ne fut plus aux États que les partenaires techniques et financiers s'adressèrent. Puisque ces derniers c'étaient montrés défaillants dans le rôle qui leur avait été attribué – celui de mettre leur pays sur les rails du développement à l'Occidental – on laissa au marché le soin de réguler les économies. Comme le constate D. Castaing, ancien responsable de l'AFD à Dakar et auteur de l'essai *Développement et aide au développement, Concepts de base pour le métier de bailleur de fonds ou Vademecum du professionnel et de l'amateur éclairé de l'aide au*

²⁴ Terme que l'on retrouve dans les années cinquante dans l'intitulé de la Commission onusienne chargée de l'emploi et du chômage dans les pays « sous-développés », cf. Philippe Marchesin, cours de Relations Nord-Sud, Master 1 Relations Internationales, Paris 1 – Sorbonne, 2013

développement, « d'une manière générale, depuis les indépendances des anciennes colonies, plusieurs « chocs » ont ébranlé l'optimisme des années 60 : les crises de certains pays ont abouti à la longue période de l'ajustement structurel à partir de la fin des années 70 [...]. (Et) c'est parce qu'ils étaient en crise grave que les pays ont fait appel au FMI »²⁵. Ce fut la genèse des ajustements structurels.

« Bon et donc, tous les pays d'Afrique de l'Ouest étaient placés en PMA à cette époque. Et donc on a plus prêté et on n'avait pas les dons nécessaires pour continuer. Et c'est là où la Banque Mondiale, qui n'avait pas les mêmes états d'âme que nous, a continué à endetter tous ces pays et souvent tout en prônant bêtement des désengagements de l'État sur les activités productives, leur a fourni du fric en veux-tu en voilà, pour les services, soit disant d'État, dont la vulgarisation agricole, qui a, avec des histoires de training and leasing, qui a endetté tous ces pays de manière épouvantable. »

Les pays endettés firent appel au FMI et à la Banque Mondiale afin d'avoir accès à de nouvelles devises pour rembourser leur dette. Les prêteurs assortirent leurs prêts d'une série de conditionnalités économiques et politiques devant permettre l'ajustement structurel des économies des pays aux nouvelles conditions de l'économie mondiale, sous la forme de Politiques d'Ajustements Structurels (PAS). L'objectif était de résorber les principaux déséquilibres, en partant du principe que l'État devait se retirer. Il s'agissait, pour simplifier, de mesures d'austérités sans précédent. Concrètement, il était préconisé pour résorber les déficits externes de dévaluer la monnaie, de réduire les exportations au minimum incompressible, c'est-à-dire aux seuls besoins essentiels, de réorienter au maximum l'appareil productif des pays vers l'exportation des marchés mondiaux, etc. Et pour les déficits internes, il fut décidé d'accroître la pression fiscale, les tarifs des entreprises publiques, de réduire l'emploi et les salaires de la fonction publique, ainsi que les subventions de l'État en faveur de certains produits, etc. Il s'agissait en somme d'imposer la philosophie économique libérale qui consiste à choisir le marché plutôt que l'État, l'objectif étant de réduire la part de l'État dans l'économie pour avoir « moins d'État, mais mieux d'État ». Les conséquences des politiques d'ajustements structurels sur l'économie sénégalaise ne firent pas attendre, principalement sur

²⁵ CASTAING D., *Développement et aide au développement, concepts de base pour le métier de bailleur de fonds ou Vademecum du professionnel et de l'amateur éclairé de l'aide au développement*, mars 2013, p.29 et p.45

le secteur agricole, poumon de son économie. Nous reviendrons en détail dans la seconde partie de ce travail sur ses conséquences. L'introduction de la bureaucratisation néolibérale dans le régime international de l'aide date de la période des ajustements structurels, comme le constate B. Hibou : « les politiques d'aide sont également entrées, depuis les années 1980, dans l'ère de la bureaucratisation néolibérale à travers, principalement, la généralisation des conditionnalités. La « culture de l'*accountability* » y est intimement associée : il s'agit de rendre compte, d'être responsable, ce qui nécessite la mise en place de procédures qui simultanément appauvrissent les processus en œuvre et les bureaucratisent »²⁶.

1.1.2. L'ère du Consensus de Washington

La fin de la « décennie perdue pour le développement » marque le début d'un nouveau régime international, celui du Consensus de Washington. Décidé en 1989 il repose sur trois points :

- l'ouverture commerciale
- la privatisation
- la bonne gouvernance

« Le Consensus de Washington se présentait comme un « prêt-à-penser » commode pour les gouvernants en panne d'idées. Il proposait aussi un « prêt-à-porter » : les mesures d'ajustement étaient normatives, uniformes, et prétendument « dépolitisées »²⁷. Ce corpus uniforme fut vivement critiqué. La France refusa d'adhérer à ce consensus et construisit ses politiques en opposition au système libéral plébiscité. Le gouvernement français opta pour une approche plus régulatrice.

À cette période correspond un événement autrement conséquent pour les relations internationales, la chute du mur de Berlin en 1989. Marquant la fin de la bipolarité, la fin de la guerre froide fit apparaître une nouvelle dualité dans le champ de la coopération au développement : la concurrence entre les volontés d'harmonisation des pratiques au sein de la

²⁶ HIBOU B., *op.cit.*, p.89

²⁷ JACQUEMOT P., *Économie politique de l'Afrique contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2013, p.282

coopération (via la Déclaration de Paris, celle d'Accra ou encore de Busan) et les préoccupations nationales orientant l'aide bilatérale dans des politiques beaucoup plus complexes et individuelles. Pour autant, d'après J.-J. Gabas, B. Campbell et D. Pesche, l'évolution de l'aide dans le milieu des années quatre-vingt-dix est le fait d'un aménagement et non d'un changement de paradigme :

« Contrairement à ce qui est parfois avancé, une des hypothèses qui sous-tendent l'analyse présentée suggère que les changements qui se sont opérés depuis le milieu des années 1990, et qui culminent avec la Déclaration de Paris en ce qui concerne l'aide, ne constituent pas un changement de paradigme profond, mais plutôt un aménagement et, sur certains plans, un approfondissement du régime d'aide mis en place par le Consensus de Washington. En effet, la référence centrale au marché reste prégnante et s'est complétée par des éléments visant la transformation des dimensions institutionnelles et politiques des pays en développement. Intervenant de façon croissante dans les processus politiques des pays cibles de l'aide, dans la perspective d'accompagner la mise en place d'une « bonne gouvernance », les politiques de coopération connaissent des évolutions dans leurs modalités d'élaboration et de mise en œuvre. Dans ce contexte, les rôles de l'expertise et de l'évaluation sont assez symptomatiques de ces évolutions. »²⁸

Véritable grille de recherche, le travail de B. Campbell, J.-J. Gabas et D. Pesche propose une grille de lecture des transformations des politiques de coopération, sur laquelle nous nous sommes appuyés pour comprendre l'évolution de la politique française de coopération au développement agricole avec le Sénégal. Il nous semble pertinent d'en présenter une synthèse ici, afin d'éclairer le travail de recherche effectué par la suite, inspiré de cette grille d'analyse.

Les auteurs, en page 14 du *Cahier du CIRDIS*, « Transformation des politiques de coopération : entre régimes d'aide et logiques nationales », identifient cinq niveaux d'analyse des transformations, au sein desquels ils portent une attention toute particulière aux acteurs. Cette grille « permettant l'identification des éléments significatifs du changement et leur hiérarchisation » nous semble pouvoir être schématisée comme suit :

²⁸ CAMPBELL B., J.-J. GABAS, D. PESCH, « Transformation des politiques de coopération : entre régime d'aide et logiques nationales », *Cahier du CIRDIS*, Montréal, UQAM, n°1, 2012, p.8

Tableau 1. Grille de lecture des transformations des politiques de coopération

<p>Notion de régime = aspect international des politiques de développement</p> <p>Analyse empirique des politiques de coopération</p>	<p>La vision du monde</p>	<p>1/Composante centrale d'un régime – paradigme de référence</p> <p>2/Généralement inclut dans les discours de présentation/justification des politiques</p>
	<p>Les normes et principes</p>	<p>1/ Cœur de la notion de régime</p> <p>2/ Dimension immuable (cf. Krasner)</p>
	<p>Les règles et procédures</p>	<p>Instruments. Dimensions opérationnelles des régimes et des politiques</p>
<p>Opérations de coopération</p>	<p>Les programmes</p>	<p>Large ampleur</p>
	<p>Les projets par pays, les activités</p>	<p>Spécifiques, façonnés d'après les caractéristiques du pays et selon les priorités du pays partenaire</p>

Source : établi par l'auteur

Comme nous l'avons spécifié en introduction, il ne nous a pas été possible de mener à bien l'analyse de projets par pays, ainsi que les activités qui nous auraient permis de mesurer l'impact de la bureaucratisation sur l'agriculture sénégalaise. Le travail ne prend donc en compte que les programmes (agricoles) pour l'administration de la preuve.

1.2. Transformation de l'aide publique au développement française

1.2.1. Les objectifs poursuivis

L'aide publique au développement française, dans la définition de ses performances, poursuit deux objectifs, celui de l'influence et celui de la solidarité. Nous ne nous attarderons pas sur le débat visant à départir lequel de ces deux objectifs prime sur l'autre. Nous retiendrons la conclusion faite par les rapporteurs du projet *L'Aide publique au développement française dans l'agenda post-2015* :

« Il n'est pas nécessaire d'avoir lu Tinbergen ou d'être docteur en mathématiques pour convenir qu'une seule et même politique poursuivant deux objectifs a toutes les chances d'être inefficace sur au moins l'un des deux, et que l'efficacité globale de l'aide, tirillée entre deux directions parfois divergentes, sera des plus ardues à mesurer. »²⁹

En a-t-il toujours été ainsi ? La coopération française a-t-elle toujours poursuivi ces deux objectifs ? Y a-t-il une cohérence politique en matière de coopération au développement ? Répondant en échos à nos questions de départ, J.-J. Gabas résume : « [...] On peut retenir que la très forte cohérence politique initiale s'est, faute d'avoir été repensée, peu à peu dégradée. La seule constante a été le maintien de flux financiers, bien qu'en représentant une part relative décroissante. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la disparition, en 1998, d'une administration (au sens budgétaire et du personnel) autonome de la coopération française au sein de l'ensemble des relations extérieures »³⁰.

Pour autant, nous retiendrons que le paradigme de référence pour l'aide française a toujours été la notion d'« intérêt public » et qu'il « est donc dans l'intérêt des pays développés (en l'occurrence la France) de faire ce qui est leur pouvoir pour que ces écarts soient réduits »³¹. C'est donc dans l'idée d'un développement mutuel, d'une stratégie gagnant-gagnant, dans les textes, que les politiques de coopération au développement ont été présentées. Nous ne nous attarderons pas plus sur le débat qui se fait jour dès que l'on aborde la question de l'intérêt du développement (pour qui ?) et de son efficacité (réelle, fictive ?), ni

²⁹ *L'Aide publique au développement française dans l'agenda post-2015*, p.1

³⁰ GABAS J.-J. (dir.), *L'aide publique française au développement*, Paris, coll. « Les Études », La Documentation Française, 2005

³¹ CASTAING D., *op. cit.*, p. 29

des gagnants (et le cas échéant, des perdants). Notre objectif est de mettre en relief le paradigme de référence qui structure les discours de présentation et de justification des politiques de développement. Nous pouvons dès lors, et de manière assez consensuelle en conclure que le paradigme guidant l'aide au développement française depuis les années 1960 est « au croisement des intérêts du Nord et du Sud »³² et qu'il est présenté comme tel. La tendance actuelle est de mettre en avant l'intérêt des politiques de développement pour les pays bénéficiaires, illustrant assez bien le credo de « développeurs d'avenir » que s'est donné l'Agence Française de Développement (AFD).

L'idée de concilier les intérêts français et les intérêts des pays tiers remonte au moins aux années vingt, lorsque A. Sarraut était ministre des colonies : « Il faut chercher à concilier le cœur et la raison, le devoir et l'intérêt » (1923).

Au lendemain des indépendances, la politique du général De Gaulle envers l'Afrique ne dément pas cette ligne directrice. Parmi les thèmes fondamentaux devant guider, dans les discours de De Gaulle, les relations avec l'Afrique, on retrouve :

- l'idée de générosité, comprendre par là, la mission « civilisatrice » de la France en Afrique
- les intérêts, c'est-à-dire ceux que la France a en Afrique lui permettant de préserver son capital économique et symbolique

La politique poursuivie par V. Giscard d'Estaing, flattant sur le papier l'Afrique libre et indépendante, se veut une continuité de la politique gaullienne qui vise à assurer le bénéfice de la France dans sa coopération avec les pays du continent africain. À ce sujet, V. Giscard d'Estaing proclame la coopération « d'intérêt réciproque » dans son discours de 1979, gardant cependant à l'esprit une vision économiste de la solidarité.

Lorsque F. Mitterrand arrive au pouvoir en 1981, on aurait pu penser que la politique de coopération serait à l'image de ce nouveau gouvernement : en rupture avec l'ancien. Or, en matière de politique de coopération, notamment avec l'Afrique, tout est affaire de continuité.

³² CASTAING D., *op. cit.*, p.29

Une fois de plus le continent africain est perçu comme un tremplin pour le rayonnement international de la France³³.

En 1995, lorsque J. Chirac arrive au pouvoir, les relations entre la France et l'Afrique sont difficiles, le pays étant associé au génocide rwandais. C'est donc le retrait qui prime en termes de communication. De même, sur le plan de la coopération, la France inscrit sa politique dans la lignée de la Doctrine d'Abidjan, lancée par Balladur alors Premier ministre en 1993, qui subordonne l'aide française au bon déroulement des programmes d'ajustements structurels.

Suivant le cadre des régimes internationaux en cours, et les recommandations des différentes instances internationales, la politique de coopération de la France s'aligne sous N. Sarkozy aux modes de la gestion néolibérale des politiques. Suite aux recommandations du CAD de l'OCDE, le gouvernement adopte en 2011 le premier Document Cadre de Coopération, visant ainsi à rendre cohérent et transparent son dispositif de coopération au développement, qui répond ainsi en partie aux impératifs « d'efficacité » de l'aide. La formulation des objectifs de l'aide date de 2009, d'après l'évaluation de la Cour des Comptes de 2012³⁴. On compte quatre objectifs, non hiérarchisés, développés dans le Document Cadre de Coopération (2011) : la lutte contre la pauvreté, le soutien de la croissance, la protection des biens publics mondiaux et la prévention des crises et des conflits.

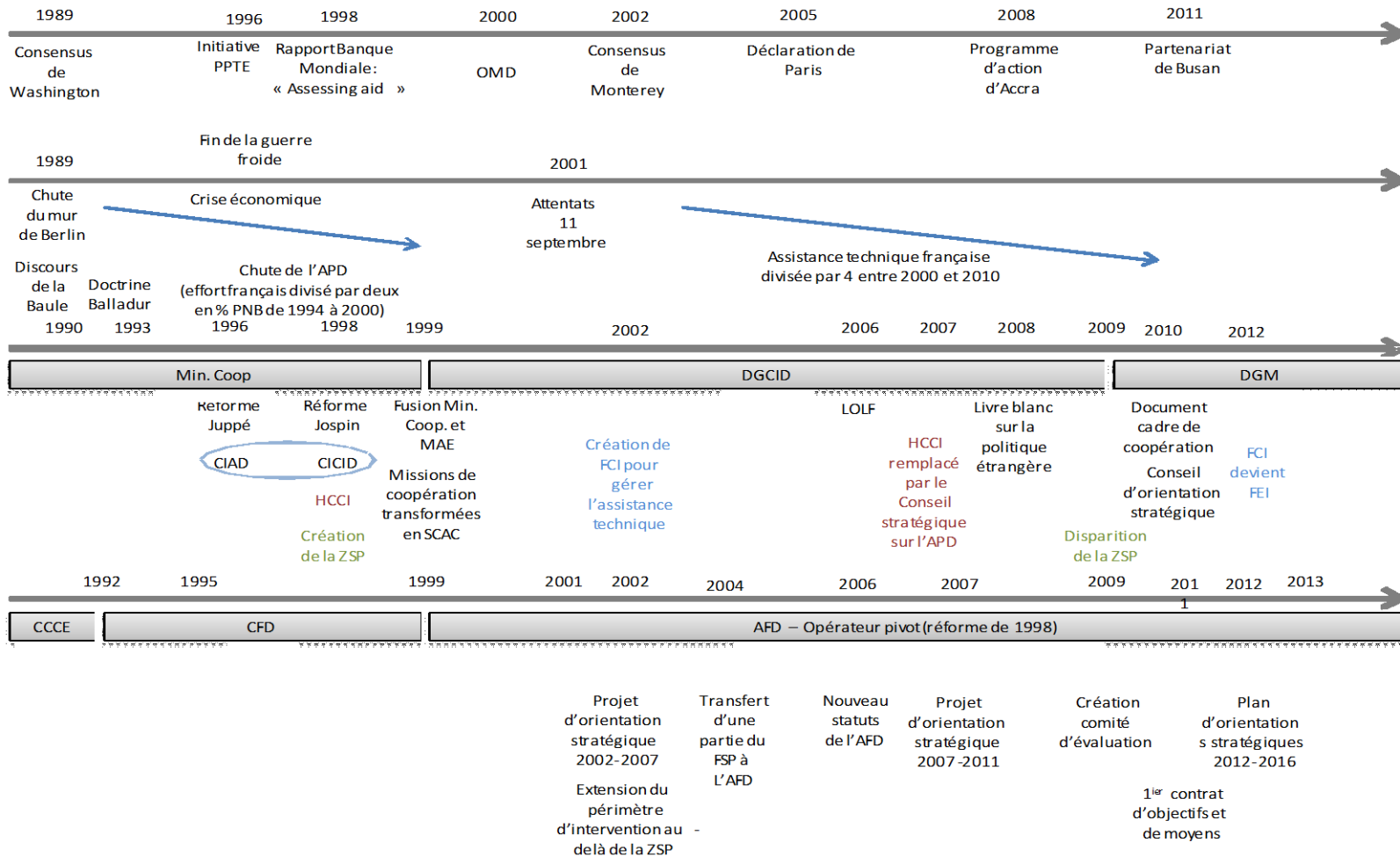
Un excellent travail de synthèse de l'évolution de l'aide française au développement ayant déjà été mené par les chercheurs T. Voituriez, T. Giordano, M. Boussichas. Nous avons choisi d'insérer le tableau qu'ils ont produit afin de simplifier la compréhension.

³³ P. MARCHESIN, « Mitterrand l'Africain », *Politique africaine*, n°58, juin 1995, p. 5-24

³⁴ « La formulation d'objectifs assignés à l'APDF ne remonte « véritablement qu'à 2009 » (Cour des Comptes, 2012) », extrait de VOITURIEZ T., GIORDANO T., BOUSSICHAS M., « Les réformes de l'APD françaises et les enjeux de l'agenda post-2015 », *L'Aide publique au développement française dans l'agenda post-2015*, p.11

Figure 1. « Chronogramme de l'écosystème APDF, 1989 2012 »

Tableau extrait du Document de cadrage, Atelier 1, « Les réformes de l'APD française et les enjeux de l'agenda post-2015 », réalisé par T. VOITURIEZ, T. GIORDANO, M. BOUSSICHAS (p.5)



1.2.2. Les réformes institutionnelles

Quel que soit le pays, la politique d'aide et de coopération est portée par des institutions. Dans le cas français, on ne peut comprendre l'évolution de ces institutions sans les inscrire dans le contexte national et international ayant imputé leurs évolutions. « Avec la Seconde Guerre mondiale, le dispositif d'administration des colonies se transforme et, après les indépendances, contribue à la gestion de l'aide »³⁵.

En 1941, la France se dote d'une institution dédiée à la gestion de ses relations avec divers territoires, majoritairement en Afrique, *via* la Caisse Centrale de la France Libre. Au lendemain de la libération, la Caisse Centrale de la France Libre devient la Caisse Centrale de la France d'Outre-mer, dont les membres sont, comme le rappelle François Pacquement, issus de la résistance et non pas seulement de l'administration coloniale. En 1958, la Caisse Centrale de la France d'Outre-mer est rebaptisée Caisse Centrale de Coopération Économique, avant d'être renommée en 1992, Caisse Française de Développement. En 1998 la Caisse est réformée et acquiert son statut actuel sous le nom d'Agence Française de Développement, présentée comme le « pivot » de la coopération française. Créé par C. De Gaulle en 1959, le Ministère de la Coopération, dont le mandat couvrait les relations avec les « pays du champ »³⁶, autrement dit, les ex-colonies, fut élargi par F. Mitterrand qui le chargea des questions de développement. Il devint alors le Ministère de la coopération et du développement, rattaché sous la présidence de J.Chirac au Ministère des Affaires Étrangères.

Actuellement, les fonds d'aide publique au développement sont gérés par l'AFD, dont le statut est précisé dans le Document de Politique Transversale de 2013. L'AFD possède le double statut d'établissement public et d'institution financière, dont la gouvernance est interministérielle. Elle dépend des Ministères des Affaires Étrangères, des Finances, du Budget et de l'Intérieur. L'AFD est un établissement public à caractère « industriel et commercial »³⁷ :

³⁵ F. PACQUEMENT, « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Uni : points de repères sur cinquante ans d'évolution depuis la décolonisation », *International Development Policy*, [Online] 1, 2010

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Document de politique transversale 2013*, p. 67

« L'AFD est l'opérateur en charge du financement des projets et des programmes de développement dans les États étrangers dans le cadre des orientations définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Elle a également pour mission de contribuer au financement du développement dans les départements d'Outre-mer, les collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. Elle est habilitée pour gérer des opérations financées par l'Union européenne ou d'autres bailleurs de fonds. »³⁸

L'AFD est, pour C. Balleix : « Imprégnée, à l'instar d'autres agences européennes, d'un référentiel libéral d'efficacité et de sélectivité de l'aide, elle promeut une coopération mêlant prêts et dons, élargie aux biens publics mondiaux et aux pays émergents, dépassant dès lors les critères historiques de l'aide française. »³⁹ En effet, on observe, dans les années 1990, une multiplication des agences de développement dans l'ensemble des pays européens. Agences que C. Balleix définit comme : « des entités hybrides, à la fois publiques et privées, disposant d'une certaine autonomie envers leur tutelle étatique et d'une légitimité liée à l'expertise de leur personnel, ces agences ont été créées pour surmonter les rigidités bureaucratiques nationales et assurer la mise en œuvre efficace d'une politique dans son environnement européen et international »⁴⁰.

Les réformes institutionnelles doivent être comprises à l'aune des changements internationaux et régionaux affectant la politique française. La politique d'intégration régionale de l'Union Européenne est un élément qui ne doit pas être minimisé. Le régime européen d'intégration et de gestion de cette dernière influe sur la gestion des institutions françaises. Ainsi, pour C. Balleix, la transformation de la Caisse France de Développement en Agence Française de Développement suite à l'intégration du Ministère de la Coopération au sein du Ministère des Affaires Étrangères, peut être interprété « à l'aune du courant européen du *New Public Management* »⁴¹, dont on retrouve les principes dans les dispositifs de l'aide internationale depuis une vingtaine d'années, comme le constate J.-D. Naudet. Elle observe une européanisation incrémentale

³⁸ *Ibid.*, p.67

³⁹ BALLEIX C., « La politique française de coopération au développement, 50 ans d'histoire au miroir de l'Europe », *Afrique Contemporaine*, n°236, 2010/4, p.99

⁴⁰ *Ibid.*, p. 99

⁴¹ *Ibid.*, p.99

au travers « l'action continue de surveillance et d'incitation (de la Commission Européenne) qui relève du *benchmarking* et de la méthode d'europanisation, moins visible que l'imposition de règles communes, mais dont l'impact ne doit pas être négligé »⁴². Cela s'observe notamment d'après les critères d'allocation de l'aide française qui convergent peu à peu avec ceux de la Communauté européenne⁴³ ainsi qu'au niveau de la gestion des politiques de développement, inspirée de la gestion des entreprises privées.

Le courant du *New Public Management*, dont nous développerons les tenants et aboutissants dans la seconde partie ce travail, est présenté comme une nouvelle forme de gestion des entités publiques, plus efficace, car inspiré du secteur privé. Pour J.-D. Naudet, « le projet politique est clair : il s'agit de sortir d'une gestion publique bureaucratique, considérée comme inefficace, et d'inverser la tendance, qui pourrait apparaître inexorable, à la croissance des dépenses publiques. Le principe directeur est le rapprochement des méthodes de gestion des entités publiques de celles du management des entreprises privées. Il s'agit de construire un environnement de quasi-marché pour les politiques publiques (Ferlie, 1996), qui permet de fixer les incitations efficaces pour les acteurs impliqués. »⁴⁴ Contre-intuitivement à ce qu'écrit J.-D. Naudet, B. Hibou présente le *New Public Management* comme une des formes de la bureaucratisation néolibérale, ce qui rejoint l'idée de C. Balleix, selon qui, l'aide française est « influencée par des facteurs non spécifiquement européens (mais) la sortie du « pacte colonial » s'inscrit cependant dans le référentiel et les modes opératoires des politiques publiques postérieures au « tournant néolibéral européen » (Jobert, 1994) »⁴⁵.

⁴² *Ibid*, p.98

⁴³ *Ibid.*, p.98

⁴⁴ J.D. NAUDET, « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », *Document de travail n°119*, Paris, Agence Française de Développement, février 2012, p.9

⁴⁵ C. BALLEIX, *op. cit.*, p.97

1.2.3. Les transformations des instruments de l'aide au développement

Parmi les nombreux outils à disposition de l'État français pour mettre en œuvre sa politique de coopération au développement, nous distinguons plusieurs natures d'instruments, dont les instruments financiers : prêts, dons, remises de dette, etc., et les instruments politiques : accords, diplomatie, recherche, etc. Mais aussi les instruments de gestion, tel que le *New Public Management*, le « cadre logique » et bien d'autres instruments de *management* et de gestion de la coopération au développement. L'étude de ces instruments d'action publique « peut servir de révélateur de transformations plus profondes de l'action publique, de son sens, de son cadre cognitif et normatif des résultats »⁴⁶, comme nous le verrons avec l'introduction de la bureaucratisation néolibérale.

Exemple d'instruments financiers :

Figure 2. Allocation APD par instrument en volume (versements en millions de dollars)



Source : Sénat (2013) d'après Ernst & Young

⁴⁶ LASCOUMES P., LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p.25

➤ *Passage d'une « culture des moyens » à une « culture des résultats »*⁴⁷

La mesure des processus d'inertie et de changement dans l'APD passe nécessairement par une étude des moyens qui lui sont alloués. Les deux tendances que l'on observe au cours des cinquante dernières années ont trait à une multilatéralisation, passant par une européanisation de l'APD française, ainsi qu'à une réduction des dons au profit des prêts.

Les réformes du dispositif de l'aide française amènent une réforme de la gestion des institutions, comme nous l'avons vu précédemment qui s'accompagne d'une réforme de la gestion des budgets :

« Une profonde modification des dispositifs de l'APDF se poursuit à compter de 2004 avec la suppression du ministère de la coopération, la création de la DGCID puis de la Direction générale de la Mondialisation (DGM) au ministère des Affaires Étrangères, le transfert croissant de certains secteurs d'activités du Quai d'Orsay à l'AFD puis la création de structures de coordination entre la direction du Trésor, le Quai d'Orsay et l'AFD avec le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et le Conseil d'orientation stratégique (COS). [...]

La généralisation de la redevabilité et de l'attention portée aux résultats dans les discours programmatiques sur l'aide française est manifeste quoique tardive sur la période considérée puisqu'on peut la dater de 2006, année d'application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Depuis 2006 en effet, les projets de loi de finance sont présentés, examinés et votés « selon « la nouvelle Constitution financière » dont l'objectif principal consiste à **remplacer une culture de moyens**⁴⁸ (« un bon budget est un budget qui augmente ») **par une culture de résultats** (« un bon budget est celui qui permet, au moindre coût, d'atteindre les objectifs préalablement définis ») » (Sénat, 2005). L'APDF n'échappe pas à cette « nouvelle Constitution financière ».

La mesure de la performance fait, elle aussi, l'objet d'une attention croissante, quoique récente. Depuis 2012, il est prévu une présentation bisannuelle au Parlement d'un rapport sur la mise en œuvre du document-cadre de la coopération française (Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, 2011). Par ailleurs, « **la mesure de l'impact de la politique française d'APD** s'est

⁴⁷ VOITURIEZ T., GIORDANO T., BOUSSICHAS M., « Les réformes de l'APD françaises et les enjeux de l'agenda post-2015 », *L'aide publique au développement française dans l'agenda post-2015*, p.6

⁴⁸ Non souligné dans le document original. Idem pour les suivants.

affinée à travers le **développement d'indicateurs de moyens** permettant de suivre la mise en œuvre des objectifs de concentration sectorielle et géographique. De nouveaux indicateurs de résultats, impliquant les pays bénéficiaires, ont été élaborés pour l'aide bilatérale et sont en cours d'élaboration pour l'aide multilatérale sur la base des conclusions d'une mission spécifique de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie multilatérale française » (République Française 2012, 16). Dans la continuité de ces réformes vers davantage de redevabilité et de résultats, des rapports publics bisannuels dédiés à **l'évaluation des résultats de l'APDF** feront partie du projet de loi d'orientation et de programmation de la politique de développement et de solidarité internationale examiné par le Parlement au début de l'année 2014⁴⁹. Ces rapports d'évaluation spécifiques complètent le dispositif de *check and balance* que constituent la Cour des comptes et le Sénat (Cour des comptes 2012 ; Sénat 2013) ». ⁵⁰

Ce passage d'une logique des moyens à une logique de résultat est un des deux principes qui, selon B. Hibou, alimente « le processus de bureaucratisation propre aux réformes managériales. [...] Le passage de la logique de moyens à celle de résultat est un processus profondément bureaucratique parce qu'il repose sur la mise en place de procédures d'identifications et d'évaluation des résultats, et notamment de dispositifs de mesure d'efficacité et d'effectivité. [...] L'*accountability* et les techniques d'audit et de certification qui vont avec forment la quintessence de cette logique : l'État n'est pas obligé d'agir directement, de s'impliquer. Il peut passer par des agences prétendument autonomes ou indépendantes qui développent tout un appareil normatif (donc bureaucratique) et de contrôle. »⁵¹.

Sans vouloir dire que l'AFD se caractérise comme une « agence prétendument autonome », il nous semble que les processus à l'œuvre dans le financement et les réformes de mode de gestion de l'aide peuvent être compris à travers l'instrument bureaucratique. Analyser ces changements sous l'angle de la bureaucratisation néolibérale nous semble éclairer les logiques internes imperceptibles au premier regard, ainsi que ces conséquences à plus large échelle.

⁴⁹ CICID 31 juillet 2013, relevé de décisions.

⁵⁰ VOITURIEZ T., GIORDANO T., BOUSSICHAS M., « Les réformes de l'APD françaises et les enjeux de l'agenda post-2015 », *L'aide publique au développement française dans l'agenda post-2015*, p.6

⁵¹ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, p.87 et 88

➤ *Conséquences sur le financement du secteur agricole*

Ce passage d'une culture des moyens à une culture des résultats, entraîne nécessairement une réduction des budgets de l'APD accordés au secteur agricole. Alors que l'agriculture est un enjeu majeur pour le développement du Sénégal, et de l'ensemble des pays en développement, ce secteur est délaissé par l'aide publique au développement des pays de l'OCDE, quoiqu'on observe un retour des bailleurs depuis la crise alimentaire de 2008. C'est notamment le cas de l'Agence Française de Développement, comme nous l'a confirmé un responsable du secteur rural à l'AFD à Dakar :

« Et en 2008, quand il y a eu la crise alimentaire, tous les acteurs sont revenus dans le secteur agricole. »

Le volume de l'engagement des pays de l'OCDE dans le secteur agricole a été divisé par deux depuis le milieu des années 1980, passant de 17% du volume de l'APD totale des membres à seulement 6% consacré à l'agriculture.⁵²

« Les années 2000 où beaucoup de bailleurs de fonds, dont la Banque Mondiale, mais l'aide française aussi, se sont désengagés des missions agricoles, en pensant, avec l'idée un peu simpliste entre guillemets, que si on aidait les autres secteurs à se développer, et si on répondait aux objectifs des OMD on allait faire décoller le pays beaucoup plus rapidement, qui allait absorber la main d'œuvre agricole. »

⁵² J.-J. GABAS, « Les investissements agricoles en Afrique », Introduction thématique, *Afrique Contemporaine*, n°237, 2011, p. 48

Tableau A.9. L'aide par grandes catégories de secteurs socio-économiques en 2011

Engagements	En pourcentage de l'APD bilatérale totale																								En % du total Financement multilatéral (FPD)					
	Alle- magne	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Corée	Dane- mark	Espagne	États- Unis	Finlande	France	Grèce	Irlande	Islande	Italie	Japon	Luxem- bourg	Norvège	Nouvelle- Zélande	Pays- Bas	Portugal	Rép. Tchèque	Royaume- Uni	Suède	Suisse	TOTAL DU CAD	Insti- tutions de l'UE	Banque mondiale ^d	Banques régionales de dév. ^e	
Infrastructure sociale																														
et administrative	39,8	49,5	55,9	37,7	44,3	42,9	44,9	40,8	52,6	34,7	28,1	55,0	53,3	40,3	13,7	24,0	41,5	34,1	40,4	35,2	25,0	49,7	50,1	35,8	30,7	40,3	32,9	43,0	24,3	
Éducation ^a	15,3	10,2	27,1	13,4	6,1	12,3	7,6	9,6	2,2	7,5	15,4	49,1	10,2	6,6	4,1	5,8	11,1	7,9	16,9	12,3	11,8	10,0	11,9	4,0	3,4	8,1	4,7	5,4	3,9	
dont: Éducation de base	1,5	3,0	0,1	0,8	2,0	1,2	3,3	1,1	1,6	1,1	1,4	..	4,4	5,9	0,8	0,4	1,5	6,5	5,8	5,1	0,2	1,0	4,8	3,0	1,3	2,0	1,2	1,7	2,3	
Santé	1,8	6,9	13,5	10,2	22,6	9,8	4,8	6,8	5,8	0,8	1,1	1,8	11,9	6,1	4,0	2,1	13,0	3,7	5,4	1,6	3,2	3,6	10,1	2,9	2,1	5,2	1,1	6,0	0,7	
dont: Santé de base	1,1	2,6	0,8	4,1	19,4	2,5	0,6	2,0	4,9	0,4	0,3	0,0	5,7	6,1	1,9	1,2	7,7	1,3	3,7	0,7	0,5	1,2	7,5	1,8	1,4	3,5	0,4	2,2	0,0	
Population ^b	1,6	4,2	0,2	0,7	5,0	0,2	1,8	0,7	22,2	0,9	0,8	..	3,9	2,4	0,5	0,4	1,6	1,2	2,8	2,2	0,2	0,5	7,1	2,1	0,4	7,4	0,8	1,0	-	
Distribution d'eau et assainissement	8,3	5,4	4,9	3,6	1,0	10,6	4,2	5,8	1,6	10,3	3,4	..	1,8	1,9	0,7	10,7	7,7	0,5	1,8	3,2	0,1	10,5	1,9	1,8	12,2	4,6	3,0	11,4	10,0	
Gouvernement et société civile	11,2	20,7	8,8	8,0	9,0	8,8	25,0	12,3	18,7	12,8	2,3	0,4	16,7	13,2	2,8	3,9	4,2	18,1	12,1	15,0	4,5	20,7	14,8	23,1	11,4	12,7	18,3	12,6	6,2	
Autres infrastructures sociales et services	1,6	2,2	1,4	1,8	0,7	1,2	1,5	5,6	2,2	2,3	5,1	3,6	8,7	10,1	1,5	1,2	4,1	2,7	1,4	0,8	5,2	4,4	4,3	1,8	1,3	2,4	4,9	6,6	3,4	
Infrastructure économique	24,3	6,7	10,0	12,8	8,2	36,8	6,2	1,3	6,3	7,3	11,4	13,5	1,2	14,4	1,4	40,6	8,0	12,9	11,6	21,3	10,5	7,3	9,0	5,6	7,4	15,0	24,0	37,9	54,1	
Transport et communications	0,9	5,6	1,7	2,4	0,2	23,9	1,7	0,2	2,8	1,0	6,8	13,5	0,0	-	1,2	23,3	0,1	0,1	6,0	1,1	6,2	1,6	2,8	1,0	0,2	5,7	9,0	18,0	30,0	
Énergie	12,4	0,3	3,6	1,2	6,8	12,7	3,5	0,3	2,0	4,4	3,1	..	0,1	13,7	0,1	17,0	1,6	8,5	3,6	2,1	4,1	4,9	2,9	1,7	1,4	5,9	9,9	13,7	14,7	
Autres	11,0	0,8	4,7	9,3	1,2	0,2	1,0	0,8	1,5	1,9	1,5	0,1	1,0	0,7	0,2	0,2	6,3	4,4	2,0	18,1	0,2	0,8	3,3	2,9	5,8	3,4	5,1	6,2	9,4	
Production	5,5	7,0	3,2	12,1	9,0	9,8	8,1	23,2	5,9	20,6	3,8	0,2	9,9	24,3	2,2	9,0	6,5	16,2	12,5	8,1	0,4	8,5	5,3	5,2	8,7	7,4	14,2	11,5	6,4	
Agriculture	4,2	6,1	2,5	10,2	6,5	7,9	3,8	5,4	5,2	17,0	3,3	0,2	9,6	24,3	1,9	4,1	5,1	13,3	6,3	2,7	0,4	7,5	2,6	2,8	4,9	4,9	6,4	8,7	5,3	
Industries manufac- turières, extractives et construction	1,1	0,4	0,3	1,3	1,7	1,4	2,7	17,6	0,3	1,1	0,2	..	0,1	..	0,1	4,3	0,2	2,2	1,1	0,3	0,0	0,9	1,8	1,1	1,6	1,7	5,4	2,0	0,5	
Commerce et tourisme	0,2	0,5	0,3	0,5	0,8	0,5	1,6	0,2	0,5	2,4	0,3	-	0,2	-	0,2	0,6	1,3	0,7	5,2	5,1	0,0	0,1	0,9	1,3	2,2	0,8	2,5	0,7	0,6	
Destination pluri-sectorielle	17,8	17,6	5,0	5,5	8,2	3,6	5,5	7,6	7,6	11,7	20,1	5,5	3,0	1,2	2,0	11,8	7,4	6,1	4,5	7,6	1,6	3,3	11,2	8,8	8,8	10,8	12,9	6,5	8,8	
Aide-programme	1,1	1,3	0,9	0,9	0,8	0,1	5,7	1,2	2,6	0,1	8,0	..	8,5	..	1,0	3,2	1,4	4,5	5,0	0,6	58,2	..	6,8	3,9	..	3,3	1,5	0,3	2,5	
Actions se rapportant à la dette ^c	2,2	0,3	5,8	7,1	0,1	..	0,1	1,1	3,5	..	14,2	0,8	40,4	0,6	..	0,0	..	3,4	1,0	..	2,1	5,1	2,9	3,9	..	0,0	0,4	
Aide humanitaire	3,3	9,8	2,9	8,4	12,0	1,3	9,5	9,6	13,8	12,2	0,9	0,9	14,5	6,6	4,3	5,6	18,8	9,5	7,9	4,2	0,1	5,2	8,0	13,4	11,7	8,4	8,8	0,9	1,5	
Frais administratifs	4,7	7,0	7,0	5,2	6,7	3,3	8,2	6,5	5,3	7,7	4,9	8,3	6,5	9,3	2,7	4,9	7,1	7,0	13,7	7,2	2,8	8,3	5,2	7,0	8,1	5,6	4,7	-	2,1	
Autre et non spécifique	1,2	0,7	9,4	10,4	10,7	2,2	12,0	8,6	2,6	5,7	8,6	16,5	3,1	3,0	32,3	0,2	9,2	9,7	4,3	12,4	0,4	17,6	2,3	15,1	21,6	5,4	1,0	-	0,0	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Pour mémoire:</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Aide alimentaire, total	1,9	3,1	0,5	4,5	4,3	0,2	0,2	2,8	6,6	1,7	1,0	-	4,7	1,0	1,3	2,9	2,3	0,9	2,1	1,0	0,0	0,7	5,9	0,5	2,2	4,8	3,2	-	-	

a) Y compris les étudiants et les stagiaires.

b) Politique en matière de population / santé et fertilité.

c) Y compris l'annulation des dettes nées de créances autres que l'APD.

d) Comprend l'IDA et la BIRD.

e) Comprend la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement.

Tableau 2. L'aide par grandes catégories de secteurs socio-économiques en 2011

On observe pour les financements français dans le secteur agricole, la même tendance que pour les autres pays membres de l'OCDE et du CAD, c'est-à-dire une baisse tendancielle de ces derniers. Cette baisse impacte l'ensemble des acteurs et des instruments déployés dans ce secteur. Le nombre de coopérants français à l'étranger, et plus particulièrement au Sénégal n'a cessé de diminuer. À titre d'exemples :

« Mais nous, c'est clair qu'on a beaucoup diminué également, notre contribution, en termes d'expatriés, de collectifs, de projets... Il y a eu autrefois quarante, cinquante chercheurs. Et ça n'est plus le cas. Là, il y a une quinzaine de chercheurs. Alors, ça ne se mesure pas de la même façon, mais c'est vrai que notre contribution est moins consistante qu'avant. »

« Durant toute cette période, la place des financements français, surtout si on parle du Sénégal, a été relativement importante jusqu'au milieu des années 80 et puis après ça, ça a forcément diminué avec une montée en puissance, à la fois des financements européens et de la Banque Mondiale. Comme la France était un interlocuteur relativement privilégié face, non seulement, à l'État sénégalais, mais aussi à la société civile sénégalaise et avait un niveau de dialogue qui s'est lentement dilué.

Il y a ça qui a joué, et le fait que la coopération française était extrêmement diverse pendant très, très longtemps, au niveau de ses outils de financement et d'intervention. Il y avait quand même tout le FAC – fond d'aide et de coopération pour les anciennes colonies – tout ce qui était recherche, que ce soit au niveau des recherches scientifiques, ou des recherches sectorielles, avec les instituts de recherche agronomique qui ont fusionnés par la suite, au nom du GERDAT puis du CIRAD.

L'assistance technique était relativement importante avec des corps de fonctionnaires spécialisés dans l'assistance technique. Tout cela a existé jusqu'à la fin des années 80 et puis lentement ça a commencé à diminuer puis à disparaître.

Après ça il y avait dans la recherche tout ce qui concernait l'ORSTOM, qui s'appelle maintenant l'IRD, qui avait fait un travail extraordinaire en termes d'explication sociale et de compréhension des sociétés dans tous ces pays. On avait des données, sociologiques, micro-économiques, régionales, sur le fonctionnement même de ces sociétés qui étaient des trésors de recherche, de compréhension, et de comment ça fonctionnait.

Tout cela est un peu parti en morceaux, ça ne veut pas dire que le CIRAD n'est pas encore présent dans ces pays, que l'IRD n'est pas encore présente, l'assistance technique existe de moins en moins et l'AFD qui est devenu le pivot central de la coopération à partir de la fin des années 90, début des années 2000. »

Et cette diminution des moyens n'est pas sans impact.

« Malgré tout ce qui s'est passé : l'effondrement de la coopération française, bon alors les choses se sont internationalisées. Oui, tout ce qui relève aussi de la facilité de certains outils, notamment de la communication a quand même un peu modifié le mode opératoire des choses. Mais, et puis effectivement, il y a une exigence, enfin bon, qui s'est sans doute accrue, une compétition très forte et qui fait que parfois, bon, ce mode de compétition, même dans le domaine de la recherche pour le développement, bon, au Nord, très bien, tout le monde est habitué. Pour le Sud, ça questionne un petit peu, quand les gens doivent, disons, se plier aux normes internationales ou du Nord, normes de compétition, alors que les gens ne sont pas tous formés, que les modes à travailler, à opérer sont différents, qu'ils y a tous les blocages que l'on connaît, institutionnels et politiques et pas simplement financier bien évidemment.

Donc tout ça, un peu, questionne et parfois crée des décalages un peu consistants. Donc, l'évolution des politiques françaises, je suis sûre que vous allez les replacer aussi dans un contexte mondial, parce qu'on est happés par toutes ces dynamiques ou y'a des choses qui sont tout à fait intéressantes, valables, et d'autres qui ont tendance, effectivement, à secondariser ou à exclure certains dialogues, certaines adaptations, parce qu'il y a une norme et y'a un peu une pensée unique, en la matière. Donc, là aussi le décalage est parfois très grand. Donc, on peut aussi avoir moins de moyens, mais on peut, on doit, promouvoir une façon de travailler autrement. »

➤ *Transfert des principes de gestion issus du privé à la sphère publique*

Les transformations citées précédemment s'accompagnent d'une réforme interne de la gestion de l'APD et de la coopération au développement. Cette réforme ne touche pas exclusivement le secteur de la coopération, mais l'ensemble des services et organes publics, tel que l'a analysé B. Hibou. En ce qui concerne la bureaucratisation de la coopération française, les travaux de références ont été écrits par J.-D. Naudet, qui théorise le changement interne aux institutions et explique pourquoi les acteurs sont amenés à « travailler autrement ».

À l'heure où les budgets sont décortiqués et où les économies sont de mises, la productivité et la rentabilité, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, ne sont plus « appréhendée(s) à partir du niveau des salaires, mais de l'organisation du travail »⁵³. Il n'est plus possible, pour le moment, de rémunérer un employé en deçà du minimum imposé par la loi. Mais il est possible, comme Taylor l'a si bien démontré et appliqué, d'organiser la production interne en vue de maximiser le temps de travail. Si dans le secteur public il ne s'agit pas d'organiser le travail de production à la chaîne de pièces autos, il s'agit néanmoins de maximiser le temps de travail des salariés, tout en répondant aux injonctions de critères hors coûts, tels qu'on les retrouve dans le secteur privé. La qualité est exigée tant pour la confection de produits que pour la rédaction d'un rapport. Et ces critères hors coûts ont amené, comme le rappelle B. Hibou, l'intensification des critères des normalisations et de certifications. Ainsi, « l'entreprise n'est pas seulement régie par des relations contractuelles et des rapports de propriété, elle est aussi et surtout « un ensemble de règles, de procédures, de routines, formelles et informelles, autour desquelles ce système s'organise et se reproduit », un ensemble de normes, conventions, systèmes de contrôle et de sanction sociale, historiquement constitué »⁵⁴.

Or il apparaît pour J.-D. Naudet que depuis les années quatre-vingt-dix, « les évolutions de l'aide publique au développement témoignent d'une manière évidente de l'application des principes du *New Public Management* à ce domaine »⁵⁵. La gestion de l'APD fait débat depuis des années. Deux visions principales s'affrontent : celle défendue par Bishop et Green et celle défendue par Edwards. Bishop et Green (2008) « fondent leurs espoirs sur l'aide privée, et ce qu'on appelle depuis peu le philanthrocapitalisme. Leur ouvrage cherche à montrer comment on pourrait améliorer grandement les résultats de développement en appliquant à l'aide publique les méthodes et la rigueur que les grands capitalistes ont su utiliser dans le domaine des affaires »⁵⁶. Edwards réfute cette thèse. Pour lui « ces méthodes ne sont pas adaptées aux valeurs et aux spécificités qui

⁵³ B. HIBOU, *La bureaucratiation à l'ère néolibérale*, *op.cit.*, p.26

⁵⁴ B. HIBOU citant D.CHANDLER, *op.cit.*, p.25

⁵⁵ J.-D. NAUDET, *op.cit.*, p.5

⁵⁶ J.-D. NAUDET, *op.cit.*, p.7

fondent l'action de coopération »⁵⁷. J.-D. Naudet présente ce débat comme salubre, permettant d'interroger les réformes de l'APD. « Les programmes de réformes tentent de débureaucratiser la gestion de l'aide et d'en rapprocher les principes de gestion des principes managériaux privés. Ce mouvement s'inspire très nettement de la vague de transformation de la gestion publique que l'on qualifie de *New Public Management* (NPM), ou nouvelle gestion publique. [...] Le projet politique est clair : il s'agit de sortir d'une gestion publique bureaucratique, considérée comme inefficace, et d'inverser la tendance, qui pourrait apparaître inexorable, à la croissance des dépenses publiques. Le principe directeur est le rapprochement des méthodes de gestion des entités publiques de celles du management des entreprises privées. Il s'agit de construire un environnement de quasi-marché pour les politiques publiques (Ferlie, 1996), qui permet de fixer les incitations efficaces pour les acteurs impliqués. »⁵⁸ Or si le projet était de sortir de la gestion bureaucratiques et de ses lourdeurs, telle qu'on pouvait percevoir l'administration étatique par exemple, il en a résulté une reconfiguration de ces processus bureaucratiques.

Ceux qui ont stigmatisé la gestion publique bureaucratique « oublient souvent de souligner – non forcément par mauvaise foi, mais parce que leur regard ne permet pas d'identifier ces pratiques comme bureaucratiques – les lourdeurs du management [...]. Ce qui peut paraître paradoxal est en réalité assez logique : [...] ces pratiques managériales, et plus généralement ces pratiques issues du monde de l'entreprise et du marché, sont aussi des pratiques bureaucratiques. »⁵⁹ Et ces pratiques bureaucratiques néolibérales sont appliquées au secteur de la coopération, même si, comme l'écrit J.-D. Naudet, « il n'existe pas, dans la littérature, une seule analyse consacrée au rapprochement entre les réformes de la gestion de l'aide et le NPM. Pourtant, l'application de ses principes aux politiques d'aide au développement paraît évidente. [...] Ces phénomènes peuvent être à chaque fois analysés au Nord comme des évolutions du management interne des institutions d'aide, mais aussi au Sud comme la conséquence sur des politiques de

⁵⁷ *Ibid.*, p.7

⁵⁸ *Ibid.*, p.7 et 9

⁵⁹ B. HIBOU, *La bureaucratiation néolibérale, op.cit.*, p. 9 et 10

développement de « conditionnalités gestionnaires » portées par les instruments d'aide »⁶⁰.

En effet, si les pays du Nord usent des principes du privé pour la gestion de leur aide publique, ils ne sont pas les seuls. *Via* ces politiques de coopération, ils transmettent tout un savoir-faire managérial aux pays receveurs de l'aide. Chez ces derniers, les principes comme ceux du *New Public Management* sont intégrés au mode de fonctionnement. Naudet rappelle que « les principes du NPM s'accordent fort bien avec le message gestionnaire porté par les bailleurs de fonds (dépolitisation de la mise en œuvre des politiques, priorité à l'efficacité, « agencéification », redevabilité, gestion par les résultats). De ce fait, on retrouve beaucoup de principes (plus ou moins appropriés) du NPM dans les pays en développement, souvent relayés par les ministères des Finances. »⁶¹ Cette idée est relayée par J.-F. Bayart pour qui il y a bien une « bureaucratisation du monde » en Afrique subsaharienne.

⁶⁰ J.-D. NAUDET, *op.cit.*, p.13

⁶¹ *Ibid.*, p.11

2. L'historicité de la politique agricole sénégalaise

« On ne peut parler de la mise en œuvre [...] de programmes ou de politiques sectorielles [...] dans un contexte donné, sans tenir compte du contexte donné. »

Afin de comprendre dans quel contexte s'insèrent les politiques de développement agricole, il nous faut porter notre regard sur le terreau de la greffe de ces projets : à savoir l'État sénégalais.

En écho aux conclusions de J.-D. Naudet, J.-F. Bayart rappelle que contre toute attente, la « greffe de l'État en Afrique » a bien été concomitante de sa bureaucratisation, que ce soit *par le bas* ou *par le haut* de ses institutions publiques⁶². Son approche permet de se départir d'une vision téléologique de la bureaucratisation. En Afrique, cette dernière est le produit de la domination coloniale qui certes a imposé son mode de fonctionnement et de gestion de l'État, mais a aussi été appropriée par les sociétés, car « c'est bel et bien l'administration qui donne le pouvoir en Afrique et donne accès à l'accumulation économique ». Il y a une demande sociale pour cet État qui, avec son administration, joue le rôle d'employeur, de pourvoyeur de richesses, d'un « État rhizome » (Bayart). Entrée pleinement dans la bureaucratisation, l'Afrique n'a pas échappé à l'« imaginaire du gouvernement par le chiffre ». Cette politique internationale du chiffre a permis l'accès « *via* des statistiques fantasmagoriques aux fonds des bailleurs en échange de conditionnalités » lors de la période des ajustements structurels. Cette bureaucratisation mondiale ne rime pas pour autant avec une uniformisation internationale complète. J.-F. Bayart est le premier à rappeler que tout processus social, comme la bureaucratisation, compose avec « l'historicité propre des sociétés » car elle est avant tout un phénomène social.

⁶² BAYART J.-F., in HIBOU B., *La bureaucratisation néolibérale*, *op. cit.*

Qu'est-ce qu'une politique agricole ?

« **La politique agricole se définit idéalement comme l'ensemble des mesures d'intervention publique stables dans le temps, dotées de moyens inscrits dans la durée, articulées entre elles, et qui sont mises en œuvre dans le secteur agricole afin d'atteindre des objectifs conformes aux préférences collectives d'une nation ou d'une région.** De telles politiques n'existent que très imparfaitement en Afrique de l'Ouest et du Centre : depuis les ajustements structurels des années 1980-1990, l'intervention publique dans le secteur rural est le plus souvent une juxtaposition de projets financés par des divers bailleurs bi- et multilatéraux, tandis que la marge de manœuvre budgétaire des États est très réduite.

L'orientation des interventions fluctue au gré du remplacement d'un projet par un autre, et cette absence de continuité empêche la mise en œuvre d'un modèle de développement national collectivement choisi. »

[...]

« La politique agricole peut être définie comme l'intervention publique dans le secteur agricole. La notion d'intervention publique est ici comprise au sens large : elle concerne les actions que mène l'État, d'une part dans ses structures centralisées, d'autre part à tous les échelons de décentralisation, ainsi que toutes les actions qui visent à orienter et à coordonner le comportement des acteurs privés.

La réflexion sur les modalités de l'intervention publique est caractérisée aujourd'hui par la recherche pragmatique des complémentarités entre le marché, l'État et d'autres dispositifs institutionnels comme les organisations privées (organisations de producteurs, coopératives, interprofessions, etc.). Les manuels de politiques publiques restent néanmoins peu diserts sur la définition de ces complémentarités. Par ailleurs, la place de l'intervention publique dans le secteur agricole a été largement reconsidérée au cours des deux dernières décennies. Partant d'une situation d'omniprésence des États dans le développement agricole, les programmes de libéralisation (déréglementation, privatisation, suppression des transferts) ont cherché à promouvoir le marché comme dispositif privilégié de coordination, et la « vérité des prix » comme garante de l'efficacité dans l'économie. »⁶³

*Manuel d'élaboration des politiques publiques agricoles
AGRIDOC, GRET*

⁶³ Coll., « Avant propos », *Manuel d'élaboration des politiques publiques agricoles. Construction d'argumentaire pour l'intervention publique en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Paris, GRET/MAE, 2004, p.7 et 11

2.1. Caractéristiques du Sénégal

2.1.1. La décolonisation et la transition démocratique

« Bon alors, au début des années 1960, tous ces États, dont le Sénégal, ont accédé à l'indépendance, et se sont retrouvés avec une organisation économique, mais souvent d'agriculture, qui résultait du pacte colonial. Donc avec des grandes entreprises, des monopoles de sociétés d'État, des systèmes qui étaient très liés à la métropole. Et donc, la première chose qu'ils ont faite : ils ont remplacé la métropole par l'État naissant. Et donc on s'est retrouvé dans des politiques qu'on aurait pu qualifier aujourd'hui d' « étatisation ». [...] Tout a été passé des mains de l'État français, l'État colonial, aux mains de l'État naissant. »

Ancienne et première colonie française d'Afrique de l'Ouest, le Sénégal est un pays de la bande Sahélienne, aux frontières de la Mauritanie, du Mali, de la Guinée-Bissau et de la Guinée Conakry. Le pays abrite la Gambie, pays anglophone enclavé au cœur du territoire sénégalais, s'étendant sur vingt kilomètres le long des côtes et sur près de trois cents kilomètres dans les terres. Son sous-sol ne possédant que peu de richesses géologiques (principalement du phosphate), le pays vit de ses exportations en produits agricoles, de l'activité du port de Dakar, du tourisme, etc.

Le Sénégal accéda à l'indépendance en 1960, après une période d'autonomie interne de 1957 à 1960. Le pays a connu une décolonisation non violente avec un passage rapide à la démocratie, sans soubresaut politique et l'alternance se fit dans une relative paix sociale. « Il est l'un des rares pays d'Afrique au sud du Sahara à n'avoir connu ni guerre civile, ni coup d'État. Le pays a donc bénéficié d'une longue période de stabilité pour mener des politiques publiques avec un appui très important des partenaires du développement. »⁶⁴

« Le Sénégal était considéré comme parmi les plus, en tout cas les pays qui ont reçu le plus d'aide au développement »

⁶⁴ Coll., « Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural », Programme RuralStruc – Phase 1, APRODEB, IPAR, 2007, p.3

Le pacte colonial définissait les relations entre la métropole française et sa colonie sénégalaise. Les relations commerciales étaient basées sur l'exclusivité, c'est-à-dire que la colonie fournissait la métropole en matières premières et devait, en retour, importer les produits manufacturés de cette dernière.

« C'est-à-dire que quand on colonisait, il y avait certaines obligations et interdits qui sont imposés aux colonies. A savoir : ils ne peuvent exporter que vers la métropole, ils ne peuvent être que des marchés consommateurs de produits manufacturés, ne peuvent fabriquer eux-mêmes, etc. [...] Ce fameux pacte colonial réserve les marchés à la métropole avec les contraintes et interdits que cela comporte. »

Avec un investissement minimum, la métropole retirait un profit maximal de sa colonie. Au Sénégal, la France investissait dans la culture arachidière afin de satisfaire ses besoins en oléagineux.

2.1.2. Les caractéristiques générales du Sénégal

➤ Population

Un des défis majeurs auquel sont confrontés les gouvernements sénégalais concerne la transition démographique du pays. Cette question touche tous les pans du développement de l'État. Selon les statistiques des derniers recensements, le pays est passé de 3,1 millions d'habitants en 1960 à plus de 12 millions actuellement.

Or, comme le relève un ancien membre de l'AFD :

« C'est tout le problème de la population : dans les années 1960, le Sénégal c'était cinq millions d'habitants, aujourd'hui il y en a, je ne sais pas combien : quinze, seize ? Bon alors, ça a été multiplié par trois en cinquante ans, c'est ça que ça veut dire. Avec une population j'allais dire rurale, ou qui dépend en partie des revenus agricoles, qui reste majoritaire. Enfin, je ne sais pas où ça en est, si c'est en dessous de 50 % qui travaillent dans l'agriculture, mais c'est pas loin des 50 %. Dans les années 1960, on était à beaucoup plus, on devait être à 70 %. On est resté à un niveau terriblement important. »

Si le taux de fécondité des femmes diminue, c'est surtout le cas des femmes en milieu urbain, pour qui la baisse est bien significative que pour les femmes en milieu rural, reflet des inégalités de niveau de vie entre les zones urbaines et rurales. L'indice de fécondité en milieu urbain passe de 6,6 enfants par femmes en 1978 à 3,9 enfants par femme en 1999. En milieu urbain, la baisse est moins significative, on passe de 7,5 enfants par femme en 1978 à 6,1 enfants par femme en 1999⁶⁵. Conséquence, le Sénégal dispose d'une population très jeune, 60% de la sa population a moins de 20 ans. Une population jeune et qui s'urbanise rapidement. L'exode rural, ainsi que l'émigration de cette jeunesse sans emploi est l'une des préoccupations majeures des gouvernements et donne régulièrement lieu à des politiques publiques spécifiques, comme le plan REVA (Retour Vers l'Agriculture, visant à proposer aux jeunes candidats à l'émigration des emplois dans le secteur agricole). Les auteurs du rapport Rural Struc notent que malgré tout, « l'exode rural aurait tendance à se ralentir ces dernières décennies »⁶⁶ et confirment la tendance à l'émigration, alors que jusque dans les années 1980, le Sénégal était considéré comme un pays d'immigration pour les pays d'Afrique de l'Ouest. Ils insistent notamment sur le fait que malgré les phénomènes que nous venons d'évoquer, la population agricole du pays reste très importante.

➤ *Économie*

Alors qu'il a hérité d'une économie principalement basée sur la culture de l'arachide et du coton et l'exploitation du phosphate, le gouvernement du président M. Dia a souhaité rompre avec l'économie de traite. Pur héritage colonial, elle consistait à distinguer deux types de cultures, cultures de rentes et cultures vivrières.

« Le régime colonial, sa préoccupation c'était les matières premières agricoles, voilà. Au Sénégal c'est l'arachide, ailleurs, c'est le coton, ailleurs c'est

⁶⁵ Coll., « Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural », Programme RuralStruc – Phase 1, APRODEB, IPAR, 2007, p.7

⁶⁶ *Ibid*, p.11

le cacao, c'est l'ananas, etc. Les politiques étaient centrées sur ces choses là qui nous a amenés même à distinguer politiques vivrières, cultures vivrières et ...

- Cultures de rentes... –

Oui, ça c'était la préoccupation du colon qui avait ses priorités, il favorisait l'arachide, qui mettait, d'ailleurs c'est la seule spéculation qui a une chaîne de valeurs nettement articulées, du producteur au consommateur. »

Extrait du rapport Rural Struc, p.17

Chapitre 2. Caractéristiques générales de l'économie et ses grandes tendances

« Du début à la fin des années 60, la croissance du PIB a été assez lente : son taux annuel moyen, de 2,2 % à prix constants, s'est ensuite élevé à 3 % entre 1970 et 1979. De 1980 à 1984, c'est-à-dire la première phase de l'ajustement structurel, le PIB a, en moyenne, augmenté de 1,8 % par an, soit un peu moins de la moitié du taux moyen réalisé dans la période 1970-1979. Si les réformes entreprises dans la période 1985-1993 dans le cadre du Programme d'ajustement à moyen et long termes (PAMLT) ont permis de porter le rythme de progression du PIB à 2,2 % par an, il a fallu attendre la dévaluation du franc FCA intervenue en janvier 1994 pour assister à une véritable relance de la croissance. Le produit par tête a augmenté en passant de -0,4 % dans la période 1985-1993 à 2,8 % entre 1994 et 2002. »

Tableaux : Taux de croissance du PIB (%), Sénégal, 1960-2002

Année	1960-1969	1970-1979	1960-1979	1980-1984	1985-1993	1994-2002
PIB	2,2	3,0	2,6	1,8	2,2	5,5
PIB par tête	-0,5	0,3	-0,2	-0,9	-0,4	2,8

Source : Sénégal, comptes nationaux, divers numéros, DPS/MEF

De la colonisation à aujourd'hui, le Sénégal est passé du statut « d'île de prospérité agricole » pour reprendre les termes de F. Cooper, à celui de *pays fragile*, en proie aux crises alimentaires. Dépendant depuis la colonisation de la culture de l'arachide et du coton, ces derniers ne suffisent plus à assurer les revenus de l'État. Le contexte international (chute des cours des matières premières agricoles) ainsi que des politiques en matière agricole incohérentes n'ont pas amélioré la situation financière du pays.

2.2. Transformations de la politique agricole sénégalaise

2.2.1. Les caractéristiques de l'agriculture sénégalaise

L'agriculture sénégalaise est dominée par la culture de l'arachide, développée sous la période coloniale. « Cette ancienne colonie française a la plus vieille économie de rente en Afrique de l'Ouest. [...] La mise en place du système d'économie de traite de l'arachide a été déterminante pour l'histoire du Sénégal. Elle l'a structuré sur les plans spatial, sociopolitique et économique »⁶⁷ et se « caractérise par sa forme familiale dominante »⁶⁸, c'est-à-dire environ 95% des agriculteurs. Mise en péril par une agriculture intensive soutenue par les organisations internationales, comme l'OCDE pendant des années, elle est aujourd'hui au cœur des programmes de développement et de recherche. Malgré tout, cette agriculture est menacée, notamment sur le plan foncier (on ne compte plus les cas de privatisations et de rachat des terres des petits exploitants) et ne parvient pas à assurer sa propre suffisance et encore moins celle du pays. De plus, les interventions de l'État sénégalais en matière de politique agricole n'ont que tardivement et faiblement intégré les spécificités de ce mode d'exploitation.

Parmi les nombreux défis à relever en matière agricole, ne négligeons pas le facteur environnemental. Le Sénégal est un pays de la bande sahélienne, semi-désertique, dont la Casamance, région sud du pays, demeure le « grenier » en termes de réserve de production. « L'agriculture sénégalaise est très fortement marquée par le rythme des saisons. [...] La saison des pluies et les cycles de production imposent aux marchés leurs irrégularités et confèrent à l'économie paysanne un profil particulier (prix saisonniers) »⁶⁹.

La place du Sénégal au cœur de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) affecte aussi la politique agricole sénégalaise : « l'approfondissement initial de certaines réformes libérales, renforcées par l'abaissement des droits de douane, lié à l'adoption d'un Tarif extérieur commun (TEC) pour l'Union économique et monétaire

⁶⁷ Coll., « Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural », *Programme RuralStruc – Phase 1*, APRODEB, IPAR, 2007, p.3 et 5

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ DUTEURTRE G., FAYE M.D., DIÈYE P.N., *op.cit*, p.25

ouest-africaine (UEMOA), a rendu encore plus difficile toute protection du secteur agricole face à la concurrence externe et intra-régionale »⁷⁰.

De fait, le Sénégal a connu de nombreuses crises agricoles. Les premières crises postindépendance débutent dès les années 1970-1980, et se poursuivront tout au long du siècle, et notamment dans les années 2000, dont la dernière en 2008.

« À partir de 1967, le Sénégal se trouve à la fin de la période que Mamoudou Touré appelle la *phase de relative quiétude* (Touré 1985 : 9). [...]

L'environnement des paysans a été marqué par l'interventionnisme de l'État, surtout en ce qui concerne l'organisation de la production arachidière. Cet interventionnisme dont les racines plongent dans la période coloniale s'est renforcé à partir de 1970 avec la multiplication d'organisations qui ont accusé des déficits de plus en plus importants. L'importance de l'arachide dans l'économie nationale était sans doute la raison de la volonté de contrôle de la production en amont et en aval. La critique de cette démarche telle qu'elle a été faite dans les documents officiels insiste sur la *gestion négligente* (Kane 1986 : 21), les *orientations confuses* (Kane 1986 : 21) et d'autres facteurs liés à l'inefficacité des opérations des entreprises publiques. En vérité, une *corruption sans contrôle* et une gestion néo-patrimoniale dont l'Office National de Coopération et d'Assistance pour le Développement (ONCAD) est un exemple assez pertinent, en sont les explications déterminantes.»⁷¹

L'agriculture sénégalaise est frappée, dès les indépendances, par de nombreuses crises, dont les causes sont multiples. Moumar-Coumba Diop relève ainsi, à la suite de Kane, plusieurs facteurs de la crise agricole sénégalaise, dans les années 1970-1980 :

« Les causes de la crise qui a affecté l'agriculture sénégalaise sont multiples. Les sécheresses ont bouleversé l'équilibre des écosystèmes agraires. L'exode rural a provoqué une perte relative en force de travail disponible. La faible mécanisation et le manque d'engrais et de semences ont empêché d'accroître la productivité agricole. L'évolution défavorable de la structure des prix relatifs des

⁷⁰ *Ibid*, p.6

⁷¹ M-C. DIOP, *Sénégal. Trajectoires d'un État*, « Introduction », Dakar, Codesria, 1992, p.9

intrants et des produits agricoles n'a pas assuré un revenu suffisant aux paysans (Kane 1986 : 72) »⁷²

De l'analyse de ces crises, les auteurs en concluent à une mauvaise gestion du secteur agricole, à une faible, voire quasi inexistante coordination pour la gestion structurelle. Pointant ainsi un des aspects de l'échec des politiques de développement du secteur agricole, il nous semble pertinent de saisir les tenants et aboutissants de cette politique « volontariste », mais « incohérente » pour reprendre les termes de Carlos Oya et Cheikh Oumar Ba. Nous nous attacherons, par la suite, à articuler ce contexte avec l'évolution de l'aide publique au développement française, grâce au cadre analytique offert par Béatrice Hibou portant sur la bureaucratisation pour comprendre les transformations de la coopération agricole française.

« Les réformes du début des années 1980 débouchent sur la dissolution de l'ONCAD et la mise en œuvre d'une Nouvelle politique agricole (Sénégal/MDR 1984). Après une décennie de restructuration et de réformes du monde rural, les performances de l'agriculture ont été médiocres. François Boye explique clairement cette situation :

Contrairement à ses objectifs, la NPA en pratique décourage la production agricole (la Sonacos pourrait fermer ses huileries, importer de l'huile raffinée et réaliser de coquettes marges sur les ventes intérieures), encourage la dépendance alimentaire (pourquoi financer l'augmentation de la production céréalière si l'on peut engranger des profits proportionnels aux importations de riz ?) et creuse le déficit de la filière arachidière (comment rétablir les comptes de la filière arachidière si, d'une part, les marchés extérieurs ne corroborent pas le prix au producteur et si, d'autre part, les paysans triturent eux-mêmes leurs graines, incités qu'ils sont par le prix élevé de l'huile d'arachide ?). C'est pourquoi, au lieu de contribuer à éponger les pertes de l'État dans le secteur agricole, elle les alimente, rendant ainsi le désengagement de l'État de plus en plus nécessaire, mais de plus en plus difficile (le secteur agricole ne saurait être abandonné à la ruine) (Boye 1988 : 9). »⁷³

⁷² *Ibid*, p.10

⁷³ *Ibid.*, p. 11

2.2.2. *L'évolution des politiques publiques agricoles sénégalaises de 1960 à 2012*

Le contexte politique et social sénégalais est resté stable depuis les indépendances. Pas de rupture politique, pas de rupture avec les bailleurs de fonds. Les rapports avec l'ancienne puissance coloniale sont bons, soutenus par la coopération monétaire, le Sénégal faisant partie de la zone franc. En parallèle, le pays participe à « toutes les structures de coopération mises en place au sein de la sous région : CILSS, UEMOA, CEDEAO. Le Sénégal est aussi signataire de la quasi-totalité des accords élaborés dans le cadre africain et du système des Nations unies. »⁷⁴ C'est dans ce contexte que les gouvernements ont mené leurs politiques agricoles.

En schématisant, à l'aide des travaux de C.O. Ba et C. Oya, « les politiques agricoles du Sénégal depuis l'indépendance peuvent être classées en deux grandes phases » : la période socialiste (avec son orientation libérale depuis les années 1980) et la période dite libérale.

« La période « socialiste » s'étale de 1960 à 2000. [...] La période 1960-1980 se caractérise par une volonté politique d'instaurer un développement agricole productiviste pour construire les villes et l'économie de l'État nouvellement indépendant. [...]

La seconde période socialiste a été caractérisée par l'arrivée au pouvoir d'Abdou Diouf qui installe le pays dans l'ère des politiques d'ajustement structurel et la libéralisation des filières agricoles. [...]

Dans le cas des céréales, l'orientation politique se traduit par un accent particulier mis sur l'autosuffisance alimentaire qui avait déjà caractérisé les grands axes des politiques agricoles au lendemain de l'Indépendance et même dans la période des programmes d'ajustement structurel. La Nouvelle Politique Agricole (NPA), initiée en 1984, avait pour objectif prioritaire l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire, malgré le manque d'investissements conséquents. La Grande Offensive agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA), tout en témoignant du volontarisme du régime a eu des objectifs trop ambitieux par rapport aux ressources techniques, financières et humaines disponibles pour sa mise en œuvre. »⁷⁵

⁷⁴ Coll., « Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural », *Programme RuralStruc – Phase 1*, APRODEB, IPAR, 2007, p.7

⁷⁵ C.OYA, C.O. BA, « Les politiques agricoles 2000-2012 : entre volontarisme et incohérence » in M. C. DIOP (dir.), *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, Karthala, 2013, p.2, 3, 4

Ainsi, sous le premier régime libéral du Sénégal, la politique agricole se caractérisait par sa contradiction. D'un côté, l'État menait un véritable effort d'institutionnalisation de la concertation avec les organisations paysannes comme cela s'est traduit en 2004 par la déclaration de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale. D'un autre côté, ce même gouvernement dirigeait le secteur agricole sans aucune concertation. Les initiatives entreprises étaient davantage le résultat d'initiatives présidentielles, que C. Oya qualifie de « très offensives et incohérentes, centrées exclusivement sur l'augmentation de la production nationale ». Ce qui donnait lieu à des programmes spéciaux de soutiens à des filières précises, comme le programme spécial maïs, ou manioc, etc.

Ces incohérences et politiques sans suite, lancées comme autant de slogans politiques, font dire à certains chercheurs, comme un agroéconomiste rencontré à l'ISRA, qu'il n'y a pas de véritable politique agricole au Sénégal :

« Je considère qu'il n'y a pas de politique agricole au Sénégal parce qu'on fait un pilotage à vue. [...] Chaque gouvernement qui vient, vient avec ses idées, ramasse tout ce qui a été fait, on ne cherche pas à savoir si c'est bon ou si ce n'est pas bon. [...] Mon problème c'est qu'on ne fait pas de politique, on lance des slogans. »

Comme le rappellent G. Duteurtre et P.N. Dièye, « la libéralisation des filières agricoles a eu des répercussions importantes sur le mode de vie des populations rurales et sur l'approvisionnement des marchés urbains ». Cette libéralisation a eu pour conséquence la « pénétration du marché dans l'économie paysanne africaine (et) la recherche d'une « croissance agricole inclusive » est progressivement devenue le cœur des politiques et des projets de développement de l'agriculture (Losch, 2008). »⁷⁶ Et cette évolution a, d'après les auteurs, particulièrement touché le Sénégal : « le pays est passé, au cours des vingt-cinq dernières années, d'un modèle d'économie administrée à un modèle d'économie libéralisée »⁷⁷.

⁷⁶ DUTEURTRE G., FAYE M.D., DIÈYE P.N., « Introduction », *L'agriculture sénégalaise à l'épreuve du marché*, Paris, Karthala, 2010, p.18

⁷⁷ DUTEURTRE G., FAYE M.D., DIÈYE P.N., *op. cit.*, p.18

Une fois de plus, on retrouve dans leur analyse, la même schématisation que celle de C. Oya et C.O. Ba, concernant l'évolution de la politique agricole. En effet, concernant les politiques de régulations agricoles, les auteurs montrent que :

« Trois grandes périodes peuvent être décrites dans les politiques de régulations des marchés agricoles mises en place au Sénégal de l'Indépendance à nos jours. La première période est celle des filières agricoles administrées (1960-1980). Elle correspond à l'ère du Programme Agricole (PA) inspiré par un modèle interventionniste. La deuxième période est celle de l'ajustement et de la libéralisation (1980-2000). Elle a été marquée par le retrait de l'État et l'émergence de dispositifs collectifs privés dans le cadre de la libéralisation des marchés notamment céréaliers. La troisième période est celle d'un retour de l'État dans la régulation des marchés agricoles (depuis 2000). Ce retour s'est fait sous la forme de la création d'agences publiques et de grands programmes initiés par le chef de l'État (Dièye, 2008). »⁷⁸

Des préférences alimentaires nationales viennent aussi s'ajouter aux difficultés d'harmonisation de la politique agricole :

« Bon, alors, ce qui ne marchait pas très bien, et ça on a dû vous en parler à plusieurs reprises, c'est que, pendant toute cette époque où une partie des responsables sénégalais, surtout agricoles cherchaient à augmenter la production, l'autre partie de l'État sénégalais continuait à importer de la brisure de riz de l'extérieur, avec à fin des années 1990, des discussions interminables sur l'organisation de quotas d'importation, de suivit à l'aide de statistiques, à la fois de quantités produites nationalement et de prix, mais ça n'a jamais donné lieu à des politiques équilibrées à mon avis. [...]

Mais notre politique d'intervention ça a été d'abord de faire prendre conscience qu'on ne pouvait pas développer un pays sur des incohérences trop importantes. »

⁷⁸ *Ibid*

2.2.3. *La bureaucratisation de la recherche agricole sénégalaise*

Par ses caractéristiques même, la bureaucratisation néolibérale semble pouvoir répondre en partie aux problèmes rencontrés par les gouvernements sénégalais dans leur mise en cohérence de la politique agricole. S'il ne nous a pas été possible de mener l'enquête auprès des membres de l'administration nationale pour déterminer si oui ou non, la bureaucratisation néolibérale était un outil de gouvernement, nous avons fait le choix de mener l'enquête dans le secteur de la recherche agricole sénégalaise. Phénomène social, imprégnant le monde social, la bureaucratisation néolibérale est présente partout et affecte tout un chacun dans son quotidien. S'appuyant sur un processus d'abstraction très poussé, elle prend la forme d'un « contrat bureaucratique », fait de relations contractuelles et formalisées. On adhère au processus bureaucratique dont la hiérarchie est assurée non plus, comme l'avait analysé Weber par une organisation pyramidale et une hiérarchie forte, mais par un système en réseau de normes, de règles et de rapports contractuels qui sont des pratiques bureaucratiques⁷⁹. On observe à l'heure actuelle une flexibilité apparente dans les relations de travail. Or cette dernière ne rime pas avec autonomisation ni diminution des contraintes. Le principe bureaucratique qui vise à formaliser la réalité et le quotidien, « assure la flexibilité sociale, la réponse à des problèmes et *in fine* le concret du gouvernement. »⁸⁰

Dans le contexte actuel du Sénégal, sujet à un taux de chômage extrêmement élevé, notamment chez les jeunes, où la crise économique mondiale a eu des répercussions dramatiques, l'heure est à la réduction budgétaire. Le secteur de la recherche n'est pas épargné par ce mouvement. Dans cette situation, les termes de rentabilité, de rationalisation et d'efficacité trouvent un écho particulier. Hibou voit dans ce processus « un travail d'abstraction qui entend faire entrer la réalité complexe dans des catégories, des normes, des règles générales et formelles issues d'une pensée qui rationalise la société et le gouvernement des biens, des hommes et des territoires à partir du marché de l'entreprise »⁸¹. L'évolution actuelle du métier de chercheur, notamment au Sénégal en est une bonne illustration et fait apparaître ce que ressentent les principaux

⁷⁹ HIBOU B., *La bureaucratisation néolibérale, op.cit*

⁸⁰ HIBOU B., *op. cit.*, p.35

⁸¹ *Ibid*, p. 37

concernés. Il ne s'agit pas ici d'une analyse approfondie, mais simplement d'observations de terrain qui nous semblent illustratives de nos propos.

Tout commence par une discussion banale entre deux chercheurs agronomes. L'un français tout juste installé à Dakar, l'autre enseignant chercheur sénégalais, à Dakar. Philosophant sur l'évolution du métier de chercheur, ils en arrivent tous deux à la conclusion que leurs façons de travailler ont bien changé depuis leurs débuts. L'un constate amèrement l'emprise des formalités administratives sur son temps de travail. Mais les échéances, les impératifs de « délivrables », les contrôles et évaluations successifs de leur travail ne sont pas ressentis de la même façon. Pour le plus jeune des deux, c'est une motivation extérieure, sans laquelle ses recherches ne seraient pas aussi productives. Le principe scolaire de la notation l'aurait toujours motivé à se dépasser et il est heureux de s'y soumettre encore aujourd'hui. Il ne ressent pas « la diffusion des procédures normalisées d'évaluation des publications et des chercheurs (comme allant) à l'encontre des qualités de création, d'originalité et de dépassement des frontières qui font le propre de la recherche. »⁸²

Un chercheur à l'ISRA, Institut Sénégalais de Recherches Agricoles, constate à son tour l'orientation bureaucratique qu'a pris l'organisation de son travail. Pour ce chercheur, cette évolution crée « une tension avec les logiques propres au métier »⁸³ et son propos nous semble illustrer clairement les termes employés par B. Hibou. Il constate une forte baisse des financements de l'État sénégalais qui amène aujourd'hui les chercheurs à dépendre quasi exclusivement de financements externes pour leurs recherches :

« Pour tout ce qui est recherche fondamentale, stratégie ou bien la RD, nous sommes dans 95 % des cas obligés d'aller soumissionner. [...] Au niveau de l'ISRA nous n'avons pas un budget qui nous permet de faire de la recherche proprement dite. Toutes les recherches que l'on mène sont des fonds compétitifs. [...] Parce que quand on reprend les financements qu'il avait il y a peut-être quinze ou vingt ans, on se rend compte que c'étaient des financements qui

⁸² *Ibid*, p.62

⁸³ *Ibid*, p.61

permettaient vraiment de prendre en charge pratiquement tout ce qui était dans la recherche [...]. »

Extrait de *La Bureaucratization du monde à l'ère néolibérale*, B. Hibou, p.58, en écho aux propos entendu lors d'entretiens formels et informels :

« Cette bureaucratization ne se cantonne pas au niveau des institutions; elle imprègne le quotidien des universitaires et des chercheurs. Ces derniers passent une partie croissante de leur vie professionnelle à remplir des formulaires, compléter des documents d'évaluation pour les étudiants, écrire des lettres de référence et de recommandation, faire des rapports d'évaluation d'articles, de livres, de demandes de bourses et de financement, noter et classer les projets, les universités, les laboratoires, les chercheurs... Ils ne doivent pas seulement fournir des projets de recherche qui comprennent des arguments scientifiques et des repères méthodologiques, mais également mettre en évidence les « délivrables », les « valeurs ajoutées », et les « impacts potentiels » du projet, prévoir des échéanciers, quantifier le temps d'implication des chercheurs sur le projet en tenant compte du coût du chercheur par mois; ils doivent trouver et gérer des financements, participer à la construction et au calcul d'indicateurs de performance, de programmations d'objectifs, collaborer avec l'administration pour définir les termes des appels concurrentiels à projet et des critères d'allocation des financements... Bref, le chercheur-entrepreneur et l'enseignant-manager que le néolibéralisme promeut sont d'abord des universitaires bureaucrates. »

S'il ne nous a pas été possible d'observer en interne l'application des principes de la bureaucratization néolibérale, tels que le *New Public Management*, le *benchmarking* ou l'imposition de grilles d'évaluation issues de ce processus, l'aperçu du mode de gestion de la recherche agricole que nous avons eu, nous laisse à penser que ce n'est peut être pas le seul secteur touché par cette tendance. En effet, comment ne pas être tenté par ces outils qui semblent résoudre les problèmes de coût et d'efficacité et recevant l'aval des pays développés, partenaires techniques et financiers des politiques publiques entreprises, car « comme toute institution, les instruments [tel que la bureaucratization néolibérale] permettent de stabiliser des formes d'action collective, de rendre plus prévisible, et sans doute plus tangible, le comportement des acteurs »⁸⁴.

⁸⁴ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, p.100

Partie II. ... pour mesurer les
transformations de la politique de
coopération agricole française

Sommaire

Partie II. ... pour mesurer les transformations de la politique de coopération agricole au développement française avec le Sénégal

- 1. La politique de coopération agricole au développement française avec le Sénégal**
 - 1.1. Le Sénégal et la coopération internationale**
 - 1.2. Une coopération agricole française plurielle et « privatisée »**
 - 1.2.1. La coopération technique et financière - AFD
 - 1.2.2. La coopération scientifique - l'exemple du CIRAD

- 2. Une coopération marquée par la bureaucratisation néolibérale**
 - 2.1. Appropriation des normes du « privé » par le « public »**
 - 2.1.1. *Benchmarking, New Public Management* et autres douceurs néolibérales
 - 2.1.2. Le « cadre-logique »
 - 2.2. Les effets de la bureaucratisation néolibérale sur la coopération agricole**
 - 2.2.1. Bureaucratiser pour coopérer
 - 2.2.2. Hybridation du fait bureaucratique
 - 2.2.3. Reconfiguration des rapports de domination

Partie II. ... pour mesurer les transformations de la politique de coopération agricole française avec le Sénégal

Jean-François Bayart, dans le cas de l'étude des processus de « bureaucratisation du monde » pose la question de la bureaucratisation de l'État en Afrique Subsaharienne. Contre toute attente et toutes les idées reçues sur l'« État failli » en Afrique, J.-F. Bayart postule en faveur d'une bureaucratisation de l'État en Afrique subsaharienne, antérieure même à la colonisation du continent. « Les sociétés africaines, pour peu que l'on se départisse des fausses évidences des représentations ethnocentriques et orientalistes des sociétés africaines, sont entrées de plain-pied dans l'histoire de la « bureaucratisation du monde », et autant « par le bas » que le haut des institutions publiques »⁸⁵. Ainsi, la « bureaucratisation néolibérale de l'administration politique n'est pas [seulement] l'apanage des pays développés à longue tradition administrative. Elle caractérise aussi bien les jeunes pays dits du « Sud » ou en développement, notamment à travers la diffusion par les institutions internationales de recettes à la mode »⁸⁶. Comprendre cela permet d'aborder de manière non téléologique la « bureaucratisation du monde », en cela qu'elle compose avec « l'historicité propre des sociétés », et se traduit par une « réinvention des différences »⁸⁷. Le contexte dans lequel s'effectue la bureaucratisation modifie cette dernière, faisant de ce processus un processus de co-construction des sociétés et de leur mode de gouvernement. La bureaucratisation de l'État en Afrique est assurée par de nombreux acteurs, publics et privés, qui, comme l'a analysé Allison au sujet de la bureaucratie étasunienne pendant la crise des missiles de Cuba, impriment leur marque. On peut donc penser que les processus de bureaucratisation néolibérale qui modifient le mode de fonctionnement des institutions françaises dédiées à la coopération, comme l'AFD, et leurs interlocuteurs sénégalais, procèdent d'une hybridation du fait bureaucratique.

⁸⁵ BAYART J.-F., « La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne », in HIBOU Béatrice, *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p.295

⁸⁶ HIBOU B., *Ibid.*, p.89

⁸⁷ *Ibid.*, p.295

1. La politique de coopération agricole au développement française au Sénégal

1.1. Le Sénégal et la coopération internationale

« La période d'ajustements structurels a constitué quand même un moment clé de l'histoire de l'évolution, qui a opéré en fait une rupture. Autant le Sénégal était considéré comme parmi les plus, en tout cas les pays qui ont reçu le plus d'aide au développement. Et donc, de ce point de vue, les relations ne sont pas les mêmes que dans les autres pays qui en reçoivent moins, naturellement. Et je pense que les relations aussi historiques entre le Sénégal et la France feront qu'il y a peut être une analyse plus particulière à avoir sur Sénégal. »

La France est loin d'être le seul partenaire de la coopération au développement du Sénégal. Comme l'atteste un tour d'horizon des nombreuses délégations de tous pays présentes à Dakar et dans le reste du pays. Chaque organisation internationale, ou presque, possède sa représentation au Sénégal, de même qu'on y retrouve aussi un large panel des organisations non gouvernementales. Parmi les secteurs privilégiés par l'aide au développement, on retrouve principalement les infrastructures d'énergie, de transport et de communication, l'agriculture étant « devenue le parent pauvre de l'aide »⁸⁸. Concernant l'Aide Publique au Développement (APD), « le Sénégal est l'un des rares pays recevant le plus d'aides officielles par habitant au monde. Selon les statistiques publiées par l'OCDE, ce pays a reçu plus de 1 milliard de dollars en 2004, soit l'équivalent de 100 dollars par habitant ou 1 000 dollars par ménage. Dans le même temps, la moyenne en Afrique ne dépassait pas 32 dollars par habitant. [...] Entre 2000 et 2002, l'APD par tête d'habitants s'élève à 44 dollars US. Bien que l'aide publique soit en baisse durant cette période, en comparaison de la période 1990-92, un sénégalais perçoit deux fois plus d'aide qu'un habitant d'un PMA (20 dollars US). »⁸⁹

⁸⁸ JACQUEMOT P., *Économie politique de l'Afrique contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2013, p.278

⁸⁹ Coll., « Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et de le développement rural », *Programme RuralStruc – Phase 1*, APRODEB, IPAR, 2007, p.32

Le Sénégal est, comme nous l'avons signalé précédemment, l'un des premiers pays à s'engager sous la politique des ajustements structurels. Les effets de ces politiques sur l'agriculture familiale ont été unanimement délétères. La fin de la politique d'ajustement structurel au Sénégal ne fut pas suivie d'une amélioration des conditions de vie et de travail des agriculteurs. Jusqu'à la crise alimentaire de 2008, les bailleurs de fonds, dont l'AFD, avaient laissé de côté ce secteur pour miser sur l'agroalimentaire. Comme nous l'ont confié plusieurs de nos enquêtés, les orientations qui furent prises par l'AFD ne furent pas positives pour l'agriculture. L'agriculture familiale n'a été mise au cœur des politiques que très récemment, reste à savoir si ce n'est « qu'un coup de comm' » ou une véritable prise de conscience.

« En fait, le développement agricole, ça change un petit peu ces temps-ci, mais on va voir, parce qu'on est quand même un petit peu dans la comm'. Il n'a guère été porté par les derniers gouvernements. Je pense qu'il y avait beaucoup plus d'efforts de développement agricole autrefois. Si en plus, les bailleurs, dont la coopération française évidemment, ont beaucoup réduit leur aide au développement, et que le secteur agricole, ces derniers temps n'était pas le secteur le plus soutenu, il faut être clair : la coopération française, en matière de développement agricole, notamment l'AFD, je ne sais pas ce qu'ils vous auront dit, mais c'était pas top, c'était pas les priorités. »

Dans cette reprise en main du secteur par les bailleurs de fonds, on observe la marque de la bureaucratisation néolibérale sur les modes de gestion, suggérant non pas une rupture des politiques d'ajustements structurels, mais plutôt une reformulation. En effet, « les recherches sur la terminaison des programmes ont montré que « les politiques publiques ne meurent jamais », ou presque. Toute nouvelle politique publique s'avère le plus souvent un réassemblage d'éléments préexistants : des dispositifs, des mesures, des budgets, des personnels, des organisations, des contenus qui sont bricolés, réinterprétés, réétiquetés, réassemblés comme les pièces d'un Lego qui s'ajoutent, plus qu'ils ne remplacent, les politiques existantes. [...] Les « nouvelles politiques publiques » le sont surtout dans le discours des acteurs et dans les stratégies de communication, la plupart du temps, ce sont des réagencements à la marge porteurs de nouvelles étiquettes »⁹⁰.

⁹⁰ LASCOUMES P., LE GALÈS P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, p.48

« La mise en œuvre du PAS au Sénégal a accentué le déséquilibre entre l'offre et la demande. Le développement du chômage, notamment la faible absorption par le marché du travail des diplômés de l'enseignement supérieur, a remis sur le tapis la dimension réelle et surtout les limites du marché formel du travail. Désormais, le secteur informel s'impose comme le premier employeur dans les villes (FALL, 1997). [...]

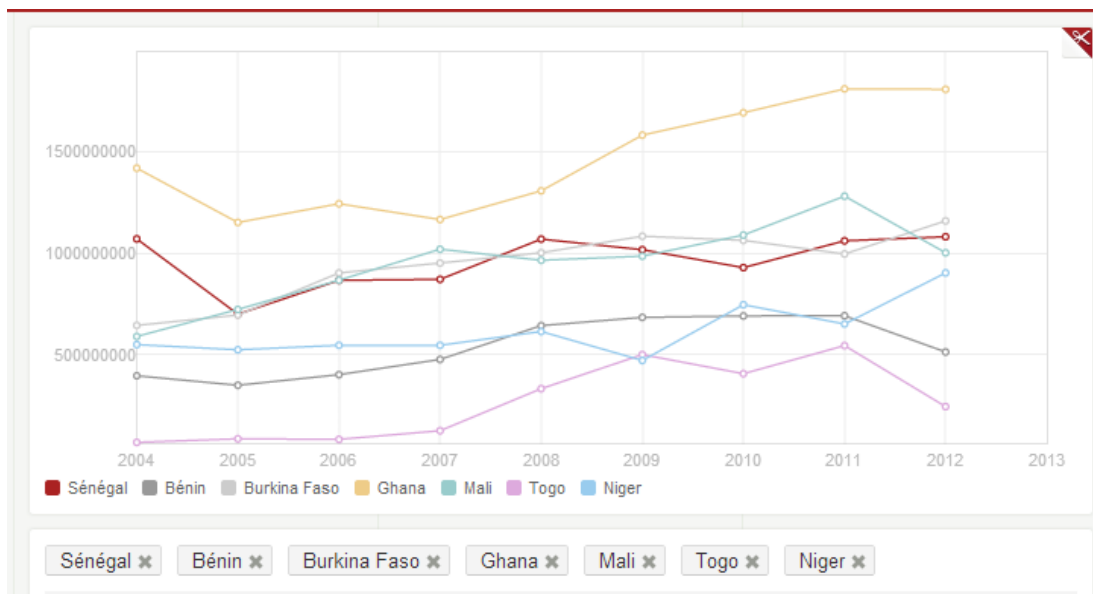
Le Sénégal est le premier pays d'Afrique de l'Ouest à s'engager avec les institutions de Bretton Woods dans les politiques d'ajustements structurels. Dès 1978, la crise de l'économie sénégalaise, en particulier de l'économie agricole, et ses conséquences sur les finances publiques, ont contraint le gouvernement à mettre en place, en accord avec le FMI, un programme de stabilisation, puis de redressement économique et financier (PREF, 1979) [...]

L'année 2000 marque [...] la fin des programmes d'ajustement structurel qui ont déterminé les politiques du secteur, notamment depuis 1984 »⁹¹.

Secteur clé de l'économie sénégalaise, l'agriculture est soutenue par différents partenaires financiers internationaux, dont la Banque Mondiale. Nous avons comparé le taux d'ADP reçu par les pays d'Afrique de l'Ouest de la zone de solidarité prioritaire française, taux global et taux par habitant. Nous observons un maintien des flux d'aide des pays de l'OCDE vers le Sénégal, malgré des fluctuations à la baisse entre 2008 et 2010.

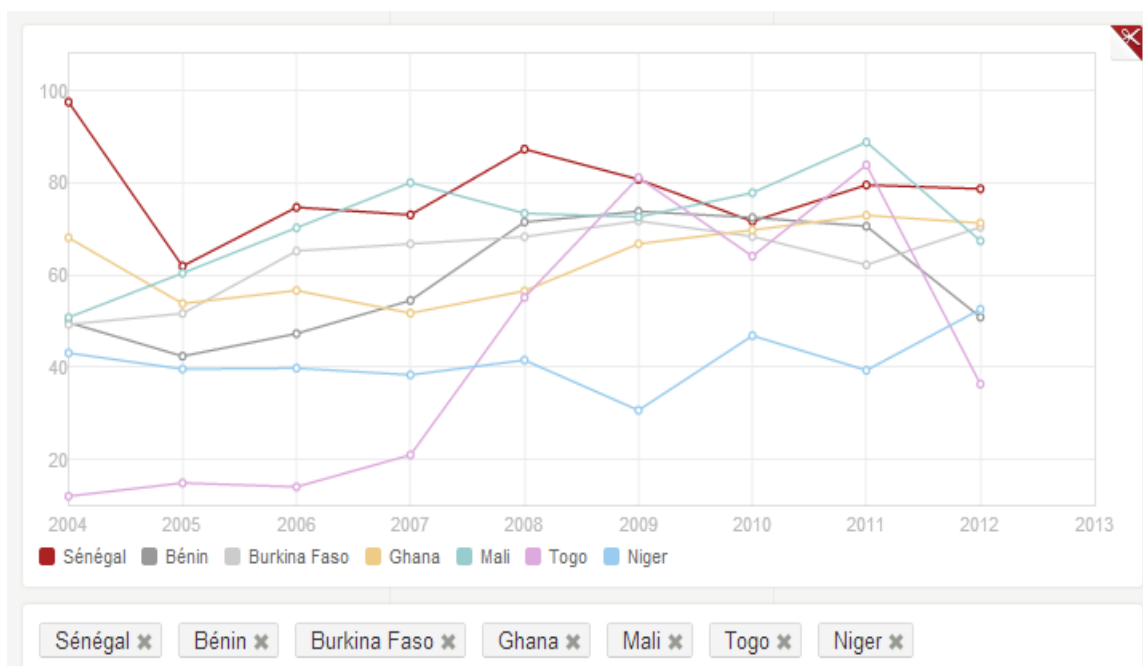
⁹¹ C.OYA, C.O. Ba, « Les politiques agricoles 2000-2012 : entre volontarisme et incohérence » in MOMAR COUMBA D (dir.), Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale, Paris, Karthala, 2013, p.32, 34 et 3

Figure 3. Aide publique au développement nette reçue (\$ US courants)



<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.CD/countries/SN-BJ-BF-GH-ML-TG-NE?display=graph>

Figure 4. APD nette reçue par habitant (\$ US constants)



<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.PC.ZS/countries/SN-BJ-BF-GH-ML-TG-NE?display=graph>

La présence d'une multitude de partenaires techniques et financiers au Sénégal suppose une coopération entre ces bailleurs, sur le terrain, et lors de projets. Cette coopération n'est pas seulement spontanée, elle répond aussi à l'impératif international d'efficacité de l'aide, qui suppose une coordination des actions menées sur le terrain. « Les appels à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide ont eu des effets concrets. Non seulement ils ont provoqués un afflux de financements dédiés à l'amélioration de la gouvernance de l'aide, mais ils ont conduit à l'expérimentation de nouveaux mécanismes au niveau des pays. L'approche « par secteur » par exemple, entend inciter les bailleurs internationaux à abandonner les financements de projets de petite taille et à s'impliquer dans des stratégies de réforme de secteurs entiers, associant tous les acteurs et parties prenantes présents dans le même secteur et, autant que possible, sous l'autorité du gouvernement du pays bénéficiaire »⁹². Des expériences ont été conduites au Sénégal et nos enquêtes nous ont révélé la complexité d'une telle entreprise. Cela suppose la construction de cadres communs de travail, la mise au point d'un vocabulaire technique consensuel et de méthodes d'évaluation permettant l'initiative et la concertation. Or, quel instrument de l'action publique est utilisé pour bâtir ce cadre ? La bureaucratisation néolibérale et ses outils : le *New Public Management*, le « cadre logique », l'expertise, etc.

⁹² NAY O., « Les politiques de développement », in BORRAZ O., GUIRAUDON V., *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Science Po Académique, 2010, p.144

1.2. Une coopération agricole française plurielle « privatisée »⁹³

« En 2011, l'aide bilatérale française à l'Afrique subsaharienne (avec en tête la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Sénégal, le Congo et le Mali) a été de 3,9 milliards de dollars. Si on ajoute les versements de la France transitant par les canaux européens et multilatéraux et qui sont orientés vers l'Afrique subsaharienne, le montant est de 5,6 milliards de dollars. [...]

La coopération française a longtemps été une *coopération humaine*, avec des effectifs qui ont culminés à 10 000 assistants techniques en 1980. »⁹⁴

Jacquemot P., *Économie politique de l'Afrique contemporaine*

En ce qui concerne l'appui français, le Sénégal fait parti des seize « pays pauvres prioritaires » du gouvernement français en matière de développement⁹⁵. De 2004 à 2013, le Sénégal est resté l'un des principaux bénéficiaire de l'APD française. Néanmoins, nous observons des modifications dans la forme de cette coopération, comme l'illustre la diminution du nombre de coopérants, l'augmentation des partenariats publics/privés, la montée des économies émergentes dans le secteur de l'aide, etc. Ces transformations nous semblent être portées par une tendance de fond, à savoir l'extension des normes de gestion issues du secteur privé au secteur public. « Le « marché » du développement est désormais marqué par une très forte professionnalisation de ses acteurs (financiers, techniques, opérationnels ou intellectuels), un brouillage croissant des frontières entre sphère publique et sphère privée [...]. Ce nouveau paysage international impose aujourd'hui d'adapter les pratiques de travail des organisations publiques participant à l'effort de lutte contre pauvreté »⁹⁶. En nous appuyant sur le constat d'O. Nay, nous

⁹³ Nous entendons par « privatisée », le fait de gérer l'aide publique au développement française d'après les normes néolibérales de la bureaucratisation, à savoir, l'application des normes issues du « privé » au « public ». Cette formule nous permet aussi de suggérer une autre tendance de l'aide que nous n'avons pas abordé dans ce travail, à savoir le recours de plus en plus fréquent à des entreprises privées, aux ONG, aux communes (dans le cadre de la coopération décentralisée), qui s'illustre par le nombre croissant de projets financés dans le cas de PPP (partenariats publics/privés). Il nous semble que cette tendance reflète aussi les conséquences de la bureaucratisation néolibérale sur la coopération au développement.

⁹⁴ JACQUEMOT P., *Économie politique de l'Afrique contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2013, p.286

⁹⁵ Voir Annexe 3, p.3

⁹⁶ NAY O., « Les politiques de développement », in BORRAZ O., GUIRAUDON V., *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Science Po Académique, 2010, p.140-141

pouvons penser que la bureaucratisation néolibérale procède de cette adaptation et transite des agences de développement vers les pays partenaires.

1.2.1. La coopération technique et financière - AFD

« Effectivement, le principal acteur de la coopération, c'est l'AFD, soyons clair, pour la coopération française en matière de développement. »

« Là, on a un bon Ministre de la Coopération [Pascal Canfin]. Et maintenant l'agriculture on peut en parler, ce qui n'était pas le cas avant, ils en avaient marre de l'agriculture. Ils nous ont dit « bon, maintenant ça suffit, vous avez eu quarante ans, trente ans pour développer l'Afrique, c'est raté. Maintenant on investi urbain, énergie ». Voilà. Il restait trois pays à cette époque où on faisait de l'agriculture officiellement en Afrique; c'étaient le Mali, le Bénin et les Comores ou Madagascar. Et maintenant on revient. »

Ex-colonie française, dont l'agriculture est le premier secteur d'emploi (emplois et revenus de plus de 50% de la population⁹⁷, dans le secteur formel), le Sénégal entretient avec la France des relations privilégiées depuis des années. Cette coopération a pris des formes variées, dont l'un des aspects les plus centraux demeure la coopération technique et financière assurée par l'AFD aujourd'hui. Quel que fût le contexte du régime international de l'aide, la France a toujours maintenu sa présence dans le secteur agricole, plus ou moins directement, même si ce soutien a indéniablement diminué. Lors de plusieurs entretiens, la direction de J.-M. Séverino nous a été présentée comme « dramatique » pour le secteur agricole. L'agriculture familiale n'était alors pas dans les agendas. Le soutien a davantage été porté sur l'agroalimentaire et la production intensive. Néanmoins, l'AFD est restée proche des gouvernements en tant qu'instance de conseils et cette configuration a permis à l'AFD de revenir rapidement sur le terrain à l'issue de la fin des ajustements structurels, notamment au moment de la crise alimentaire de 2008 :

⁹⁷ Plaquette de l'Agence française de développement sur le Sénégal, *Un partenariat pour une croissance partagée et durable*, AFD, Paris, Novembre 2012, p.2

« Nous, on est restés dans le secteur en maintenant un dialogue avec le ministère de l'agriculture, l'aidant à la définition de sa politique sectorielle, en maintenant un dialogue avec la SAED, en l'aidant sur des chantiers tels que le maintien, l'entretien des infrastructures hydro-agricoles. [...] Même si on n'a pas remis de ressources pour l'aménagement de nouveaux périmètres, on a quand même remis un peu de ressources pour aider la SAED à arriver à définir des mécanismes d'entretiens qui puissent pérenniser les aménagements. Donc tout ça a permis de rester sur le secteur, de discuter des vrais enjeux, des problèmes. Et en 2008, quand il y a eu la crise alimentaire, tous les acteurs sont revenus dans le secteur agricole. »

« Jusqu'en 1980, on était très présent dans le secteur agricole, notamment sur les filières de rente : arachide, coton. À partir des années 1980, il y a eu les programmes d'ajustements structurels où quasiment les instructions des institutions de Bretton Woods étaient de dire à l'État de se désengager du secteur. Ça a entraîné aussi un retrait des bailleurs, notamment l'AFD, mais on maintenu notre présence sur l'appui à l'élaboration des politiques. Ça nous a permis de revenir très vite lors de la crise alimentaire de 2008 dans le secteur, puisqu'on avait maintenu une stratégie de veille sur le secteur. [...]

Maintenant on note que c'est l'inverse qui est plus ou moins préconisé, même si on ne le dit pas à tue-tête, on le murmure. Maintenant les différents intervenants dans le secteur se rendent compte de la nécessité d'avoir une présence de l'État, notamment pour définir les politiques, notamment pour mettre en œuvre les projets, pour les bailleurs comme l'AFD qui ne mettent pas en œuvre, qui apportent que du financement pour des maîtrises d'ouvrages publiques. »

On peut lire, sur la page internet de l'Ambassade de France au Sénégal que la France est le premier partenaire mondial du Sénégal qui est, de son côté, le premier bénéficiaire de l'APD française pour l'ensemble de la zone subsaharienne. Les relations entre le Sénégal et la France sont excellentes, l'ambassade parle d'une relation d'une « qualité exceptionnelle ». Dans ce contexte, le ministère des Affaires Étrangères a inscrit son action « dans une double préoccupation de solidarité et d'influence ». Ce qui se traduit dans les chiffres à un peu plus de 148 millions d'euros d'investissements français au Sénégal, dont 97 milliards de Fcfa d'aide bilatérale et l'allocation *via* le Fonds Européen de Développement de 21 millions d'euros, soit 14 milliards de Fcfa.

« Le groupe AFD est présent au Sénégal depuis 1946 [...] (et) finance des projets ou programmes qui s'insèrent dans les priorités retenues par les gouvernements sénégalais et français. Les projets financés par l'AFD sont le reflet d'une politique de coopération en matière agricole.

[...]

L'AFD engage en moyenne au Sénégal 100 millions d'euros chaque année

[...]

L'AFD accompagne la politique publique agricole sénégalaise visant la sécurité alimentaire. Ces actions comprennent tant des projets techniques d'aménagement du territoire que des projets de renforcement des capacités.

[...]

Au Sénégal, le financement de la plupart des programmes associe l'AFD à d'autres bailleurs de fonds : Union européenne, Banque européenne d'investissement, Banque africaine de développement, Banque mondiale, Banque ouest-africaine de développement, etc. »⁹⁸

Dans l'accompagnement du monde rural, nous sommes passés de plusieurs décennies d'« État providence » pour reprendre le terme plusieurs fois entendu en entretiens, à un retrait de l'État, quasi total dans les années 1980. Les acteurs parlent aujourd'hui d'un retour de l'État et on observe parallèlement un regain d'intérêt pour la question des petits producteurs, comme l'atteste cette année 2014 : « année de l'agriculture familiale ».

L'intervention prioritaire du pôle Développement Rural de l'AFD à Dakar concerne la vallée du fleuve Sénégal où ils travaillent avec la SAED, maîtrise d'ouvrage sénégalaise avec laquelle ils sont en collaboration. L'AFD à Dakar est avant tout « un partenaire technique et financier », d'une longue expérience, plus de soixante-dix ans de présence sur le terrain, dont les agents ont développé une « *expérience qui peut apporter son feed back, au-delà de l'expertise externe, qui aide l'État à designer le projet.* [...] *Les politiques sectorielles définies par l'État servent plus ou moins à décliner les principales orientations qui doivent asseoir, être le socle des programmes [qu'ils] fianc[ent]* ».

Il y a, en amont de tout financement, la phase de construction du projet qui se fait en étroite collaboration entre le gouvernement sénégalais, la maîtrise d'ouvrage concernée, le plus généralement la SAED et l'AFD. Cette phase permet de « *creuser, voir*

⁹⁸ L'Agence française de développement et le Sénégal – extraits du document « L'AFD et le Sénégal Un partenariat pour une croissance partagée et durable » (Novembre 2012)

la faisabilité, estimer les coûts, voir les schémas de mise en œuvre du projet, qui doit intervenir, comment il doit intervenir, avec quels moyens ...? La faisabilité [les] aide à voir un peu plus clair : si [ils] devaient le financer, comment le mettre en œuvre sur le terrain ? Parce qu'il y a tout ça, la durabilité, la rentabilité, qui devront être renseignés ». C'est le moment de calcul de « ce tu pourrais appeler notre avantage comparatif ». La mise en place d'un projet suppose, en amont, tout un travail bureaucratique indispensable au financement et au suivi des travaux. Si le bailleur doit se poser des questions de rentabilité et de soutenabilité du projet, il doit aussi se demander s'il s'inscrit « dans une démarche qui est, pour le Sénégal, soutenable. C'est-à-dire, est-ce que les financements qu'on met à disposition du Sénégal, est-ce que le Sénégal a la capacité de les digérer efficacement ? Efficacement pour produire des résultats ».

Désormais, le bailleur n'a plus seul, la responsabilité de la réussite des projets. Collaborer signifie partager les responsabilités et ici, l'un et l'autre doivent coopérer pour répondre au mieux aux enjeux. Nous passons les détails de la définition, construction, rédaction, mise en œuvre et suivi/évaluation d'un projet. Mais nous pouvons affirmer qu'ils répondent à une « approche de gestion axée sur les résultats (sous couvert de libéralisation et d'apprentissage du marché, sous couvert de rationalisation des politiques publiques, sous couvert aussi de transparence, de lisibilité, bref, de « bonne gouvernance et de « *State building* ») et en mettant en avant la nécessité de « stratégie de développement »⁹⁹. De fait, les agences de développement apparaissent comme « d'énormes machines bureaucratiques » pour reprendre les mots de B. Hibou. « Les cycles d'instruction » des bailleurs masquent une forêt bureaucratique peuplée « d'éléphants de papiers » dans laquelle « on en vient à oublier le sens du travail entrepris, (...) on coupe ces programmes, ces politiques et ces projets de leur signification. Ils deviennent avant tout un vocable officiel, l'expression même de la bureaucratisation de l'aide », chiffrée si possible. L'intérêt d'un tel vocable c'est qu'il est suffisamment neutre pour être compris par tous, appliqué partout. Des témoignages récoltés il est ressorti que le plus difficile dans un projet ce n'est pas la partie financements mais bien de faire « *qu'on tire tous dans le même sens, qu'on ait conscience des objectifs, des échéances* ». Et la bureaucratisation est censée offrir un

⁹⁹ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, p.89

cadrage des pratiques qui coordonne les actions individuelles pour plus d'efficacité, comme Ford et Taylor ont agencé le travail dans leurs usines de production, rationalisation oblige.

1.2.2. La coopération scientifique - l'exemple du CIRAD

Parler de la coopération au développement française en matière agricole au Sénégal, sans parler de la recherche agricole serait une aberration. Objet de coopération entre la France et le Sénégal depuis la colonisation, le statut de la recherche a évolué au fil des contextes politiques et économiques, mais reste un élément essentiel de la coopération dans ce domaine. Prendre la mesure de l'importance de la recherche pour le développement n'est guère difficile. Il suffit pour cela de regarder tant la littérature dans le domaine, comme la synthèse *Bilan de la recherche agricole et agroalimentaire au Sénégal 1964-2004* menée par l'ISRA, l'ITA et le CIRAD, que le nombre de chercheurs français au Sénégal, de chercheurs sénégalais en France, ou tout simplement la mixité des équipes, pour en avoir un aperçu. La France est présente au Sénégal sous la forme de deux laboratoires de recherche implantés à Dakar, le CIRAD et l'IRD. Nous partons du principe que la recherche agronomique, par conviction, est essentielle au développement agricole d'un pays. Dans le cas du Sénégal, beaucoup de défis sont à relever dans ce domaine : les questions climatiques, foncières, géopolitiques (rappelons que parmi les pays frontaliers, on compte la Mauritanie, le Mali, la Guinée,...), etc. et sans le soutien d'une recherche agronome vivace, certains d'entre eux semblent difficiles à relever.

« Ici, le partenaire de la recherche agronomique c'est l'ISRA. Bon, je pense que ce n'est pas inintéressant, parce que le lien est à faire entre la recherche et le développement, qu'il y a toujours eu beaucoup de questionnements sur cette recherche agronomique, que l'on voudrait être plus dynamique, mais qui a été, malheureusement, très peu soutenue par les gouvernements précédents. Donc, je crois que c'est intéressant aussi, quand on parle de contribution de la recherche, de la recherche finalisée notamment, de comprendre, quels moyens, quelle politique, et le décalage qu'il peut y avoir entre une demande faite effectivement à la recherche agronomique. En trente ans, moi j'étais là au Sénégal il y a trente ans,

mais quand je venais faire des missions, la recherche agronomique a beaucoup diminué en moyens. On dit des choses, et on fait le contraire pratiquement. [...]

Donc, il y a le discours politique, ça c'était le discours de Wade qui faisait la promotion de l'agriculture et des grandes offensives agricoles et autres. Et puis, dans les faits, le soutien était pas très significatif et quand on allait à la recherche, bon, ben ce n'était pas grand-chose ou pas beaucoup de soutien. »

Il est vrai qu'en termes de financement de l'agriculture, et non pas du secteur rural en général, l'AFD n'est pas l'opérateur auquel les gens pensent instinctivement. Nous avons pu constater cela à diverses reprises, et notamment lors d'un entretien à l'IPAR. Aux yeux de ce chercheur, la France ne finance pas le secteur de la coopération agricole, ou très peu. Cette coopération est par ailleurs très localisée dans la vallée du fleuve Sénégal, en raison de la présence d'un maître d'ouvrage, la SAED avec qui la coopération est bonne.

« Bon, la coopération française, j'avoue que, en dehors de ce qu'ils sont en train de faire dans la vallée, et encore, quand on dit vallée, c'est plus delta, pas toute la vallée d'ailleurs... Donc, je trouve qu'elle est quand même assez molle en termes de présence. Et je trouve que, en dehors de ce qui est fait dans le Delta, bon, ça ne s'arrête pas là, peut être qu'il y a d'autres dimensions de la coopération qui touchent d'autres secteurs, mais dans l'agriculture je trouve que la présence française, elle est très faible. Je ne dis pas quantitativement, après, quand il s'agit de voir les chiffres ça peut être, ... Mais personnellement, quand je l'apprécie comme ça, je n'ai pas conscience qu'elle est très forte et dynamique, voilà. Peut-être que c'est lié à une orientation politique. À voir.

- *J'ai l'impression que la coopération agricole entre la France et le Sénégal, passe surtout par le biais de la recherche. Par le CIRAD, l'IRD, tous ces organismes-là, où j'ai l'impression qu'il y a vraiment une grosse présence de chercheurs, dans ce domaine-là. Mais qu'après, au niveau de la pratique, au niveau de tout ce qui est mis en place, là on est beaucoup moins présent. Et à l'AFD, je n'ai pas l'impression qu'il y a un énorme investissement sur des projets agricoles. –*

Correct. C'est mon sentiment aussi. On partage le même sentiment. Personnellement, enfin, ça peut-être, j'ai d'autres collègues, d'autres chercheurs qui travaillent beaucoup avec le CIRAD, peut-être qu'eux ils auraient un avis contraire. Mais effectivement, moi j'ai le même sentiment que ça aurait pu être

mieux, d'autant plus que les relations sont privilégiées, d'autant plus que, il est attendu énormément, et d'autant plus que, c'est quand même le secteur, quoi qu'on dise, qui est le secteur qui est le plus en train de créer d'emplois. Qui est quand même un enjeu majeur aujourd'hui. »

La baisse des subventions accordées à la recherche agricole est notable. Il suffit d'aborder la question avec n'importe quel chercheur dans le domaine, comme nous avons eu l'occasion de le faire à plusieurs reprises. Mais il n'en demeure pas moins que la France possède une excellente « force de frappe » en matière de recherche agricole. Les chercheurs et instituts français sont reconnus pour leur excellence, et de nombreux chercheurs sénégalais ont d'ailleurs fait leur classe en France. Mais comme conséquence de cette baisse de subventions, l'ISRA, l'institut de recherche agricole sénégalais, voit sa gestion se rapprocher de plus en plus d'un organisme privé vivant sur les contrats décrochés, comme nous l'avons déjà évoqué.

« C'est la manière dont la recherche est financée aujourd'hui qui nous pose le plus de problèmes. C'est qu'il y a des institutions au niveau international qui généralement sont du Nord et qui sont celles qui captent, généralement, les gros financements. Et de plus en plus, quand ils captent les financements pour une zone donnée, parce qu'on travaille beaucoup plus par rapport à des zones bien déterminées, ils partent, ils cherchent une structure de recherche sous régionale avec qui ils contractualisent. Et ces derniers vont maintenant contractualiser avec les instituts nationaux de recherche. Si vous voyez, il faut passer par trois structures pour faire un travail. Or que là où ça passe, les fonds restent là-bas. [...]

- Ça ressemble beaucoup au mode de gestion d'une entreprise privée. On l'impression qu'on traite avec une entreprise privée. –

Oui. »

Ainsi, le processus observé correspond à ce que B. Hibou entend par « bureaucratisation néolibérale », à savoir une « hybridation entre le public et le privé. [...] (Et) cette hybridation prend une forme particulière, celle de la diffusion des normes du « privé », du marché, de l'entreprise, de la compétition »¹⁰⁰.

¹⁰⁰ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, p.80

2. Une coopération marquée par la bureaucratisation néolibérale

L'action publique est un prisme par lequel analyser les reconductions des rapports Nord/Sud aux niveaux micro et méso, elle est « une pratique de pouvoir, elle est indissociable des questions de domination et de résistance, des enjeux de légitimité des détenteurs de l'autorité »¹⁰¹. En tant qu'instrument de l'action publique, la bureaucratisation néolibérale est sujette à résistance, réappropriation, adhésion, diffusion, de la part des acteurs de la coopération au développement. Pratique gestionnaire issue du « privé » appliqué au « public », pensée au « Nord » appliquée au « Sud », elle modèle autant qu'elle est modelée. Nous verrons à travers l'analyse de deux de ses composantes, le *New Public Management* (NPM) et le « cadre logique » comment les acteurs de la coopération agricole au développement s'approprient ce processus. Et nous verrons en quoi la bureaucratisation néolibérale modifie les rapports de force et les façons d'envisager la coopération agricole.

2.1. Appropriation des normes du « privé » par le secteur public

« Weber souligne que, par rapport à ses formes anciennes, la bureaucratie moderne se distingue entre autre par l'accent mis sur la division du travail, la spécialisation et la formation technique rationnelle, l'évaluation par des procédures impartiales »¹⁰² et se veut par là un « élément nécessaire et fondamental au capitalisme »¹⁰³. L'évolution de la bureaucratie vers une bureaucratie « néo » libérale tient en deux changements majeurs. Par sa généralisation et son autonomisation, Béatrice Hibou explique que la bureaucratie « s'est érigée comme nouveau savoir de la société en débordant le monde de l'entreprise, pour englober l'ensemble du monde économique, puis investir le monde étatique et l'ensemble de la société. [...] Une seconde

¹⁰¹ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, p.42

¹⁰² HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, p.21

¹⁰³ *Ibid*, p.21

caractéristique du management néolibéral réside dans sa simplification en tant que savoir autonome et transposable »¹⁰⁴.

Répondant aux impératifs de « rentabilité », d' « efficacité », de « mesurabilité », de « redevabilité », les outils de la bureaucratisation néolibérale ont envahi le champ de la coopération au développement. Dans un souci de palier aux reproches qui ont été faits à la coopération au développement, les agences quelles qu'elles soient, doivent désormais être en mesure de répondre aux demandes de « transparence », de « lisibilité », d'« *accountability* », de pouvoir « rendre des comptes ». Injonctions que l'on retrouve dans les plaquettes de la Banque Mondiale, de l'OCDE, en passant par l'AFD et l'ONU. De même, l'importance de l'expertise et du suivi/évaluation « *leitmotiv* » à la FAO, considérés comme des gages d'efficacité, sont plébiscités tant par les agences que par les pays bénéficiaires, en l'occurrence le Sénégal lors de la mise en place, par exemple, du plan Sénégal Émergent, comme nous l'a confié un enquêté. Ces observations répondent aux travaux de « K. Weaver (1989) [qui] a mis en évidence le développement des instruments de gouvernement qui se déclenchent automatiquement en fonction d'indicateurs définis à l'avance (rémunération des fonctionnaires, coupes budgétaires) afin de dégager la responsabilité des gouvernements. Cette tendance est un but politique affiché par une partie de la doctrine du « *New Public Management* ». L'introduction d'indicateurs de performance, d'instruments discrets, de normes et de standards, de systèmes techniques, va dans le sens de la technicisation et de la dépolitisation de l'action publique. Ces auteurs suggèrent qu'un principe devient central pour toute action politique : « *Blame Avoidance* », éviter l'opprobre (Weaver, 1986; Hood, 2001). [...] L'essor de ce qu'on a appelé après Michel Foucault les « technologies de gouvernement » (2004) s'est en particulier traduit par la généralisation d'instruments de contrôle, notamment budgétaire et d'aide à la décision allant dans le sens d'une rationalisation et d'une planification toujours plus précise de l'action publique. »¹⁰⁵

¹⁰⁴ HIBOU B., *ibid*, p.28

¹⁰⁵ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *op.cit.*, p.102

2.1.1. *Benchmarking, New public management ... et autres douceurs néolibérales*

L'introduction des normes du *New Public Management* nées dans les années 1980 se fait, selon J.-D. Naudet, dans le secteur public français, en 2001 suite à l'adoption de la LOLF. Par la suite, leur diffusion est relayée par les organisations internationales telles que la Banque Mondiale et l'OCDE. Comme nous l'avons vu précédemment, les pays en développement ne sont pas exclus de ce mouvement. Pour Béatrice Hibou, le « *new public management* [...] est l'expression par excellence de la recherche de rationalisation par calculabilité et prévisibilité et du passage de la logique de moyens à celle de résultat »¹⁰⁶, ce que nous avons déjà évoqué ci-dessus.

« Sous couvert de modernisation et de rationalisation, il s'agit d'appliquer dans les administrations publiques les principes de concurrence, d'externalisation et de sous-traitance (*l'outsourcing*), d'audit, de régulation par des agences, d'individualisation des rémunérations, de flexibilité du personnel et de restriction du principe de fonctionnariat aux seules fonctions régaliennes, de décentralisation des centres de « profits » à travers une conception financière du contrôle. Il s'agit aussi de mener des revues des dépenses, de calculer des indicateurs de performance, de comparer et de mettre en concurrence, bref de pratiquer le *benchmarking*.

À partir de présentations pragmatiques et particulièrement simplistes, mais apparemment efficaces, des recettes sont données pour abolir la « bureaucratie ». Or ces recettes font émerger de nouveaux types de formalités et de contraintes normatives qui ne peuvent qu'être qualifiés de bureaucratiques. »¹⁰⁷

Ainsi, les quatre caractéristiques du *New Public Management* que J.-D. Naudet développe dans son analyse¹⁰⁸ sont :

- la segmentation et la délégation de la mise en œuvre
- la segmentation des responsabilités, qui introduit la notion de « redevabilité », terme incontournable de la documentation institutionnelle sur la coopération
- l'agencéification comme forme d'efficacité individuelle

¹⁰⁶ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, p.85

¹⁰⁷ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, op.cit., 86 et 87

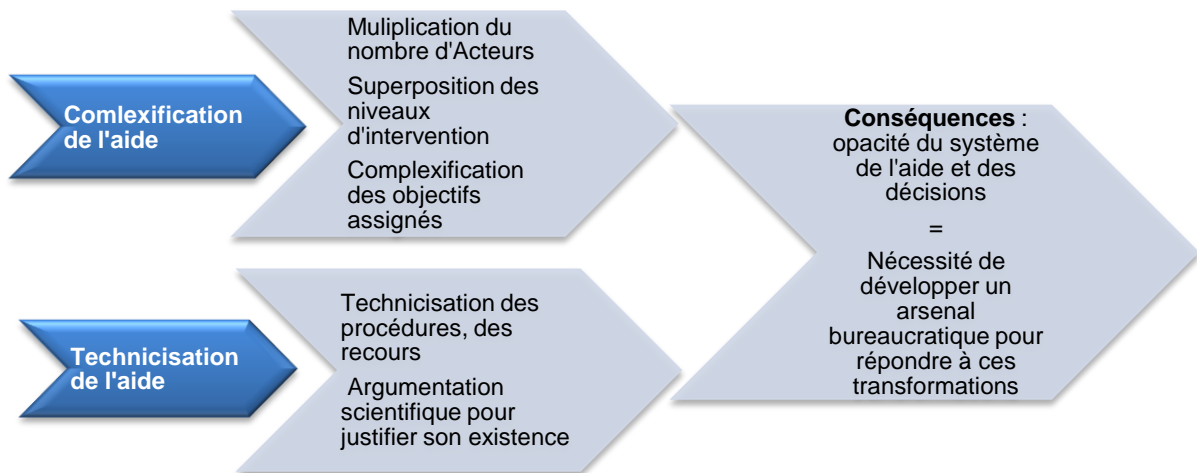
¹⁰⁸ NAUDET J.-D., op.cit., p.9 et 10

- la définition d'objectifs-cibles pour mesurer les résultats, la performance restant le concept central du *new public management*

« Le principe directeur [du NPM] est le rapprochement des méthodes de gestion des entités publiques de celles du management des entreprises privées. Il s'agit de construire un environnement de quasi-marché pour les politiques publiques (Ferlie, 1996), qui permet de fixer des incitations efficaces pour les acteurs impliqués. Le NPM s'accompagne et se complémente du mouvement en faveur de la dérégulation et de la privatisation. »¹⁰⁹ Le NPM répond donc bien, par sa forme, aux caractéristiques de la bureaucratie néolibérale, il en est un des instruments.

On peut lire l'introduction des règles du NPM comme une importation des normes de gestion issues du privé à la sphère publique, mais aussi comme un moyen de répondre aux transformations du système de l'aide publique au développement, à la fois objet de transformations et issu de ses transformations. En effet, d'après les travaux de J.-J. Gabas, V. Ribier, D. Pesches et B. Campell, nous pouvons schématiser de la manière suivante, les dynamiques de changement de l'APD : ¹¹⁰

Figure 5. Dynamiques de changement de l'APD



Source : établi par l'auteur

¹⁰⁹ NAUDET J.-D., *op.cit.*, p.9

¹¹⁰ Tableau réalisé d'après GABAS *et al.*, « Nouveaux regards sur la coopération au développement et ses transformations », *Mondes en développement*, n°165, 2014/1, p.7-17. Le tableau produit est une libre adaptation qui n'engage en rien les propos des auteurs.

Les conclusions des auteurs quant aux transformations de la coopération au développement, notamment dans le secteur agricole, recourent les conclusions de B. Hibou : le processus de bureaucratisation néolibérale observé depuis une trentaine d'années est un fait social au sein duquel nous sommes tous acteurs. Pour sortir d'une bureaucratisation étatique considérée comme paralysante, les acteurs développent des procédures et des normes censées faciliter le vivre ensemble. Or ces procédures ne sont rien d'autre qu'une nouvelle forme de bureaucratie. Ce fait devient remarquable dans la coopération au développement où les acteurs sont de plus en plus nombreux, et de nature de plus en plus variée, obligeant la mise en place d'un arsenal bureaucratique.

L'augmentation du nombre d'acteurs rend complexe le travail. Un membre de la FAO à Dakar nous a longuement parlé de la collaboration et de ses effets. Collaborer signifie pour lui, l'obligation de « trouver une synergie », ce qui « effectivement crée de la bureaucratisation, des procédures qui prennent du temps ». Mais, ce temps passé à créer cette synergie est économisé par la suite, dans le travail en commun. De son point de vue, il manquerait même un certain nombre de procédures dans le travail effectué au sein de l'agence de Dakar, l'incitant à ajouter des procédures. Il nous décrit le mode de fonctionnement de l'agence avant son arrivée : *« Avant, c'étaient des procédures ad hoc, chacun faisait et si ça fonctionnait tant mieux. »* Maintenant, il remet en place des *process* administratifs qui sont à ses yeux *« nécessaires pour mieux gérer les projets et les fonds. Mais aussi pour plus de visibilité, de lisibilité, d'accountability/redevabilité, nécessaires pour rendre des comptes »*.

À l'AFD à Dakar, la bureaucratisation nous a été présentée comme inhérente aux activités de l'agence dont le cycle d'intervention est fortement bureaucratisé :

« Quand on reçoit une demande de l'État du Sénégal pour un financement d'un projet de développement agricole et rural dans la vallée du fleuve Sénégal, c'est classique, enfin c'est simple ce que je vais dire, mais c'est le mode de fonctionnement. Il y a une première discussion qui s'ouvre avec le ministère de l'Économie et des Finances, ensuite avec la SAED, pour qu'on précise un tout petit peu comment eux ils voient la chose. Après, on essaye de s'accorder avec les grandes lignes du projet et après il y a une étude de faisabilité assez détaillée qui

va, in fine, servir à l'État du Sénégal, avec bien sûr, le feed back de l'AFD, a élaboré le document de projet. [...]

Maintenant il faut, à travers une étude de faisabilité, creuser, voir la faisabilité, estimer les coûts, voir les schémas de mise en œuvre du projet, qui doit intervenir, comment il doit intervenir, avec quels moyens.... ? C'est tout ça. La faisabilité nous aide à y voir un peu plus clair : si on devait le financer, comment le mettre en œuvre sur le terrain, avec quel périmètre ce projet de terrain ? Parce qu'il y a tout ça, la durabilité, la faisabilité, la rentabilité, voilà, qui devront être renseignés. [...]

On a besoin quand même d'un cadre règlementaire. On a besoin d'un minimum de règles. Mais ça ne nous empêche pas aussi de nous adapter au contexte, aux urgences. »

Au cours de notre enquête, la bureaucratisation ne nous a que rarement été présentée comme un processus sans queue ni tête, imposé par le haut et freinant l'initiative personnelle. À l'inverse de ce que nous aurions pu penser, les acteurs ont conscience que leur travail est de plus en plus routinisé, mais peu se sont plaints de cet aspect devant nous. Chaque enquêté a présenté tant son travail dans ses aspects les plus stimulants, que dans ses aspects les plus bureaucratiques. Ce processus semble avoir un sens pour chacun d'eux et nous a été présenté comme indispensable pour travailler en coopération avec d'autres acteurs, divers et variés, pour être *efficace*. Dans une période où l'aide au développement est critiquée de toutes parts pour son inefficacité et son manque de transparence, les acteurs se couvrent sous un voile bureaucratique, censé faire taire nombre de leurs détracteurs.

Mais ces mêmes acteurs font aussi preuve d'une grande lucidité sur ces processus, conscients des travers qu'ils peuvent entraîner :

« Il faut faire attention à ce que cela ne tue pas l'initiative, il ne faut pas que ça tue l'action et fasse perdre de vue l'objectif final. Il faut faire attention aux risques de déconnexion avec le terrain et la réalité. La conceptualisation fait oublier, ou peut faire oublier la mise en place, la mise en œuvre. Le diable est dans les détails ».

« Donc ce sont ces outils, venus de la coopération, « cadre logique, cycle de projets, gestion axée sur les résultats », ce sont ces modèles de gestion de programmes ou bien de méthode d'élaboration de programmes qui ont fini

effectivement par enfermer les gens dans des schémas. [...] Mais tu peux faire ça tout en restant efficace. Tu peux faire ça, développer, normaliser certaines procédures, tout en restant efficace. »

« Il faut des gens qui soient professionnellement compétents, mais qui ne vivent pas uniquement à travers leur tableau de contrôle de gestion. [...] Mais, ça, vous avez ça, cette « déviance », entre guillemets, vous avez ça dans toutes les entreprises actuelles. [...] C'est tout le problème de la gestion du risque à l'intérieur d'une banque, certes de développement, mais qui elle-même est soumise à la réglementation bancaire nationale. Et donc, cette gestion du risque entraîne des organisations très spécifiques dont l'AFD pourrait très bien se passer, mais qui rendent la décision ou le cheminement de la décision jusqu'au financement d'un projet ou d'un programme, un chemin du combattant qui est de plus en plus difficile à ...

- *On peut se demander dans quelle mesure ce processus interne à un organisme déteint sur la coopération telle qu'on la pratique en matière agricole avec le Sénégal ... ? -*

Elle peut déteindre, dans la mesure où le professionnalisme des intervenants ou des négociateurs passe au second plan par rapport aux politiques internes. Et c'est cet équilibre là qu'il faut absolument maintenir et que les gens qui répondent à des besoins aient des visions suffisamment claires des cohérences des politiques de développement, quelles que soient les idéologies dont elles découlent. [...]

Or, cette culture de la performance et donc du non-risque est antidéveloppement au possible. Il n'y a plus d'expérimentations possibles, on est pétri de certitudes. »

2.2.2. Le « cadre logique »

Autre outil fondamental de la coopération au développement, le cadre logique. Technique de gestion de projet mise en place par l'agence de développement américaine, USAID, en 1969, elle fait consensus depuis dans le milieu, reprise par tous et appliquée partout. Le cadre logique peut être considéré, d'après F. Giovalucchi et J.-P. Olivier de Sardan comme « une technique de rationalisation de l'action, dans la mesure où les opérations de développement financées par les bailleurs de fonds ne sont rien d'autre

qu'une forme, certes particulière (car s'appliquant à une société tierce), d'action publique »¹¹¹.

On retrouve dans le cadre logique les caractéristiques de la bureaucratisation néolibérale, à savoir, un principe de rationalisation de l'action publique, présenté comme gage d'efficacité; le transfert des techniques de gestion issues du monde de l'entreprise à la sphère publique et enfin, une dilution des responsabilités. On pourrait le penser peu approprié à la gestion de projets de développement, qui supposent une incertitude, non pas sur les responsabilités, mais sur l'efficacité, une nécessaire flexibilité à l'environnement et aux phénomènes externes qui peuvent influencer les actions entreprises dans un sens ou dans un autre. Et pourtant, c'est un « outil banal du développement » pour reprendre les termes de F. Giovalucchi et J.-P. Olivier de Sardan, au cœur du modèle du cycle de gestion de projets, imposant une linéarité n'ayant que peu de rapport avec la réalité sociale.

En effet, lors de leur enquête sur le cadre logique, F. Giovalucchi et J.-P. Olivier de Sardan ont interviewé de nombreux cadres et acteurs des agences de développement pour comprendre comment cet outil est approprié par ses usagers, comment il est perçu, au besoin contourné ou revendiqué. Il en ressort que le cadre logique est pour tous un outil nécessaire à la mise en cohérence : « tous attribuent une même vertu de cohérence (même les plus sceptiques) et tous lui reconnaissent d'évidentes limites (même les plus convaincus) »¹¹². Présenté comme une contrainte institutionnelle par les membres des agences de développement, il n'en demeure pas moins considéré comme un « exercice indispensable ». Les acteurs en font ainsi deux usages distincts. D'une part, ceux qui adhèrent à cette modélisation de la réalité et qui font alors du cadre logique le cœur de la préparation du projet; d'autre part, ceux qui ne le perçoivent que comme un outil de contrôle et de cohérence et en font un usage minimal.¹¹³

Une autre limite de cet outil relève de son application. Censé être un outil servant à l'évaluation des projets *ex-ante* et *ex-post*, il n'est plus souvent utilisé que « par ceux

¹¹¹ GIOVALUCCHI F., OLIVIER DE SARDAN J.-P., « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Tiers Monde*, n°198, 2009/2, p.385

¹¹² GIOVALUCCHI F., OLIVIER DE SARDAN J.-P., *Ibid.*, p.399

¹¹³ *Ibid.*, p.399

qui le fabriquent et pas par ceux auxquels il est destiné »¹¹⁴. Or, le cadre logique ne s'applique pas qu'aux membres des agences de développement et aux bailleurs de fonds, il s'applique de même aux cadres des pays bénéficiaires, les « partenaires locaux ». F. Giovalucchi et J.-P. Olivier de Sardan n'ont pu prendre en compte dans leur enquête que les voix des professionnels des agences de développement. Au cours de la mission de recherche au Sénégal, nous avons pu saisir la voix d'un « partenaire local », s'exprimant sur le cadre logique. Les citations suivantes sont extraites de l'entretien que nous avons mené, nous laissant expliquer ce qu'est le « cadre logique ».

« Mais, ça m'intéresse ce que tu as dit vraiment¹¹⁵. C'est ça, en fait, qui est en train de se passer : c'est-à-dire qu'il y a une sorte de normalisation des démarches. [...] Bon, vous savez ces programmes, les gens écrivaient des programmes, et à un moment donné, on a introduit, la notion de « cadre logique », ça nous est venu. Et déjà, c'est à ce niveau, de « cadre logique », que les choses vont commencer à se normaliser, en quelque sorte. Bon, c'est vrai qu'il a deux types de cadres logiques : le type dit « européen » et le type dit, je ne sais pas, « non européen », peut-être. Je ne sais pas.

Dans le type européen, vous avez un objectif global, un seul objectif global. Non, vous pouvez avoir, dans le type européen, plusieurs objectifs globaux, mais le projet n'a qu'un seul objectif spécifique. Et la raison c'est : « vous ne pouvez viser qu'un seul but, quoi ». Maintenant, ce but-là peut avoir des effets sur des choses. Ça peut avoir des effets sur la sécurité alimentaire, ça peut avoir des effets sur la pauvreté, mais le projet lui-même, n'a qu'à viser qu'un seul but et c'est ce qu'on appelé « l'objectif spécifique » du projet. Maintenant, l'autre école, c'est de dire : « vous avez, un seul objectif global et plusieurs objectifs spécifiques », qui te permettent d'atteindre l'objectif global. C'est cette nuance. Mais quand tu vas au fond des choses, tu te rends compte qu'en fait c'est de la même chose que les gens parlent. Parce que cet unique objectif spécifique, il est décliné en résultats attendus. Voilà.

Donc on peut dire que ce qui est appelé « résultat attendu » dans un type de cadre logique type européen, c'est en fait ça qui correspond aux objectifs spécifiques de l'autre cadre. Donc il y a déjà une sorte de normalisation qui conduit à la normalisation même du langage. On va te dire : voilà comment formuler un objectif, voilà comment formuler une activité, voilà comment formuler un résultat attendu. Donc, à ce niveau-là, déjà, nous, disons que, dans la

¹¹⁴ *Ibid.*, p.400

¹¹⁵ Nous parlions des processus de bureaucratisation néolibérale dans le monde et leur extension au domaine de la coopération agricole au développement.

programmation elle-même, parce que les politiques ont une phase d'élaboration, une phase d'exécution, une phase de suivi et d'évaluation. Donc, dans l'élaboration elle-même, il y a une très forte normalisation actuellement. Les gens, ce qu'ils vont aller voir de suite c'est : est-ce que tu as ton cadre logique ? Voilà. Si tu n'as pas le cadre logique, ça commence à poser problème.

Ensuite, les dispositifs de suivi/évaluation, donc ça, c'est la mise en œuvre, sont venus. C'est-à-dire, on ne pouvait plus concevoir de programmes ou de projets, sans suivi/évaluation. Alors que le suivi/évaluation, d'abord, au niveau indicateur, on commence à normaliser. À un indicateur doit être ceci, un indicateur doit être cela, il doit être smart, pour reprendre un truc américain, être mesurable, machin truc. Donc, là, déjà, ya des trucs. Bon, ensuite, il y a ensuite, ce qui va venir tout de suite, et qui va aussi intéresser le suivi/évaluation c'est la gestion axée sur les résultats. Qui est très canadienne, très très canadienne. Même nous ici, on a adopté ça. On essaye d'intégrer ça, maintenant, nous, on dit « gestion axée sur les résultats, rapports de performance, etc. ».

Donc, ce sont ces outils, venus de la coopération, « cadre logique, cycle de projets, gestion axée sur les résultats », ce sont donc ces modèles, de gestion de programmes, ou bien de méthodes d'élaborations de programmes, qui ont fini effectivement par enfermer les gens dans des schémas. [...] Tu peux faire ça, développer, normaliser certaines procédures, tout en restant efficace. Bon, la gestion axée sur les résultats, ce qu'on propose comme démarche, permet quand même de se centrer sur les impacts. Sur ce que l'action que vous êtes en train de mener, produit, et effectivement. Parce que là avec le suivi évaluation, vous avez des cibles précises. On te demande de cibler. On va te dire de cibler des productivités, pour certains projets : on va élever, par exemple, la productivité du manioc de telle ou telle tonne. Donc, c'est des cibles précises qui sont faites. Et, le tempo d'évaluation des cibles est là. Ce qui vient après, un rapport de performances, pour, vraiment, les choses très claires, très nettes : voilà la cible, telle personne était responsable, est-ce qu'on l'a atteint, est-ce qu'on l'a pas atteint, pourquoi on l'a pas atteint ? C'est des trucs qui apportent quelque chose. »

Nous avons retrouvé dans le discours des acteurs ce que F. Giovalucchi et J.-P. Olivier de Sardan ont développé, c'est-à-dire l'idée que le cadre logique est une contrainte externe qui s'est imposée. Mais aussi l'idée que cet outil est approprié par les acteurs et qu'il n'est pas « uniquement » une contrainte pour les partenaires locaux. Il est probable qu'il y est majoritairement plus d'acteurs qui le perçoivent comme une contrainte, mais nous pensons que cette contrainte est, une fois de plus, réappropriée, hybridée, pour reprendre les termes de Bayart par ces mêmes acteurs et devient un atout

de plus dans leur jeu. En effet, il nous a semblé que nos enquêtés sénégalais partageaient « cette tension entre les contraintes technico-politiques de la planification stratégique et la complexité imprévisible de la réalité sociale et des stratégies des acteurs »¹¹⁶ que connaissent leurs collègues français. En effet, le cadre logique est avant tout un instrument de l'action publique s'inscrivant au cœur des processus de bureaucratisation néolibérale de la coopération au développement. Et, un instrument d'action publique est, comme le rappellent P. Lascoumes et P. Le Galès, « indissociable des agents qui en déploient les usages, les font évoluer, et composent à partir de lui des communautés de spécialistes »¹¹⁷.

Dans le cas des politiques de coopération au développement, les outils connaissent un double processus d'appropriation : par les « développeurs » et par les « développés », chacun imprimant sa marque sur l'outil pour le rendre le plus malléable possible. Les outils, une fois pris en main ne sont plus ce qu'ils prétendent être, c'est-à-dire aseptisés et apolitiques comme le voudrait « la logique de rationalisation de l'action publique qui se développe à partir des années 1960 à base de raisonnements économiques [et qui] minimise les débats politiques sur les valeurs et les buts poursuivis »¹¹⁸. Ainsi, « l'action des destinataires (bénéficiaires) de la politique ou du programme est aussi structurante. Chaque dispositif d'action publique s'il comporte des contraintes (les conditions à remplir pour entrer dans le cadre d'un programme), est aussi une ressource pour ceux qui parviennent à s'en emparer et l'utiliser pour leurs propres fins »¹¹⁹, ce qui nous paraît illustrer assez justement nos observations.

¹¹⁶ GIOVALUCCHI F., OLIVIER DE SARDAN J.-P., *op.cit.*, p.402

¹¹⁷ LASCOURMES P., LE GALÈS P. (dir), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p.14

¹¹⁸ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2^e ed., 2012, p.33

¹¹⁹ *Ibid.*, p.37

2.2. Les effets de la bureaucratisation néolibérale sur la coopération agricole

Les « modalités d'exercice du pouvoir inspirées du privé »¹²⁰ prennent la forme d'un « gouvernement à distance », « entrepreneurial » et « normatif » dont l'« abstraction » est un mode de gouvernement. Si la bureaucratisation a toujours été, depuis Weber, le mode de gouvernement des hommes par la norme, le formalisme de ces procédures a pour effet aujourd'hui d'uniformiser l'action humaine, d'entraîner une perte de sens de l'action individuelle, soit un processus de simplification du réel censé atténuer la lourdeur de la bureaucratie étatique. Ce à quoi les acteurs répondent par une appropriation des procédures bureaucratiques en vue de s'offrir une marge de manœuvre et un semblant d'autonomie.

2.2.1. Bureaucratiser pour coopérer

A l'image de l'ensemble des secteurs d'intervention de la coopération internationale au développement, le secteur agricole voit se multiplier le nombre d'acteurs présents dans « le financement et la mise en œuvre du développement »¹²¹, s'ajoutant à une « superposition des niveaux d'intervention »¹²². On ne compte plus le nombre d'organisations internationales, comme la FAO, d'agences de développement, comme l'AFD, d'organisations régionales comme le Hub Rural, d'organisations de producteurs ou de la société civile, sans parler des fondations, qui interviennent dans le secteur agricole, à un niveau ou à un autre (financement, définition de politiques publiques, suivi de projets, évaluation, etc.). La première chose à se demander devant tant de « partenaires techniques et financiers » est : comment coordonner toutes ces actions entre elles, et entre bailleurs et pays bénéficiaires ? Au Sénégal, une des réponses s'appelle le Hub Rural, « service d'appui aux régions dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation d'une politique agricole régionale » :

¹²⁰ HIBOU B., *Ibid.*, p.78 et 79 pour les citations suivantes

¹²¹ GABAS J.-J. *et al.*, *op.cit.*, *Mondes en développement*, p.11

¹²² *Ibid.*, p.12

« Les bailleurs de fonds, enfin ceux qu'on appelle communément les partenaires techniques et financiers, ont voulu... Ils se sont rendu compte qu'ils faisaient souvent les mêmes choses, alors que bon, c'étaient des ressources, peut être que les ressources se raréfiaient, bon... Les gens mettaient les ressources sur les mêmes choses, donc l'efficacité posait problème, l'efficience posait problème. Ils ont voulu alors, ce qu'ils appellent un Hub Rural en fait, où ils vont pouvoir venir se concerter pour voir ce que l'autre fait, etc. »

Mais en interne, comment se concerter, comment collaborer « efficacement » ? Prise dans les revendications des États de réduction des budgets, la coopération au développement subit de plein fouet les impératifs de rentabilité de l'action publique. À quoi bon allouer quelques milliers d'euros ou de francs CFA pour des palabres éternelles dont rien de concret ne viendra rentabiliser l'investissement ? À ces exigences, les normes procédurales de la bureaucratisation néolibérale apportent une solution. Ses outils permettent, à l'heure où se multiplient les coopérations entre bailleurs, entre pays, entre régions, etc., de travailler ensemble de façon « efficace », pour ne pas dire « rentable ».

Ainsi, un des membres de la FAO au Sénégal pense que le cœur des problèmes rencontrés par les acteurs concerne la coopération en elle-même. En effet, cette collaboration n'est pas choisie, mais subie, forcée par le manque de ressources financières et humaines. Et parfois, *« dans cette collaboration on écope de boulets qui freinent le travail et l'action, et contrairement à l'effet souhaité, elle se fait avec des coûts de transaction trop élevés. »* Il insiste sur le coup de la coopération, en tant que travail à plusieurs : *« On est dans l'interaction, pour créer de la synergie avec les partenaires »*. Et ce travail a un coût, notamment en temps, que seule la bureaucratisation des pratiques et des savoirs semble pouvoir atténuer. À ses yeux, la collaboration complexifie le travail, crée de la bureaucratisation pour gagner du temps, mais en retour ces processus font perdre du temps. Il fait le constat d'une ambivalence de la bureaucratisation, dont il déplore les effets tout en reconnaissant ajouter des procédures en ce qui concerne la gestion de la FAO à Dakar.

Comme le rappellent J.-J. Gabas, *et al.*, les acteurs évoluent dans un contexte international marqué par la prédominance du secteur financier, ce que B. Hibou constate aussi en présentant « la finance comme (une) figure emblématique de la bureaucratisation

néolibérale »¹²³. Conséquence de cet envahissement de la finance, le rôle des agences de notations s'accroît et devient de plus en plus déterminant pour le financement du développement dans les pays du Sud. « La présence des acteurs financiers (fonds de pensions, fonds d'investissements, ...) se retrouve par exemple dans le secteur agricole où l'accès et le contrôle des ressources naturelles (terres, mines) font l'objet de stratégies multiples de la part d'acteurs financiers publics et privés (*Afrique Contemporaine*, 2011, *Études Rurales*, 2012). Leurs logiques bouleversent la production des politiques agricoles traditionnellement du ressort de l'État, mais aussi les politiques de coopération des différents bailleurs de fonds »¹²⁴.

« Cela se traduit notamment par le rôle croissant des procédures normées qui sont résumées dans des manuels, des précis ou des guides que les ONG doivent suivre scrupuleusement au risque de ne pas obtenir de fonds supplémentaires; par la nécessité de définir des « Projets » établis selon des modèles et de répondre à des formulaires normalisés; par la généralisation des normes de gestion et même des procédures prudentielles (dans le cas notamment du microcrédit); par l'adoption de techniques de participation et notamment de critères standardisés dans la composition des groupes de travail; par le développement de la culture des appels d'offres qui exigent des réponses extrêmement strictes, selon des procédures déterminées et encadrées par des règles de gestion, des règles financières, mais aussi un cadre de pensée bien défini. Et cette bureaucratie s'étend évidemment aux « courtiers », experts et « bénéficiaires » dans les villages et les quartiers, qui, à leur tour, doivent savoir remplir des formulaires, trouver les informations, mettre en forme les documents, formater les « demandes », et en maîtriser les procédures... »¹²⁵

« Ce que je constate en effet c'est que l'usage de normes, codes, etc. est bien présent dans l'élaboration des projets, pour qu'ils soient conformes aux exigences des partenaires et des politiques néolibérales mises en place, mais ne permettent pas de s'attaquer aux réels problèmes vécus par les agriculteurs. Les problèmes fonciers pour sécuriser l'exploitation familiale, de politiques de crédit adaptées au développement, la reconnaissance du métier d'agriculteur, etc. sont en général – problèmes clés – non abordés, ou avec des politiques de pis-aller, qui entretiennent trop souvent la pauvreté par le biais de projets.

¹²³ HIBOU B., *op.cit.*, p.46

¹²⁴ GABAS *et al.*, *op.cit.*, p.11

¹²⁵ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, *op. cit.*, p.74

Trop de techniciens chargés de la formulation de projet ne prennent pas suffisamment contacts avec les bénéficiaires directs de leurs projets ou avec leurs organisations faitières; même si des efforts sont faits dans ce sens. »

« Ce qui doit être interrogé n'est pas la crédibilité, la conformité de ces abstractions par rapport à la réalité, mais l'unicité, l'homogénéité ainsi construite et le sens de cette construction. Un exemple très concret permet de préciser le propos : les chiffres constituent des indices appauvrissant du réel dans la mesure où ils sont issus d'un travail d'agrégation (des milliers de mots, de relations, de langages sont traduits en quelques mots et en quelques catégories d'une nomenclature) qui est simultanément une opération de réduction. Les informations qui sont « derrière » ces chiffres et ont permis de les construire sont beaucoup plus riches, foisonnantes, disparates et non homogènes. Dans ces conditions, employer des chiffres, des indices est nécessairement une perte d'information. Ce qui ne veut pas dire que l'on peut faire sans ces chiffres et indices, mais qu'il faut être conscient de ce qui est construit (la régularité, l'unicité, la certitude) et de ce qui est ainsi perdu (la diversité, la pluralité, l'ambivalence et l'incertitude) et tenter d'appréhender ce « hors champ » par d'autres moyens ». ¹²⁶

Béatrice Hibou

¹²⁶ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, p.40

2.2.2. Hybridation du fait bureaucratique

L'augmentation des processus issus de la bureaucratisation néolibérale au cœur de la gestion des politiques de coopération au développement agricole conforte les travaux de J.-F. Bayart sur la bureaucratisation en Afrique. J.-F. Bayart insiste sur l'importance du fait administratif en Afrique subsaharienne, véritable vecteur de pouvoir car « c'est bel et bien l'administration qui donne le pouvoir en Afrique et donne accès à l'accumulation économique et qui permet, ce faisant, la reproduction – dans les trajectoires de modernisation conservatrice – ou la constitution – dans celles de l'assimilation réciproque des segments de l'élite ou de la révolution – d'une classe dominante à l'échelle de l'État nation [...]. Ce qui fait dire aux petites gens que « l'indépendance, c'est l'indépendance des fonctionnaires, pas la nôtre »¹²⁷. L'hypothèse de la bureaucratisation de l'État en Afrique subsaharienne s'observe pour Bayart dans l'historicité propre de ces sociétés, et concrètement, B. Samuel mène une analyse empirique au travers l'étude des politiques éducatives au Burkina Faso. Les conclusions de B. Samuel au sujet des politiques en faveur de l'éducation peuvent, nous semble-t-il, éclairer la mécanique interne de réappropriation des politiques de développement agricole : « le travail technique, malgré l'anarchie qu'il recèle, représente indéniablement le cœur d'une logique de modernisation et une tentative de « progrès technique ». La grammaire technicienne sert de technique de persuasion, dans les négociations budgétaires ; l'action technocratique, bien que peu fiable et traversée de répertoires rentiers, ne peut être réduite à une simple falsification. Ainsi lors des négociations budgétaires, les techniques gestionnaires constituent une grammaire de l'accès aux ressources et servent d'instrument de persuasion pour obtenir des crédits du ministère des Finances ».

Le fait bureaucratique permettrait ainsi un accès aux ressources des bailleurs de fonds. En jouant sur la même « grammaire technicienne »¹²⁸ que ces derniers. Dans la démonstration de B. Samuel, le Burkina Faso s'est approprié les règles imposées par les

¹²⁷ *Ibid*, p.295

¹²⁸ « L' « Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », in HIBOU B., La bureaucratisation néolibérale, Paris, La Découverte, 2013, p.264-290

« partenaires techniques et financiers ». L'analyse laisse penser que ces mêmes processus d'appropriation ont lieu dans d'autres pays bénéficiaires d'aide au développement, ce qui nous a été suggéré lors du travail de terrain. Nous supposons qu'il y a bien un processus d'appropriation du phénomène bureaucratique dans le monde. Cette idée est corroborée par les travaux de Bayart, pour qui la bureaucratie « habite » le fait social. De même, dans son ouvrage *L'État en Afrique, La politique du ventre*, Bayart insiste sur le processus d'hybridation auquel l'État, tel qu'imposé par les colons, a été soumis lors de son introduction sur le continent africain, et lors des décolonisations. Le fait bureaucratique nous semble aussi être l'objet d'un processus d'hybridation. Passant de la sphère privée à la sphère publique, des agences de développement aux pays en développement, il se modifie et se fond dans l'univers social dans lequel il est mobilisé.

Bayart J.-F., *L'État en Afrique, La politique du ventre*, « Préface », p.XLIV et XLV

« L'adhésion, ambivalente, des Africains aux nouvelles « conduites de vie » s'est traduite par la réinvention de celles-ci. Conformément au schéma que nous avons déjà identifié, elle a procédé par dérivation créative et hybridation. L'« assujettissement » à l'État colonial, à la « politique du ventre » qu'il a engendrée et aux pratiques économiques ou culturelles d'extraversion est ainsi demeuré hétérogène, notamment en raison des nombreuses contradictions organisationnelles, confessionnelles, philosophiques, politiques, sociales et matérielles qui ont divisé les agents de la colonisation eux-mêmes et leurs légataires universels. [...] Par exemple, la diffusion du schème bureaucratique, comme procédure d'« assujettissement » et mode de gestion de la rente de la dépendance, s'est en partie effectuée par l'intermédiaire des mouvements politiques, sociaux ou culturels de dissidence vis-à-vis de l'ordre colonial [...]. »

L'accès à la manne des bailleurs de fonds, via l'appropriation des pratiques bureaucratiques imposées par ces derniers, est décrit par Bayart comme une formalité d'action, qu'il appelle la « ruse ». Bayart entend par « ruse » « ce que les Grecs nommaient la *mêtis*, qui permet de « manœuvrer les forces hostiles, trop puissantes pour être directement contrôlées, mais qu'on peut utiliser en dépit d'elles, sans jamais les affronter de face, pour faire aboutir par un biais imprévu le projet qu'on a médité ». [...] La tromperie que l'on oppose à son maître étranger, à ses représentants ou à ses héritiers

est de règle. L'atteste la permanence des fraudes commerciales ou de ces « villages de démonstration » que l'on continue de faire visiter aux développeurs du cru ou aux bailleurs de fonds, comme jadis aux commandants de cercle, et dont les « revues » de programmes illusoires d'ajustements structurels sont des avatars financiers »¹²⁹. Ici il ne s'agit pas de villages de démonstration, mais de montagnes bureaucratiques, que l'on retrouve sous le surnom d'*éléphants de papier*, qui permettent, *via* une série d'abstractions, de faire apparaître « une représentation mentale de vie réelle, mais (qui) n'est pas une reproduction de la vie réelle »¹³⁰. En somme, la bureaucratie constitue une forme de « gouvernementalité » au sens où l'entendait Michel Foucault, tout comme la « politique du ventre » est entendue par Bayart comme une forme de « gouvernementalité » produisant du sens par la production de rapports sociaux¹³¹. « Elle est une forme sociale de pouvoir », un « lieu d'énonciation du politique. La bureaucratisation néolibérale est l'une des formes d'expression de la domination dans les sociétés contemporaines, dont les contours sont définis par la montée en puissance de la rationalité technique, l'envahissement des normes du marché et de l'entreprise, la formalisation du gouvernement à distance et l'intensification des opérations d'abstraction »¹³².

2.2.3. Reconfiguration des rapports de domination

La « gouvernementalité », introduite par M. Foucault doit être comprise comme un mode spécifique d'exercice du pouvoir, mettant l'accent non pas sur l'essence de ce dernier, mais sur son exercice. Comme le rappelle très justement Pierre Lascoumes, Michel Foucault ne s'intéressait pas à l'« essence de l'État » mais à « ses pratiques, ses activités » en objectivant les pratiques du pouvoir.¹³³ La notion de gouvernementalité doit être comprise dans la lignée de ses travaux sur le « bio-pouvoir », c'est-à-dire comme une forme relationnelle du pouvoir. Ce faisant, il se détache des idéologies pour s'attacher

¹²⁹ BAYART J.-F., *L'État en Afrique, La politique du ventre*, Paris, Fayard, Nouvelle Édition 2006, p. LIII et LIV

¹³⁰ HIBOU B., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012, p.34

¹³¹ BAYART, *op. cit.*, p.14

¹³² HIBOU B., *op. cit.*, p.18

¹³³ LASCOURMES P., « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, 13-14, 2004, p.2

aux instruments et aux procédures et rationalités politiques. On pourrait dire que M. Foucault s'attelle à une analyse *par le bas* du pouvoir, pour reprendre les termes d'un de ses « héritiers », J.-F. Bayart¹³⁴. « Contrairement à la conception traditionnelle d'un pouvoir descendant, autoritaire, fonctionnant à l'injonction et à la sanction, il propose une conception disciplinaire qui repose sur des techniques concrètes de cadrage des individus et permet de conduire à distance leurs conduites. [...] Derrière la rationalité apparente des organisations, il s'attache à comprendre les règles tacites imposées par les instruments de gestion, leurs significations en termes de pouvoir et de diffusion de modèles cognitifs »¹³⁵.

Actualisée par P. Lascoumes et P. Legalès, la pensée de M. Foucault permet de comprendre que les instruments ne sont pas neutres ou objectifs, mais ont des effets propres. Notamment, celui que M. Callon a nommé « l'étape de problématisation » qui précède le choix de l'instrument et le détermine. Or le choix d'un instrument n'est jamais le fruit d'un hasard, mais révèle une façon d'analyser le fait social. De plus, cet instrument est lui-même producteur « d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite [...] (et) induit une problématisation particulière de l'enjeu dans la mesure où il hiérarchise des variables, on peut aller jusqu'à induire un système explicatif. »¹³⁶ Dans la mesure où la bureaucratie est un instrument de gouvernement des hommes, on peut considérer que l'approche en termes de bureaucratisation néolibérale permet de « compléter les regards classiques en termes d'organisation, de jeux d'acteurs et de représentations qui dominent aujourd'hui largement la sociologie politique », dans le sens où « l'instrumentation de l'action publique est aussi révélatrice d'une théorisation du rapport gouvernant/gouverné. Chaque instrument est une forme condensée de gouvernementalité, c'est-à-dire un savoir sur l'exercice du pouvoir social »¹³⁷.

Initiatrice de rapports sociaux spécifiques, basés sur le respect de normes communes, la bureaucratie néolibérale semble gommer les rapports de force. En réalité, elle ne fait que les transformer, sans les annihiler. Afin d'éclaircir notre propos, nous pourrions utiliser le schéma dominant/dominé, dominant celui qui dicte les normes et règles,

¹³⁴ BONDITI P., « Relations Internationales, le tournant critique », *Sciences Humaines*, Hors-Série Spécial n°19, mai-juin 2014, p.80

¹³⁵ LASCOURMES P., *op. cit.*, p.5 et 6

¹³⁶ *Ibid.*, p.9

¹³⁷ *Ibid.*, p.10 et 9

dominé celui dont les pratiques sont encadrées par ces normes. Mais il n'est pas évident de distinguer un dominant, car la bureaucratisation néolibérale n'est pas le fruit du génie d'un seul homme, ou d'une seule entité tentaculaire, dirigeant le comportement des hommes. On n'observe que des dominés, dont les pratiques sont, à des degrés variables, contraintes et encadrées par des normes. Le niveau d'aliénation à ces pratiques dépendant de leur niveau d'intégration par l'homme. Nous pourrions aussi nous baser sur la dialectique du maître et de l'élève d'Hegel : comme nous l'avons expliqué, les normes bureaucratiques des pays développés sont apprises et réappropriées par les pays en développement, faisant de l'élève l'égal du maître. Tout comme les lois peuvent être perçues comme un asservissement de l'homme ou comme un contrat social par lequel le vivre ensemble est possible, les pratiques bureaucratiques sont parties prenantes du fait social et le modèlent. En effet, pour reprendre Foucault, « les individus, en devant entrepreneurs d'eux-mêmes, sont à la fois soumis au néolibéralisme et sujets actifs du néolibéralisme »¹³⁸, la participation bureaucratique devenant par là-même « involontaire ».

Ceci n'est pas nouveau, Weber ayant déjà expliqué que « ceux qui sont soumis au contrôle bureaucratique cherchent à échapper à l'influence des appareils bureaucratiques existants, (mais) normalement cela n'est possible qu'en créant une organisation propre qui sera également sujette à la bureaucratisation »¹³⁹. Nous ne nous situons donc pas dans une vision dépendantiste des relations internationales, voire sociales, laissant à penser que l'« historicité » des sociétés africaines devrait être « ramenée à celle du monde occidental qui les (a) placées en situation de dépendance »¹⁴⁰ et dont les peuples sont constamment des « objets de manipulations extérieures »¹⁴¹. « Les « dépendantistes » ont grossi le trait jusqu'à parfois refuser à l'État la moindre autonomie par rapport au système économique mondial »¹⁴², ce qui est contredit par l'essence même de la bureaucratie néolibérale. La bureaucratie est une « formation sociale », pour reprendre les termes de

¹³⁸ HIBOU B., *op. cit.*, p. 149

¹³⁹ *Ibid.*, p. 151

¹⁴⁰ BAYART, *op. cit.*, p. 22

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 23

¹⁴² *Ibid.*, p. 26

C. Lefort, « une expérience subjective et sociale sans cesse en mouvement, évolutive donc, et souvent insaisissable », pour reprendre ceux de Hibou¹⁴³.

Participant à la création des « nouveaux standards de la gouvernance mondiale », la bureaucratisation néolibérale modifie l'action publique. Les transformations de cette dernière « s'analysent désormais à l'aune de ces dynamiques d'import-export, de diffusion de normes et de bonnes pratiques (Brunsson, Jacobsson, 2000; Borraz, 2007) et d'hybridation des modèles et des instruments. Ceci va de pair avec la formation de nouvelles élites qui gèrent ces modes privés ou semi-publics de régulation transnationale, en définissant une multitude de normes et de standards (Buthe, Mattli, 2011) »¹⁴⁴. L'étude de la bureaucratie néolibérale comme outil de gestion de la coopération au développement permet tant d'illustrer la « capacité des instruments à orienter et à rendre prévisible le comportement des acteurs [...] [que] les effets propres des instruments qui s'emballent au point de créer un cauchemar bureaucratique »¹⁴⁵ avec lequel nous sommes tous en prise.

Conclusion

Dans un système international de l'aide au sein duquel coopèrent de plus en plus d'acteurs, d'origines diverses, dont les actions sont contraintes par des impératifs internationaux de rentabilité, d'efficacité et de transparence, il ne semble plus y avoir de place pour l'expérimentation, le doute et l'erreur. Tout doit être codifié, normé, avalisé. Au cœur de ce processus de rationalisation nous retrouvons les tenants du néolibéralisme, sous une forme bureaucratique. Place à l'économie de marché et au gain, en toutes circonstances et en tous lieux. Comme nous l'avons développé tout au long de ce travail, la coopération agricole française n'échappe pas, et de loin, à ce processus. Nous avons tenté, du mieux que nous pouvions, de donner à voir les conséquences de la bureaucratisation néolibérale sur la coopération au développement, à toutes les échelles.

¹⁴³ HIBOU B., *op. cit.*, p. 143

¹⁴⁴ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *op.cit.*, p.109

¹⁴⁵ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p.37

En effet, si l'étude de la bureaucratisation permet une approche *par le bas* des changements survenus au cours des cinquante dernières années, elle ne se limite pas à une compréhension microsociale de ces derniers. En abordant les transformations de la coopération agricole française avec le Sénégal par ses instruments, nous interrogeons les principes qui façonnent cette gouvernementalité de gestion des individus et de leurs pratiques. Une gouvernementalité par ailleurs issue des pays anciennement développés transposée aux pays en développement, sans prendre en compte leur propre organisation. Présentée comme un outil apolitique, efficace, « neutre », la bureaucratie néolibérale s'impose à tous les secteurs, du public et du privé. Apportant les outils permettant un travail collaboratif, elle est présentée et souvent vécue comme un mal nécessaire.

La bureaucratisation néolibérale appartiendrait à la dernière ligne du tableau élaboré par P. Lascoumes et P. Le Galès permettant d'apprécier les différents types d'instruments. De type « normes et standards, *Best practices* », la bureaucratisation néolibérale a, selon les auteurs un type de rapport politique basé sur des « ajustements au sein de la société civile et des mécanismes de concurrence ». La légitimité de ce type d'instrument reflète la réception des normes de la bureaucratie néolibérales auprès des acteurs : « Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché »¹⁴⁶. Ces instruments ont la particularité de présenter des formes de « régulation publique moins dirigiste. [...] Aujourd'hui, « gouverner par contrat » est devenu une injonction générale comme si le recours à de tels instruments constituait *a priori* le choix d'une démarche juste et validée »¹⁴⁷.

Remplaçant une bureaucratie étatique qualifiée de lourde et inefficace, la bureaucratie néolibérale est censée illustrer le passage d'un État dirigiste à un État « animateur ou coordinateur, non-interventionniste et menant principalement des actions [...] de mise en cohérence. Les travaux réalisés depuis en ce domaine s'accordent pour considérer que la légitimité de ce type d'instrument provient davantage de l'image

¹⁴⁶ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *Sociologie de l'action publique, op.cit.*, p.101 L'intégralité du tableau est à retrouver en Annexe 2, p.2

¹⁴⁷ LASCOURMES P., LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments, op.cit.*, p.362

moderniste et surtout libérale de l'action publique dont il est porteur que de leur efficacité réelle qui est d'ailleurs rarement évaluée [Gaudin, 1999] »¹⁴⁸.

Ce travail n'a fait que poser les jalons d'une réflexion de plus large ampleur à mener sur l'évolution de la coopération internationale. Depuis la fin de la Guerre froide, les relations de coopération ont évolué, leurs instruments aussi, rendant nécessaire une redéfinition des rapports Nord/Sud. Cette dichotomie n'a plus aujourd'hui le même sens qu'hier. À l'heure où les distances temporelles et géographiques s'effacent, où les acteurs, notamment « profanes » s'invitent aux tables de négociations des dirigeants internationaux, la bureaucratisation néolibérale se présente comme la solution de gestion adaptée. Nous en avons noté les limites et les intérêts, prenant le temps de comprendre les mécanismes d'*hybridation* mis en place par les acteurs.

Il nous semble que la notion de gouvernementalité par la bureaucratie mériterait d'être développée, notamment dans le cas des rapports entre l'Union Européenne et les pays en développement. Alors que les décrets des Accords de Partenariat Économique entre l'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest vont entrer en application, et que les Objectifs du Millénaire pour le Développement s'achèvent, l'étude des processus bureaucratiques pourrait permettre de comprendre ce qui se joue pour l'avenir de la coopération agricole et de l'agriculture. Arène hautement bureaucratisée, l'Union Européenne est un cas d'étude à elle seule et il pourrait être intéressant de questionner la diffusion de ses pratiques à l'Afrique de l'Ouest.

¹⁴⁸ *ibid.*, p.363

Bibliographie

Ouvrages

- Coll., « Avant propos », *Manuel d'élaboration des politiques publiques agricoles. Construction d'argumentaire pour l'intervention publique en Afrique de l'Ouest et du Centre*, Paris, GRET/MAE, 2004
- Coll., *Bilan de la recherche agricole et agroalimentaire au Sénégal, 1964-2004*, ISRA – ITA – CIRAD, 2005
- Coll., *Les points forts des recherches récentes de l'IFPRI en matière de politiques alimentaires en Afrique de l'Ouest et du Centre*, IFPRI – International Food Policy Research Institute, 2013
- ABELIN P., *Rapport sur la politique française de coopération*, Paris, La Documentation française, septembre 1975
- BAYART J.-F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, Nouvelle Édition, 2006
- ., « La cité bureaucratique en Afrique subsaharienne », in HIBOU B., *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p.291-313
- BOURGIS A., *La politique française de coopération en Afrique, Le cas du Sénégal*, Paris, Bibliothèque africaine et malgache, 1979
- CAMPBELL B., GABAS J.-J., PESCHE D., « Transformation des politiques de coopération : entre régime d'aide et logiques nationales », *Les Cahiers du CIRDIS*, Montréal, UQAM, n°2012-01
- CASTAING D., *Développement et aide au développement, concepts de base pour le métier de bailleur de fonds ou Vademecum du professionnel et de l'amateur éclairé de l'aide au développement*, Mars 2013
- COOPER F., *L'Afrique depuis 1940*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 2012
- DORÉ T., RÉCHAUCHÈRE O., *La question agricole mondiale. Enjeux économiques, sociaux et environnementaux*, La Documentation Française, Paris, coll. « Les Études », 2010
- DIOP M.-C. (éd.), « Introduction », *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, Codesria, 1992, p.13- 38
- FOUILLEUX E., « Standards volontaires. Entre internationalisation et privatisation des politiques agricoles », in HERVIEU B., *Les mondes agricoles en politique*, Presses de Science Po « Académique », 2010, p.371-396
- GABAS J.-J. (dir.), *L'aide publique française au développement*, Paris, coll. « Les Études », La Documentation Française, 2005
- GERONIMI V., BELLIER I., GABAS J.-J., VILTARD Y., *Savoirs et politiques de développement*, Paris, Kharthala – GEMDEV, 2008
- GOYETTE-CÔTÉ G., *Le « nouveau régime de l'aide » à l'épreuve des faits : du consensus de Washington à la déclaration de Paris*, Montréal, Université du Québec à Montréal (UQAM), Science politique, 2010
- HALPERN C., LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Science Po, 2014

- HIBOU B. (dir.), *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013
- ., *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte, 2012
- JACQUEMOT P., *Économie politique de l'Afrique Contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2013
- LASCOUMES P., LE GALÈS P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la FNSP, 2004
- ., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2^e ed., 2012
- MARCHESIN P., *Introduction aux relations internationales*, Paris, Karthala, 2008
- ., *La revanche du Sud*, Paris, L'Infini, 2010
- MBODJ M., « La crise trentenaire de l'économie arachidière », in DIOP M.-C. (éd), *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, Codesria, 1992, p.95-135
- MBODJ M., MANÉ B., BADIANE W., « Population et « développement » : quelle politique ? », in DIOP M.-C., *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, Codesria, 1991, p.177-204
- MENY Y., THOENIG J-C., *Politique Publique*, Paris, PUF « Themis », 1989
- MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998
- ., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1990
- NAUDET J.-D., *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris OCDE/Club du Sahel, 1999
- ., « Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique », *Document de travail n°119*, Paris, Agence Française de Développement, février 2012
- OYA C., BA C.O., « Les politiques agricoles 2000-2012 : entre volontarisme et incohérence », in MOMAR-COUMBA D (dir.), *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Paris, Karthala, 2013
- SAMUEL B., « L' « Éducation pour tous » au Burkina Faso. Une production bureaucratique du réel », in HIBOU B., *La bureaucratisation néolibérale*, Paris, La Découverte, 2013, p.264- 290
- SNRECH S., « Note de synthèse : État des réflexions sur les transformations de l'agriculture dans le Sahel », *Note de synthèse*, Club du Sahel, OCDE, septembre 1996
- VÉRON J-B., *Rapport sur l'aide au développement 2005 - 2006*, Paris, AFD, 2005
- VOITURIEZ T., GIORDANO T., BOUSSICHAS M., « Les réformes de l'APD françaises et les enjeux de l'agenda post-2015 », *L'Aide publique au développement française dans l'agenda post-2015*

Articles

- Coll., Conférence France-Afrique, Paris 22-23 mai 1978, « Du dialogue Nord-Sud aux problèmes du Sahel. Une coopération diversifiée », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n°1699, 2 juin 1978
- ANTIL A., « Les émeutes de la faim » au Sénégal, *Un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernance*, Notes de l'IFRI, mars 2010

- BALIÉ J., FOUILLEUX É., « Enjeux et défis des politiques agricoles communes en Afrique une mise en perspective avec l'expérience européenne », *Presse de Science Po, Autrepart*, n°46, 2008/2, p.157-171
- BAYART J.-F., HIBOU B., SAMUEL B., « L'Afrique « cent ans après les indépendances » : vers quel gouvernement politique ? », *Politique africaine*, 2010 n°119, p.129-157
- BEHRENT M., « La querelle du néolibéralisme », *Sciences Humaines*, Hors Série Spécial, n°19, mai-juin 2014, p. 50-51
- BOISTEAU C., « L'évaluation, un outil au service de l'efficacité du développement », *Sociologies pratiques*, Presses de Science Po, n°27, 2013/1, p.225-132
- BONDITTI P., « Relations internationales, le tournant critique », *Sciences Humaines*, Hors Série Spécial, n°19, mai-juin 2014, p. 80-81
- COPANS J., « Usages du développement : mémoires, politiques et sciences sociales », *Cahiers d'études africaines*, n°202-203, 2011/2, p.659-694
- DESROSIÈRE A., « La mesure du développement : un domaine propice à l'innovation méthodologique », *Revue Tiers Monde*, n°213, 2013/1, p.23-32
- DEVÈZE J.-C., *et al.*, « Grands aménagement hydro-agricoles d'Afrique subsaharienne : poursuivre les évolutions institutionnelles », *Afrique contemporaine*, n°205, 2003/1, p.193-203
- DIAZ-PEDREGAL V., KAMELGARN-CERLAND D., « Entretien avec Jean-Michel Severino », *Sociologies pratiques*, Presses de Science Po, n°27, 2013/1, p.21-27
- FISCHER F., « L'expertise politique et le tournant argumentatif. Vers une approche délibérative de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol.63, 2013/3, p.579-601
- GABAS J.-J., « Les investissements agricoles en Afrique » Introduction thématique, *Afrique contemporaine*, 2011/1, n°237, p. 45-55
- ., *et al.*, « Introduction. La mesure du développement : comment science et politique se conjuguent », *Revue Tiers Monde*, n°213, 2013/1, p. 7-22
- ., RIBIER V., « Les déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement », *Revue Tiers Monde*, n°213, 2013/1, p. 33-50
- GIOVALUCCHI F., OLIVIER DE SARDAN J.-P., « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Tiers Monde*, n°198, 2009/2, p.383-406
- HIBOU B., SAMUEL B. (dir), « La macroéconomie par le bas », *Politique africaine*, 2011, n°124, p.5-154
- ., « Macroéconomie et politique en Afrique », *Politique Africaine*, n°124, 2011/4, p.5-27
- LASCOUMES P., SIMARD L., « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 2011, n°61, p.5-22
- LASCOUMES P., « La gouvernementalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, 13-14, 2004
- LOSCH B., *Les limites des discussions internationales sur la libéralisation de l'agriculture : les oublis du débat et les « oubliés de l'histoire »*
- MARCHESIN P., « Mitterrand et l'Afrique », *Politique africaine*, n°58, juin 1995

- MULLER P., « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2000, p.189-208
- ., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005, n°55, p.155-2187
- NAY O., « Les politiques de développement », in BORRAZ O., GUIRAUDON V., *Politiques publiques 2*, Paris, Presses de Science Po Académique, 2010
- PACQUEMENT F., « Bâtir des politiques globales : l'aide au développement, source d'inspiration ? », *Afrique contemporaine*, n°231, 2009/3, p.265-282
- , « Belles histoires de l'aide. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, n°236, 2010/4, p.41-51
- , « Financement international de l'aide », *Afrique contemporaine*, n°236, 2010/4, p.123- 125
- , « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume-Unis : points de repères sur cinquante ans d'évolution depuis la décolonisation », *International Development Policy*, [Online] 1, 2010
- PARIZET R., « Mesurer le développement pour gouverner les peuples autochtones », *Revue Tiers Monde*, n°213, 2013/1, p. 143-160
- PETITEVILLE F., SMITH A., « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56/3, 2006, p.357-366
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., RIDDE V., « L'exemption de paiement des soins au Burkina Faso, Mali et Niger », *Afrique contemporaine*, n°243, 2012/3, p.11-32
- SEVERINO J.-M., RAY O., « La fin de l'aide publique au développement : les enjeux de l'action hypercollective », *Revue d'économie du développement*, Vol. 26, 2012/2, p.83-142
- WERQUIN J., « La recherche appliquée française en agronomie tropicale et son apport au développement du Tiers Monde », *Tiers-Monde*, Volume 18, N°71, 1977, p.521- 531
- ZITTOUN P., « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en « action » dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, Vol.63, 2013/3, p.625-646

Documentation institutionnelle

Organisations internationales

- Pour une meilleure approche régionale du développement en Afrique de l'Ouest, Actes de la réunion spéciale du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, Accra (Ghana), 20-21 mai 2002*, OCDE, Club du Sahel, 2003
- Food and agriculture policy decisions. Trends, emerging issues and policy alignments since the 2007/08 food security crisis*, Rome, FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations ,2014
- Programme National d'appui à la Sécurité Alimentaire (Programme de relance des productions vivrières)*, [Confidentiel], Sénégal, FAO, 14 aout 2003

Manuel de l'évaluation, Méthodologie et processus, FIDA – Fonds International de développement agricole, Avril 2009
Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement : France 2013, OCDE/CAD, 2013

Sources gouvernementales

Les opérations du FAC, du FIDES, du FIDOM et de la Caisse Centrale de Coopération Économique en 1962, Paris, Caisse Centrale de Commission Économique, 1962
Actes du colloque : développement local et gestion des ressources naturelles en zones arides, MAEE/DGCID, 2008
Document de stratégie de réduction de la pauvreté, République du Sénégal, Avril 2002
Document de stratégie de réduction de la pauvreté II, République du Sénégal, Juin 2006
Lettre de politique de développement de la Filière Arachide, Gouvernement du Sénégal, Mai 2003
Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale, Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique, Loi n°2004-16 du 4 juin 2004 publiée au Journal Officiel de la République du Sénégal n°6176 du Samedi 14 Août 2004
Programme agricole 2008-2009 : La Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance, Ministère de l'Agriculture, République du Sénégal, Version du CIM du 9 Mai 2008
« Mise en œuvre du document cadre « Coopération au développement : une vision française » (2010-2011) », *Rapport bisannuel du Parlement*, Ministère des Affaires étrangères/Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Paris, Novembre 2012
Mémoire de la France sur ses politiques de coopération, Ministère des Affaires Étrangères/Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Paris, Rapport 2013
BA C.-O., FAYE A., « Plan de Renforcement des Capacités des Acteurs du Monde Rural impliqués dans le processus DSRP au SÉNÉGAL – Rapport final », *République du Sénégal*, HUB, WNI, MAE, REPA, Aout 2005
DIA A.T., FALL A.S., « Stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP) et politiques agricoles au Sénégal », *Réseau d'expertise des politiques agricoles - REPA*
SENGHOR F., « Note Introductive », *Plan REVA – Nouvelle orientation de la politique agricole*, Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique rurale et de la Sécurité Alimentaire, Juillet 2006

Entretiens

BA Cheikh Oumar – Chercheur et directeur exécutif de l'IPAR à Dakar

D'ANDLAU Georges – Ingénieur agronome, ancien directeur opérationnel à l'AFD

DEPOMMIER Denis – Directeur régional du CIRAD à Dakar

D'AQUINO Patrick – Chercheur au CIRAD à Dakar

GOMIS Simon – Chargé de projet développement rural à l'AFD à Dakar

MARTIN Vincent – Représentant régional de la FAO à Dakar

PACQUEMENT François – Chargé de mission histoire à l'AFD à Paris

PAPAZIAN Vatché – Ingénieur expert Division agriculture, développement rural et biodiversité à l'AFD à Paris

SALL Moussa – Agroéconomiste, chercheur au BAME de l'ISRA à Dakar

SEYE Abdoulaye – Expert financement du développement agricole et rural au Hub Rural

STREBELLE Jacques – Économiste, ancien membre de la FAO

TOULABOR Comi – Chercheur au Centre d'Étude sur les Mondes Africains, Science Po Bordeaux

KARAMOKO Diarra – Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop à Dakar

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1 – L'évolution des paradigmes de l'aide internationale envers l'Afrique.....	103
Annexe 2 – Les grands modèles d'instruments de l'action publique.....	104
Annexe 3 – Liste des pays prioritaires de l'aide française.....	105
Annexe 4 – Extrait du <i>Soleil</i> du 30 août 1995.....	106
Annexe 5 – Extrait de <i>La Gazette du pays et du monde</i> du 16 au 23 avril 2009	107
Annexe 6 – Extrait du <i>NH International</i> du 12 au 18 décembre 2013	108
Annexe 7 – Extrait du <i>Soleil</i> du 21 mars 2014	110

Annexe 1 – L'évolution des paradigmes de l'aide internationale envers l'Afrique

Extrait de JACQUEMOT P., Économie politique de l'Afrique contemporaine, Paris, Armand Colin, 2013, p.23

L'évolution des paradigmes de l'aide internationale envers l'Afrique

	Thématiques dominantes
1960-1975	<i>Construction de l'État</i> Formation des nouvelles élites Modernisation de l'administration centrale Construction des pôles de développement Protection des industries naissantes Primat à l'agriculture
1975-1985	<i>Satisfaction des besoins de base</i> Développement rural participatif Primat de l'agriculture Investissements humains (éducation, santé) Politique keynésienne contra-cyclique
1985-2000	<i>Ajustements structurels</i> Libéralisation interne, déréglementation Politique de recouvrement des coûts Promotion des exportations Réforme des systèmes financiers Politique budgétaire contrainte
2000-2010	<i>Bonne gouvernance</i> Retour au renforcement des institutions Retour à la lutte contre la pauvreté Primat de l'efficacité/redevabilité Désendettement Préoccupations environnementales (eau, forêts, biodiversité)

Annexe 2 – Les grands modèles d’instruments de l’action publique

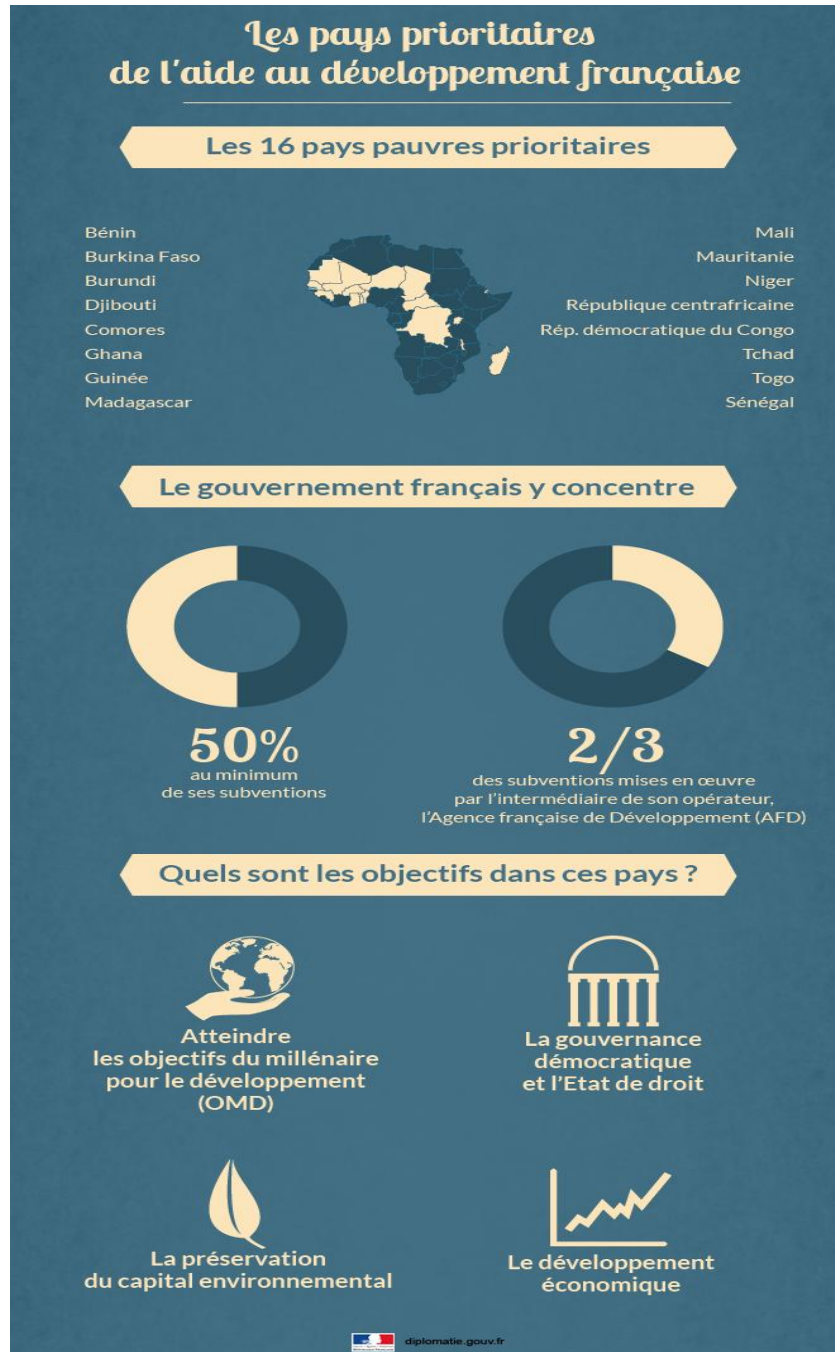
Extrait de LASCOUMES P., LE GALÈS P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 2004, p.361

Modèles d’instruments de l’action publique

Type d’instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d’un intérêt général par des représentants mandatés ou élus ou des hauts fonctionnaires
Économique et social	État producteur de richesse, État redistributeur	Recherche d’une utilité collective Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d’engagement direct
Informatif et Communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustement au sein de la société civile Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négociée et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Annexe 3 – Liste des pays prioritaires de l'aide française

Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr>



Annexe 4 - Extrait du *Soleil* du 30 août 1995

CC 2000
1995

OPTIMISME CHEZ LES BAILLEURS

Un regard neuf sur l'Afrique

Soleil du 30 Août 1995

Après la sombre décennie des années 80 encore appelée «*Décennie perdue*» pour l'Afrique, est-ce un retour vers la croissance, synonyme de progrès et de bien-être ? Le continent noir est-il en voie de vaincre le signe indien, ainsi que l'afropessimisme ambiant, qui lui cause tant de tort ? En tout cas, la Coalition mondiale pour l'Afrique (CMA), affiche un certain optimisme, en ce milieu de décennie. Son dernier rapport publié récemment souligne qu'effectivement «*des signes de progrès, tant politiques qu'économiques, sont visibles dans plusieurs pays*», tandis que «*d'autres s'engagent tout juste dans les réformes économiques*».

La CMA qui est un cadre de coopération Nord-Sud regroupant les dirigeants africains et les principaux partenaires extérieurs de l'Afrique, fonde cet optimisme sur les résultats encourageants enregistrés par bon nombre de pays africains, du fait des courageuses réformes engagées depuis quelques années. Dans l'avant-propos du rapport, co-signés par Robert Mc Namara, ancien président de la Banque mondiale, Ketumile Masire, président du Botswana et Jan P. Pronk, ministre de la Coopération des Pays-Bas, il est cependant fait état du contraste qui existe suivant les pays, pour ce qui concerne les performances économiques et les acquis démocratiques.

A l'exclusion du Nigéria et de l'Afrique du Sud, l'épargne intérieure brute et les investissements en Afrique subsaharienne ont été estimés à respectivement 9,6 et 16,6% du PIB, pour l'année 1993, taux bien en-deçà de ceux réalisés dans certains pays asiatiques. Néanmoins ce document souligne que des performances ont été capitalisées par quelques économies, celles qui ont su engager et poursuivre les réformes économiques, à l'exemple du Botswana, du Ghana, de la Guinée, du Mali, de Maurice... Par contre «*sont à la traîne, les pays qui n'ont pas encore engagé de sérieuses réformes, et qui sont encore en proie à des conflits ou dont le pouvoir central s'est effondré*».

Durant l'année 1993, le rapport note que les exportations de l'Afrique ont progressé de 7%, grâce à la reprise de la production et à l'amélioration des termes de l'échange, suite à l'envolée de certains prix, comme ceux du café, du coton, du cuivre, du cacao... sur les marchés internationaux. Seulement, les auteurs du document estiment que, «*les pays africains doivent accroître leur production agricole, améliorer la qualité de leurs produits et diminuer leurs coûts de production*», parce que l'envolée des prix sera de courte durée.

La coalition mondiale a aussi salué les efforts des pays africains tendant à améliorer l'environnement des entreprises,

pour faire du secteur le moteur de la croissance. Elle souligne par ailleurs que les progrès les plus notables ont été enregistrés par «*ceux qui ont établi une fiscalité favorable aux entreprises, libéralisé les règles applicables aux participations étrangères, assoupli les restrictions en matière de change et encouragé le développement des marchés financiers. Concernant la réforme des entreprises publiques et les privatisations, le document insiste sur la nécessité de certains préalables comme la volonté politique, des moyens administratifs, un cadre macro-économique favorable et un secteur privé capable d'absorber les parts de capital dont l'Etat se dessaisit, et enfin, un cadre réglementaire transparent pour permettre une réponse du côté de l'offre*».

Si la CMA estime que le volume de la dette s'est stabilisé en 1993, elle reconnaît aussi que le service de la dette a baissé de 25% durant cette même année. Néanmoins, elle souligne que «*le poids de la dette demeure un sérieux obstacle au rétablissement de la situation financière de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne*». Le rapport indique par ailleurs qu'une réduction de l'aide publique au développement (tendance actuelle observée) aurait des effets négatifs sur le continent. Seulement, la mise en place d'un environnement propice, permettrait, selon les

experts de la coalition, d'attirer des volumes importants de capitaux privés, au titre de l'investissement direct.

Le rapport s'est appesanti sur la récente dévaluation du franc CFA et a souligné que cette opération a entraîné pour la plupart des pays concernés, «*une réponse positive du côté de l'offre et une reprise de la croissance du PIB*». S'agissant des accords de l'Uruguay Round, les experts de la CMA indiquent qu'ils représentent dans un premier temps, des pertes pour l'Afrique, mais en offrant, à plus long terme de nouvelles perspectives.

Le rapport s'est intéressé à la situation politique sur le continent et noté les percées démocratiques notées ici et là, malgré certaines disparités. Dans l'ensemble, c'est un regard neuf et optimiste que les experts ont promené sur le continent. C'est ainsi un nouveau sentiment qui renaît chez les partenaires de l'Afrique. La Banque mondiale comme le FMI, partagent d'ailleurs cet espoir. Dans plusieurs de leurs publications, il est fait état des progrès économiques, et même démocratiques réalisés en Afrique. Seulement, ils insistent encore pour que les réformes soient approfondies et poursuivies. La seule façon à leur avis, d'amorcer une croissance durable, devant permettre d'éradiquer la pauvreté sur le continent.

C. THIAM

Annexe 5 – Extrait de *La Gazette du pays et du monde* du 16 au 23 avril 2009

Economie
Agriculture

Par Amath Faap Saly

On continue, pour ne rien changer

Le jour où l'Assemblée nationale votait le projet de loi supprimant l'ONCAD, Abdoulaye Wade n'aura eu qu'une seule idée lors du débat public des députés, qui se résume ainsi : « c'est dommage que vous ayez attendu autant de temps pour comprendre une chose que je me suis tué des années à vous expliquer : c'est votre échec le plus retentissant ». Devenu président de la république, l'opposition continue, en pire, la politique qu'il dénonçait à l'époque. C'est cette analyse que propose à travers ce texte, l'expert agricole Amath Faap Saly. En publiant ce texte, La Gazette se propose ainsi d'ouvrir un débat franc et ouvert sur le secteur agricole au Sénégal. Tous ceux qui proposeront des textes sont invités à circonscrire à au maximum cinq mille caractères. Exceptionnellement, nous avons décidé de publier l'intégralité de ce texte, exceptionnellement long, juste pour lancer le débat.

Depuis presque l'indépendance du pays tous les gouvernements ont rêvé de moderniser l'agriculture du pays. Ils ont tous quasiment utilisé la même méthode. Les gouvernements mis en place depuis 2000 ont multiplié et généralisé les quantités d'intrants distribuées aux paysans par campagne. Pire, elles ont construit toute la politique du secteur autour de cette vision simpliste consistant à « faire encore plus de la même chose », quand il s'agit de faire les choses autrement. L'illustration est donnée par les Programmes spéciaux, la Goana, le Plan REVA. Les résultats sont connus : les bons impayés de 2002, les faibles taux de croissance de 2003 (pluies hors saison), de 2006 et 2008 (mauvaises pluviosités), la crise alimentaire de 2008 (flambée des prix du pétrole et des céréales importées). Face à ce constat amer et indéniable, les autorités agacées opposent aux critiques l'argument que « nous avons fait pour ce secteur ce qu'aucun autre gouvernement n'a fait », en citant les milliards dépensés et les quantités distribuées au monde rural. Le problème reste entier : les 4 fonctions dévolues à l'agriculture ne sont pas remplies, et ne sont pas en voie de l'être. Au contraire ! Les paysans ne sentent pas leur situation s'améliorer. Il n'y a aucune chance qu'elle le devienne dans ce contexte. Ils se croient même tourner en bourrique par un discours politique ayant le milliard à la bouche. Leurs organisations représentatives émettent sans cesse des objections et réserves qui irritent les pouvoirs publics. La seule réponse qui leur est opposée, c'est de les accuser d'être de connivence avec l'opposition. La participation, fort justifiée, du CNCR aux assises nationales est exhibée comme preuve étayant cette accusation. Le ministre de l'agriculture a décidé de la rupture des relations avec cette organisation paysanne et a demandé par lettre à ses services et aux partenaires d'en tirer les conséquences, en excluant le CNCR de tous les financements publics. Avant de revenir quelques jours plus tard sur la décision suite à une médiation civile. Manifestement, les politiques agricoles en cours ne convainquent pas les acteurs du secteur, elles ne changent pas les tendances négatives de l'agriculture (baisse des productions et des exportations, hausse des importations, malaise paysan, pauvreté rurale, etc.). Qui plus est, coûtent des milliards mal dépensés, dans un contexte de crise économique et financière à l'issue incertaine. Cette voie est sans issue pour le secteur agricole. En plus, elle peut être de nature à faire que les « légers mieux » obtenus çà et là, constituent l'arbre des petits succès qui cachent la forêt de la faillite ayant déjà presque pris le secteur. Alors il ne faut pas se leurrer des chiffres euphoriques de l'Agence REVA sur l'emploi des jeunes ruraux : investir 350 millions (ferme de Jilakh) pour employer 200 jeunes est irréaliste. Car c'est un coût de revient de 1.750.000 F pour un emploi créé, c'est-à-dire 175 milliards (soit le double du budget du ministère de l'agriculture) pour insérer 100.000 jeunes. Ce chiffre correspond au nombre de jeunes ruraux recherchant un premier emploi chaque année. Pour comparaison depuis sa création en 2000, le FNPI doté d'un budget total de 10 milliards, incluant son fonctionnement, n'a créé que 12.500 emplois, représentant 2,5% de l'effectif à insérer. Le scandale du « barsa wala barsaax » a sans surprise éclaté en 2006. Il est indispensable de cerner cette réalité globale au départ avant de décider d'engager les investissements ! Car le but n'est pas simplement de créer des emplois jeunes mais bien de résoudre le problème du chômage massif des jeunes ruraux, pour tenir l'objectif de lutte contre l'émigration clandestine. C'est par conséquent une erreur d'approche consistant à compter des emplois créés (au risque de s'en suffire) au lieu de travailler sur le nombre de jeunes restants sans emplois malgré ou après les efforts faits (pour éradiquer le chômage). Tel est le péché mignon des politiques agricoles des gouvernements successifs depuis 2000. L'autre erreur réside dans le sens donné à la notion de « développement agricole » qui est recherché. Les pratiques politiques en vigueur depuis avant 1960, centrées sur les campagnes agricoles, l'assimilent au développement des productions agricoles. Ce faisant, elles ont pu réussir des hausses erratiques de productions, mais les exploitations agricoles qui les fournissent sont restées très peu évoluées et fragiles. Rendant ainsi aléatoires et fugaces les réalisations du secteur. De ce point de vue, le développement agricole est intimement lié au développement des exploitations agricoles. Cette conception implique que les investissements agricoles soient dirigés vers les structures des exploitations agricoles, pour les améliorer et les consolider. Ces structures d'exploitation reposent essentiellement sur les 4 facteurs à combiner pour produire en agriculture : la Terre, l'Eau, le Travail, le Capital. L'approche à la base de la campagne agricole, des programmes spéciaux, de GOANA, et du PHAR, ne travaille que sur le facteur Capital (intrants, équipements). Le REVA met en place les « pôles d'émergence agricole » où les investissements sont réalisés hors de l'exploitation agricole familiale, dans des champs exploités en commun par les associations d'usagers. Les limites de cette approche sont connues sous le vocable « the tragedy of the common » : Les deux facteurs qui déterminent la durabilité de la production agricole sont visiblement escamotés dans les politiques publiques passées et actuelles du secteur. Les résultats sont là : en l'absence d'une politique foncière performante, les 500.000 exploitations agricoles, sont majoritairement (80%) de taille très petite (3 à 5 ha) à petite (5 à 8 ha) et surpeuplées (3 à 10 personnes, pour 4 à 6 actifs). Donc structurellement déficitaires du point de vue même de leur couverture vivrière. Faute d'une politique solidaire de prix garantis, les campagnes de commercialisation sont mal organisées (bons impayés, marchés parallèles, meventes, etc.) et les prix aux producteurs sont dictés par les marchés mondiaux, spéculatifs et non transparents. La main d'œuvre agricole, mal rémunérée, migre massivement vers les autres secteurs, avec de maigres chances de s'y insérer, car généralement peu qualifiée. En définitive, les politiques actuelles, à l'instar des précédentes, réussiront probablement des augmentations de quantités produites, notamment le riz en 2012, mais ne sont pas susceptibles de réaliser le développement de notre agriculture, qui reste leur unique finalité pertinente. Cette analyse n'est ni une découverte ni une révélation car la plupart des organisations de producteurs militent pour un développement agricole basé sur la modernisation de l'exploitation familiale. Une d'entre elles est déjà avancée, avec le soutien de ses partenaires, sur un projet expérimental de « suivi de la productivité des exploitations familiales ». Comme l'y encourage l'esprit des réformes des années 90. Il vise à tester un modèle adapté de développement agricole, susceptible d'alimenter le discours sur l'agriculture paysanne et d'inspirer les politiques publiques. Mais comme à son habitude, l'Etat, engoncé dans ses certitudes, est absent du processus de cette expérience. Orgueil technocratique ou vanité républicaine ? Voilà le nœud gordien de l'Agriculture de l'Alternance.

La Gazette du PAYS et du MONDE - N°05 - DU 16 au 23 avril 2009 - PAGE 15

30 **NH** *International*
N° 895 du 12 au 18 décembre 2013
• PAR YACINE SEYDI KANE

SOMMET FRANCE-AFRIQUE LA GRANDE MUTATION GÉOPOLITIQUE

Le sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique a vécu. Et la France qui a toujours été le partenaire traditionnel de l'Afrique entend garder ce privilège.

Les enjeux de ce sommet sont hautement stratégiques pour tous les acteurs en coopération. L'Afrique est le continent de l'avenir, par ses richesses inexploitées et sa population particulièrement jeune et dynamique dans un contexte de vieillissement de la population mondiale. Raison pour laquelle, tout le monde s'intéresse à ce continent pour gagner des parts de marché consistants. Si bien que la scène internationale africaine est devenue au fil du temps, hautement concurrentielle avec la percée diplomatique, économique et commerciale de nouveaux venus comme la Chine, l'Inde, le Japon, les États-Unis, le Brésil, ou la Turquie. Il est légitime de se demander si la France pourra tirer son épingle du jeu dans une Afrique en pleine mutation géopolitique ?

L'offensive de charme de Hollande pour reprendre pied en Afrique

Pendant deux jours, plus d'une cinquantaine de chefs d'État et de gouvernements africains, et plusieurs autres personnalités internationales ont débattu de la sécurité et la paix dans leur continent. Dans son intervention, le président français a souligné que trois grands axes ont retenu l'attention des participants. Il s'agit de la sécurité, le développement et le partenariat économique ainsi que la réduction du réchauffement climatique. Evoquant la question sécuritaire, le président français a déclaré que l'Afrique devrait assurer sa propre sécurité. Et pour cela, une force d'intervention rapide devrait être

mise en place dans le domaine de la formation, de l'encadrement et en équipement militaire, souligne-t-il. Et la France s'engage à former vingt mille soldats africains chaque année. Concernant la question de développement et le partenariat économique, François Hollande affirme que son pays va doubler son aide économique avec l'appui de l'Union européenne. Ce qui serait susceptible selon certains observateurs de créer 200 000 emplois en France. Et il a également annoncé la création d'une fondation franco-africaine pour la croissance. Quant à la question relative au réchauffement climatique, il a souligné que tous les moyens seront mis en œuvre pour soutenir les pays africains dans leurs efforts contre la désertification et le risque de disparition de la faune et de la flore. Tout cela est bien beau et traduit une offensive de charme que la France compte mener pour revenir en force en Afrique. En atteste la mobilisation exceptionnelle de près de 1000 hommes d'État, investisseurs et chefs d'entreprises. Parmi eux, quelque 300 patrons de sociétés privées. Une affluence qui illustre peut-être un tournant pour la France. Car en filigrane le Président Hollande veut tourner la page « Francafrrique » pour instaurer un nouveau partenariat « gagnant-gagnant » axé sur développement durable, une croissance dynamique. En attendant, l'urgence, c'est surtout de reprendre pied dans un continent où la plupart des entreprises françaises ont perdu d'importantes parts de marché, malgré des liens historiques et une langue commune, face à la rude concurrence des pays émergents, avec en tête la Chine. En organisant cette rencontre avec aussi bien l'Afrique Francophone et l'Afrique

Anglophone, la France trouve ainsi un bon moyen de contrer la percée économique et sociale de la Chine en Afrique. L'Afrique est devenue incontournable dans la dynamique de croissance de l'économie mondiale une belle prouesse pour un « continent perdu ».

Pourquoi ce regain d'intérêt pour l'Afrique ?

Si depuis les indépendances, la croissance de l'Afrique était essentiellement tirée par la production et l'exportation des produits de base, aujourd'hui, en plus des produits de base, ce sont le secteur manufacturier, les services financiers et de télécommunications modernes ainsi que le tourisme qui se mettent à contribuer de façon significative à la croissance. Et ce regain de croissance observé depuis l'an 2000 est essentiellement, dû à des améliorations dans la gestion macro-économique, à la bonne gou-



le Europhile importantes pour la démocratie nistration sénégalaise. Nou

vernance, à des réformes institutionnelles, au renforcement de la démocratie et grâce à l'alternance par les urnes. L'intégration croissante de l'Afrique dans l'économie mondiale est devenue une réalité. Désormais, toutes les puissances de ce monde lui font une cour assidue car par la force des choses, ce continent est en train de réussir un décollage économique impressionnant et il sera sans aucun doute si toutes les conditions sont réunies, le prochain continent émergent dans le monde. En effet, ces dix dernières années, la croissance économique en Afrique a été supérieure à celle de tous les continents, à l'exception de l'Asie. Et mieux sur dix pays affichant les taux de croissance les plus élevés au monde, les six se trouvent en Afrique. Au même moment, le taux d'investissement direct étranger en Afrique a été multiplié par dix au cours de la dernière décennie, avec des investissements massifs de pays tels que la Chine, l'Inde, le Brésil, la Malaisie ou encore la Turquie. Comme ce fut le cas au début du miracle économique asiatique il y a 25 ans. On estime que l'Afrique, qui représente aujourd'hui 4 % de la richesse mondiale, pèsera 7 % en 2030 et 12 % en 2050. L'avenir de l'Afrique, c'est sa population. Un milliard aujourd'hui, 1,5 milliard en 2030 et 2 milliards d'ici à 2050, dont la moitié va vivre dans les villes. L'émergence de classes moyennes - 300 millions de personnes en 2010 selon la BAD qui ont triplé en trente ans - crée de nouveaux besoins de consommation. Alimentation, habillement, produits de beauté, télécommunications. Par conséquent, l'Afrique

deviendra à la fois un grand réservoir de main d'œuvre et l'un des plus grands marchés du monde. Et ce continent possède 60 % des terres arables en friche du monde. Ce qui lui fournit une occasion en or de développer simultanément son secteur agricole et réduire le chômage. Et surtout relever le défi de la sécurité alimentaire qui va nécessiter de gros investissements dans l'agro-industrie. La France a pris conscience de la profonde mutation en cours sur le continent Africain raison pour laquelle elle cherche à rebondir. D'autant plus que l'ancien pré carré ne raisonne désormais plus uniquement en français, il s'ouvre à d'autres horizons. C'est la raison pour laquelle, la France est obligée de s'activer car il est soumis à une rude concurrence avec les autres et surtout avec la Chine qui arrive en force dans les échanges commerciaux avec le continent africain.

Comment contrer la Chine sur le Continent africain ?

La France cherche coûte que coûte à contrer la Chine qui s'est imposée comme le partenaire économique principal du continent africain. Si dans le passé, elle a, entretenu de fortes relations politiques avec l'Afrique. Elle a radicalement changé de stratégie depuis quelques années, en privilégiant les rapports économiques et commerciaux avec les pays du continent. En 2000, les échanges commerciaux sino-africains qui étaient estimés à 10 milliards de dollars, sont passés à 100 milliards en 2008 et à près de 200 milliards en 2012.

Désormais, il faudra compter avec elle car elle est le premier partenaire, premier investisseur, premier bailleur de fonds de l'Afrique. D'autres partenaires comme l'Inde, la Corée du Sud, le Brésil, la Turquie ont également lancé une offensive sur le continent, désireux de profiter des richesses sous-sol africain et capter le pouvoir d'achat d'une classe moyenne qui est en train d'émerger. Les données ont changé et l'Afrique est devenue la nouvelle frontière de l'économie mondiale convoitée par toutes les puissances émergentes. Par conséquent, il est ouvert aux autres et n'est plus la chasse gardée d'aucune puissance. La France, en tant que partenaire traditionnel de l'Afrique dans les relations internationales ne souhaite plus jouer un rôle marginal dans cette compétition internationale. Mais le nouvel acteur venu de l'Asie ne lui facilite guère les choses car elle a pris une bonne longueur d'avance en Afrique au cours de ces dernières années. Avant on parlait de « Francafrique » désormais, il faudra compter avec « Chinafrique » pour qualifier la relation de plus en plus étroite que Pékin entretient avec l'Afrique subsaharienne dans le cadre des échanges économiques et commerciaux. Pékin est devenu un acteur majeur en Afrique subsaharienne, et la France a particulièrement conscience et que ce pays constitue une sérieuse menace pour ses intérêts en Afrique. D'autant plus que les investissements massifs des chinois en Afrique ont permis à la Chine d'y devenir plus populaire que tout le monde à l'heure actuelle. Et la Chine est le pays qui apporte ce dont les Africains ont le plus besoin aujourd'hui à savoir des investissements massifs pour changer le visage de son continent. Et le dernier investissement en date, un contrat de 5,2 milliards de dollars pour la construction d'une voie de chemin de fer au Kenya reliant Mombasa à Nairobi, qui vise à dynamiser le commerce est-africain. Et sur ce terrain, la crise économique à laquelle fait face la France n'invite pas à l'optimisme quant à une reprise massive des investissements. En tous cas, la percée des pays émergents a beaucoup redistribué la carte géopolitique et géostratégique dans le monde et il sera difficile d'inverser la tendance. *



le soleil vendredi 21 mars 2014

6 | **E**CONOMIE

COOPERATION

L'Afd va contribuer à hauteur de 85 milliards de FCfa au Pse

La directrice générale de l'Agence française de développement (Afd) est attendue ce jour à Dakar. Durant son séjour, Mme Anne Pangam et Amadou Ba vont signer des conventions de financement d'un montant total de 85 milliards de FCfa en guise de contribution au Plan Sénégal émergent (Pse).



La contribution de l'Afd au Plan Sénégal émergent permettra de construire et d'équiper 200 salles de classe dans les régions de Ziguinchor et de Sédhiou.

Mme Anne Pangam, directrice générale de l'Agence française de développement (Afd) doit effectuer, aujourd'hui, sa première visite à Dakar depuis sa prise de fonction en juin 2013. On l'a appris dans un communiqué parvenu à notre rédaction. Selon cette même source, au cours de ce déplacement, Mme Pangam rencontrera les plus hautes autorités sénégalaises notamment le président de la République, Macky Sall, avec qui elle s'entretiendra des activités de l'Afd au Sénégal. Ensuite, la directrice générale de l'Afd et le ministre de l'Économie et des Finances, Amadou Ba, signeront, le même jour, des conventions de financements d'un montant total de 130,5 millions d'euros, soit 85 milliards de FCfa. Dans les détails, il est à noter que 6,5 milliards de FCfa (10 millions d'euros) serviront à l'amélioration de l'éducation en Casamance dans les régions de Sédhiou et Ziguinchor, où 200 salles de classe seront construites et équipées; 20,5 milliards de FCfa (34,5 millions d'euros) seront destinés au projet d'appui à l'agriculture et au développement économique des territoires ruraux de Podor. Ce projet vise la réhabilitation et l'aménagement de 2.250 hectares de périmètres irrigués ou maraichers dont 250 hectares destinés aux femmes, 5.000 hectares de cavettes de décaue pour la production de maïs et de mil, ainsi que le désenclavement de Fie à Morphil par la réalisation de 100 km de pistes. Enfin, les 58 milliards de FCfa restants seront destinés au prolongement, sur 17 km, de l'autoroute à péage, jusqu'à l'Aéroport International Blaise Diagne, dans le partenariat public-privé.

Ces financements illustrent l'implication forte de l'Afd dans les trois secteurs prioritaires pour le gouvernement sénégalais que sont l'éducation, l'agriculture et les transports. C'est la contribution de l'Afd aux ambitions du Sénégal dans le Plan Sénégal émergent », lit-on dans le document. Au cours de cette visite, Anne Pangam se rendra sur le terrain pour mesurer certaines des réalisations financées par l'Afd au Sénégal. Elle parcourra l'autoroute à péage et le site de Tivaouane-Peslil aménagé pour le relogement des populations déplacées du fait du tracé de l'autoroute. Elle va visiter également le site de Pkine (régulier sud) bénéficiaire d'un projet de reconstruction urbaine et d'appui à la lutte contre les inondations.

Ibrahima THIAM

Schéma conceptuel de la problématique

